# JÁN MAZÁK
# FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2008. február 14. [1]

1. A jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelmet az EK 234. cikk alapján előterjesztő bíróság az EK 18. cikknek, és az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról, valamint az 1612/68/EGK rendelet módosításáról, továbbá a 64/221/EGK, a 68/360/EGK, a 72/194/EGK, a 73/148/EGK, a 75/34/EGK, a 75/35/EGK, a 90/364/EGK, a 90/365/EGK és a 93/96/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2004. április 29-i 2004/38/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv [2] 27. cikkének értelmezését kéri.

2. A kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő ügy a belügy- és közigazgatási minisztérium – bukaresti útlevélfőigazgatóság (a továbbiakban: minisztérium) által 2007. január 11-én benyújtott, Gh. Jipa külföldön történő szabad mozgásának legfeljebb három évig terjedő korlátozása tárgyában benyújtott kereset alapján indult polgári perre vonatkozik. A keresetet Gh. Jipa Romániába történt, a többek között Románia és Belgium között létrejött, visszafogadásról szóló egyezmény alapján végrehajtott 2006. november 26-i visszatoloncolását követően nyújtották be.

1 – Eredeti nyelv: angol.

2 – HL 2004. L 158., 77. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 5. kötet, 46. o.

## I – A vonatkozó közösségi jogszabályok

3. Az EK 17. cikk értelmében:

„(1) Létrejön az uniós polgárság. Uniós polgár mindenki, aki valamely tagállam állampolgára. Az uniós polgárság kiegészíti és nem helyettesíti a nemzeti állampolgárságot.

(2) Az uniós polgárokat megilletik az e szerződés által rájuk ruházott jogok, és terhelik az e szerződésben előírt kötelezettségek.”

4. Az EK 18. cikk (1) bekezdése előírja, hogy „[a]z e szerződésben és a végrehajtására hozott intézkedésekben megállapított korlátozásokkal és feltételekkel minden uniós polgárnak joga van a tagállamok területén való szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz”.

5. A 2004/38 irányelv 1. cikkének a) pontja szerint ez az irányelv, többek közt, megállapítja az uniós polgárok és családtagjaik által a

tagállamok területén a szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jog gyakorlására vonatkozó feltételeket.

„(1) E fejezet rendelkezéseire is figyelemmel, a tagállamok korlátozhatják az uniós polgárok […] szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogát […] közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi okokból. Ezek az okok nem szolgálhatnak gazdasági célokat.

6. A 2004/38 irányelv 3. cikkének (1) bekezdése értelmében:

(2) A közrendi vagy közbiztonsági okokból hozott intézkedéseknek meg kell felelniük az arányosság elvének, és kizárólag az érintett egyén személyes magatartásán alapulhatnak. Korábbi büntetőítéletek önmagukban nem képezhetik ezen intézkedések meghozatalának az alapját.

„Ezt az irányelvet kell alkalmazni mindazokra az uniós polgárokra, akik olyan tagállamba költöznek, vagy olyan tagállamban tartózkodnak, amelynek nem állampolgárai […].”

Az érintett egyén személyes magatartása valódi, közvetlen és kellően súlyos veszélyt kell, hogy jelentsen a társadalom valamely alapvető érdekére. Az adott ügyhöz közvetlenül nem kapcsolódó, vagy az általános megelőzési megfontolásokon alapuló indokolások nem elfogadhatóak. […]”

7. A 2004/38 irányelvnek „A kiutazás joga” címet viselő 4. cikkének (1) bekezdése értelmében:

„(1) A nemzeti határellenőrzéskor alkalmazandó, úti okmányokra vonatkozó rendelkezések sérelme nélkül, valamennyi uniós polgár érvényes személyazonosító igazolvánnyal vagy útlevéllel […] jogosult[…] egy tagállam területét elhagyni egy másik tagállamba való utazás céljából.”

## II – A vonatkozó nemzeti szabályozás

9. A 825/1995. sz. kormányrendelettel [3] jóváhagyott, az egyrészről a román kormány, másrészről a Belga Királyság, a Luxemburgi Nagyhercegség és a Holland Királyság kormányai között kötött, a területükön jogellenesen tartózkodó személyek visszafogadásáról

8. A 2004/38 irányelv „A beutazási és tartózkodási jog közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi okokból való korlátozása” címet viselő VI. fejezetének részét képező, „Általános elvek” című 27. cikke értelmében:

3 – A *Monitorul Oficial al României,* 1995. október 20-i 241. számában tették közzé.

szóló egyezmény (a továbbiakban: a visszafogadásról szóló egyezmény) 1. cikke előírja:

„A román kormány minden alakszerűség nélkül visszafogadja államának területére a belga, a luxemburgi vagy a holland kormány kérelmére azon személyeket, akik Belgium, Luxemburg vagy Hollandia területén tartózkodnak, és nem vagy már nem felelnek meg a belépés vagy a tartózkodás belső jogi feltételeinek, amennyiben bizonyítható, illetve megalapozottan vélelmezhető, hogy az adott személy román állampolgársággal rendelkezik.”

10. A román állampolgárok külföldön történő szabad mozgásáról szóló (módosított), 2005. július 20-i 248/2005. sz. törvény [4] 3. cikke így rendelkezik:

„(1) A román állampolgárok külföldön történő szabad mozgásához való jogát csak átmenetileg lehet akadályozni, a jelen törvényben előírt esetekben és feltételek mellett; ezen akadályozás e jog gyakorlásának felfüggesztését, vagy – az esettől függően – korlátozását jelenti.

[…]

4 – A *Monitorul Oficial al României*, 2005. július 29-i 682. számában tették közzé, módosította a 2006. január 19-i 5. sz. rendelet, a *Monitorul Oficial al României*, 2006. január 26-i 71. számában tették közzé.

(3) A külföldön történő szabad mozgáshoz való jog korlátozása a meghatározott államokba történő utazás ideiglenes tilalmát jelenti, amelyet a hatáskörrel rendelkező román hatóságok rendelnek el a jelen törvényben előírt feltételek mellett.”

11. A 248/2005. sz. törvény 38. cikke értelmében:

„A román állampolgárok külföldön történő szabad mozgásához való jogának korlátozását legfeljebb három évig terjedő időtartamra lehet elrendelni, az alábbi feltételek mellett, és kizárólag az alábbi személyekkel szemben:

a) az a személy, akit valamely állam területéről kitoloncoltak, a Románia és ezen állam között hatályban lévő visszafogadási egyezmény alapján;

b) az a személy, akinek jelenléte valamely állam területén az általa folytatott vagy folytatható tevékenység folytán súlyosan sérti Románia érdekeit, vagy – adott esetben – Románia és ezen állam kétoldalú kapcsolatait.”

12. A 248/2005. sz. törvény 39. cikke a következőképpen rendelkezik:

„A 38. cikk a) pontjában hivatkozott esetben az intézkedést az útlevél-főigazgatóság kérelmére rendeli el a személy lakóhelye szerint illetékes bíróság, illetve, ha a személy külföldi lakóhellyel rendelkezik, a Tribunalul Bucureşti, azon állam vonatkozásában, amelynek területéről a személyt kitoloncolták."

**III – Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések**

13. Az előzetes döntéshozatalra utaló végzésből kiderül, hogy Gh. Jipa 2006. szeptember 10-én azzal a céllal hagyta el Romániát, hogy Belgiumba utazzon. 2006. november 26-án „jogellenes tartózkodás" miatt a belga hatóságok visszatoloncolták Romániába, a visszafogadásról szóló egyezmény rendelkezéseinek megfelelően.

14. 2007. január 11-én a minisztérium keresetet nyújtott be a kérdést előterjesztő bírósághoz annak érdekében, hogy korlátozza Gh. Jipa Belgiumban történő szabad mozgását. A kérdést előterjesztő bíróság előzetes döntéshozatal iránti kérelmében megjegyzi, hogy a minisztérium nem tette világossá, mit ért Gh. Jipa „jogellenes tartózkodása" alatt, amely kitoloncolásához vezetett.

15. A kérdést előterjesztő bíróság többek között úgy véli, hogy a nemzeti jog rendelkezései, különösen a 248/2005. sz. törvény 38. és 39. cikke és a 825/1995. sz. kormányrendelet ellentétes az EK 18. cikkel és a 2004/38 irányelv 27. cikkével. 2007. január 17-i határozatával a Tribunalul Dâmboviţa úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

„1. Az EK 18. cikket […] úgy kell-e értelmezni, hogy azzal ellentétes, hogy bizonyos, Romániában hatályos rendelkezések (a román állampolgárok külföldön történő szabad mozgásáról szóló 248/2005. sz. törvény 38. és 39. cikke) korlátozzák a személyek szabad mozgására vonatkozó jog gyakorlását?

2. a) A 248/2005. sz. törvény 38. és 39. cikke, amely megakadályozza, hogy valamely személy (román állampolgár és jelenleg az Európai Unió polgára) más államban szabadon mozoghasson (a jelen ügyben az Európai Unió egyik tagállama), a személyek szabad mozgásának az EK-Szerződés 18. cikke által tiltott akadályának minősül-e?

b) Az Európai Unió valamely tagállama (a jelen ügyben Románia) korlátozhatja-e állampolgárai szabad mozgásának gyakorlását valamely más tagállam területén?

3. a) A román kormány és a Belga Királyság, a Luxemburgi Nagyhercegség és a Holland Királyság kormányai között kötött, a területükön jogellenesen tartózkodó személyek visszafogadásáról szóló egyezményt jóváhagyó [825/1995. sz.] [román] kormányrendelet (az a jogszabály, amelynek alapján a »jogellenes tartózkodást« megvalósító alperes visszafogadása Romániába elrendelésre került) szerinti »jogellenes tartózkodás« a 2004/38/EK irányelv 27. cikke szerinti »közrendi« vagy »közbiztonsági« okok közé tartozik-e, oly módon, hogy el lehet rendelni az ilyen személy szabad mozgásának korlátozását?

b) Az előző kérdésre adott igenlő válasz esetén a […] 2004/38/EK irányelv 27. cikkét úgy kell-e értelmezni, hogy a tagállamok »közrendi« vagy »közbiztonsági« okokból automatikusan korlátozhatják valamely uniós polgár mozgásának és tartózkodásának szabadságát, az érintett egyén »személyes magatartásának« vizsgálata nélkül?”

16. 2007. január 17-i határozatával a kérdést előterjesztő bíróság azt is kérte, hogy a Bíróság gyorsított eljárás keretében bírálja el az előterjesztett kérdéseket.

17. A Bíróság elnöke 2007. április 3-i végzésével elutasította a kérdést előterjesztő bíróság gyorsított eljárás iránti kérelmét.

18. Írásbeli észrevételeket a román és a görög kormány, valamint a Bizottság terjesztett elő. Tárgyalás tartását nem kérték, arra nem is került sor.

## IV – A felek érvei

19. A román kormány úgy véli, hogy a nemzeti bíróság előzetes döntéshozatal iránti kérelme annak ellenére is elfogadható, hogy Gh. Jipa kitoloncolása 2007. január 1-je, azaz Romániának az Európai Unióhoz (a továbbiakban: EU) való csatlakozása előtt történt. Tekintettel arra, hogy a Gh. Jipa szabad mozgásának korlátozására irányuló keresetet a minisztérium 2007. január 11-én, azaz Romániának az EU-hoz való csatlakozását követően nyújtotta be, Gh. Jipának joga van a szabad mozgás gyakorlásához, amely csak az EK-Szerződés és az annak végrehajtására hozott intézkedések szerint korlátozható. A román kormány szerint a Bíróságnak hatásköre van a jelen ügy elbírálására, mivel fennáll a kockázata annak, hogy a 248/2005. sz. törvény 38. cikkének a) pontja alapján Gh. Jipa szabad mozgása korlátozásra kerül. A román és a görög kormány megjegyzi, hogy nem bír jelentőséggel az a tény, hogy Gh. Jipa nem gyakorolta az EK-Szerződés szerinti szabad mozgáshoz való jogát. Románia hozzáteszi, hogy a

Bíróság a Schempp-ügyben [5] kimondta, hogy az olyan tagállami állampolgár helyzetét, aki nem gyakorolta a szabad mozgáshoz való jogát, pusztán emiatt nem lehet teljesen belső helyzetnek tekinteni.

20. A román kormány szerint az általa az EU más tagállamaival megkötött visszafogadási egyezményeket, és az ezen egyezmények alapján elfogadott nemzeti jogi rendelkezéseket a vonatkozó közösségi jogszabályok fényében kell értelmezni. Ezért úgy véli, hogy a 248/2005. sz. törvény 38. és 39. cikkének a személyek szabad mozgását korlátozó rendelkezései ellentétesek az EK 18. cikkel.

21. Románia szerint a 2004/38 irányelv 27. cikke a jelen ügyben nem alkalmazandó. Románia azt állítja, hogy – többek közt – a 2004/38 rendelet VI. fejezetének (27–33. cikk) általános felépítéséből, valamint abból a tényből, hogy a 2004/38 rendelet 27. cikkében lefektetett korlátozások a szabad mozgás elve alóli kivételeket határoznak meg, és ezért ezeket szigorúan kell értelmezni, az következik, hogy csak a fogadó tagállam, és nem a származási tagállam korlátozhatja a 2004/38 irányelv 27. cikke szerint az uniós polgárok szabad mozgáshoz való jogát közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi okokból. A fogadó tagállam van abban a helyzetben, hogy megállapítsa, egy másik tagállam polgára veszélyt jelent-e a közrendjére vagy a közbiztonságára.

22. Ami azt a lehetőséget illeti, hogy a származási tagállam – a saját állama közrendjének fenyegetésére alapozva – valamely saját állampolgára szabad mozgáshoz való jogát korlátozza, a román kormány azt állítja, hogy a román alkotmány és a román büntető törvénykönyv szerint az ilyen korlátozás csak az életfogytig tartó szabadságvesztéssel vagy a szabadságvesztés büntetéssel sújtott bűncselekmények esetén szabható ki a büntetőeljárás megfelelő lefolytatásának biztosítása, vagy a terhelt megszökésének megakadályozása érdekében. Az ilyen helyzetek azonban teljes egészében belső ügynek tekinthetők, és nem tartoznak a közösségi jog hatálya alá.

23. Abban az esetben azonban, ha a Bíróság úgy ítélné meg, hogy a 2004/38 irányelv 27. cikke a jelen ügyben alkalmazandó, Románia úgy véli, hogy a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint [6] Gh. Jipa „jogellenes tartózkodása” a közösségi jog értelmében nem jelent veszélyt a közrendre és a közbiztonságra. Továbbá, a 2004/38 irányelv 27. cikkének (2) bekezdése, valamint a Bíróság ítélkezési gyakorlata [7] értelmében a szabad mozgás korlátozása csak valamely személy magatartásának vizsgálatát követően rendelhető el, és automatikusan soha nem szabható ki.

5 – A Bíróság C-403/03. sz. Schempp-ügyben 2005. július 12-én hozott ítéletének (EBHT 2005., I-6421. o.) 22. pontja.

6 – A Bíróság C-215/03. sz. Oulane-ügyben 2005. február 17-én hozott ítéletének (EBHT 2005., I-1215. o.) 44. pontja, a C-459/99. sz. MRAX-ügyben 2002. július 25-én hozott ítéletének (EBHT 2002., I-6591. o.) 78. és 90. pontja, a 48/75. sz. Royer-ügyben 1976. április 8-án hozott ítéletének (EBHT 1976., 497. o.) 51. pontja, a 157/79. sz. Pieck-ügyben 1980. július 3-án hozott ítéletének (EBHT 1980., 2171. o.) 18. és 19. pontja és a C-265/88. sz. Messner-ügyben 1989. december 12-én hozott ítéletének (EBHT 1989., 4209. o.) 14. pontja.

7 – A Bíróság 115/81. és 116/81. sz., Adoui és Cornuaille egyesített ügyekben 1982. május 18-án hozott ítéletének (EBHT 1982., 1665. o.) 8. és 11. pontja és a 30/77. sz. Bouchereau-ügyben 1977. október 27-én hozott ítéletének (EBHT 1977., 1999. o.) 35. pontja.

24. A Görög Köztársaság vélekedése szerint a 248/2005. sz. törvény 38. és 39. cikke az uniós polgárok szabad mozgása korlátozásának minősül az EK 18. cikk és a 2004/38 irányelv értelmében. A görög kormány szerint nem került bizonyításra, hogy Gh. Jipa személyes magatartása igazolja a szabad mozgása korlátozásának elrendelését. Ez a kormány megjegyzi, hogy a román jogalkotó által lefektetett intézkedések általános jellegűek, amelyeket a kétoldalú visszafogadási egyezmény alapján végrehajtott kitoloncolások esetén rendelnek el. A Görög Köztársaság úgy véli továbbá, hogy a román jogszabály ellentétes az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény (a továbbiakban: EJEE) IV. jegyzőkönyvének (a továbbiakban: IV. jegyzőkönyv) 2. cikkével, amely előírja, hogy valamely ország, ideértve a saját országot is, elhagyásának joga nem korlátozható, kivéve – többek közt – a nemzetbiztonsággal vagy a közrenddel kapcsolatos különös indokok alapján.

25. A Bizottság úgy véli, hogy Romániának az EU-hoz való 2007. január 1-jei csatlakozása óta Gh. Jipa uniós polgár, és ezen időponttól kezdve az EK 18. cikk értelmében – az EK-Szerződésben és a 2004/38 irányelvben lefektetett korlátozásokkal és feltételekkel – megilleti a tagállamok területén való szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jog. Az uniós polgárok valamely tagállam területének elhagyására és más tagállamba való utazására vonatkozó jogát a 2004/38 irányelv 4. cikke szabályozza részletesebben.

26. A Bizottság álláspontja szerint a 2004/38 irányelv VI. fejezete címének megszövegezése ellenére ez a fejezet, amely a beutazási és tartózkodási jog közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi okokból való korlátozására vonatkozik, szintén alkalmazandó – legalábbis bizonyos körülmények között – a tagállam által saját állampolgárára kiszabott, a tagállam területének elhagyására és más tagállamba való utazásának korlátozására vonatkozó intézkedésekre is. A Bizottság szerint a 2004/38 irányelv 27. cikke alkalmazandó a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő eljáráséhoz hasonló körülmények között, amikor a nemzeti hatóságok a saját állampolgáruk szabad mozgáshoz való jogának korlátozását tervezik annak megakadályozása érdekében, hogy a szóban forgó személy bizonyos időre visszatérjen abba a tagállamba, amelyből őt jogellenes tartózkodás címén kitoloncolták. Továbbá, a 2004/38 irányelv 27–31. cikke, valamint az irányelv általános szerkezete szerint a valamely állampolgár szabad mozgáshoz való jogát korlátozó intézkedést csak az a tagállam fogadhatja el, amely közrendje és közbiztonsága közvetlen fenyegetésnek van kitéve. A Bizottság következésképpen úgy véli, hogy a valamely uniós polgár szabad mozgásának korlátozására vonatkozó határozatot – az EK 18. cikkel és a 2004/38 irányelv VI. fejezetével összhangban – a tagállam nem fogadhatja el pusztán az attól a másik tagállamtól érkezett megkeresés alapján, ahonnan a szóban forgó uniós polgárt kitoloncolták, kivéve, ha a határozatot elfogadó tagállam igazolja, hogy az érintett személy magatartása – az irányelv 27. cikkében meghatározottak szerint – fenyegetést jelent a közrendre vagy a közbiztonságra.

27. A Bizottság azt állítja továbbá, hogy a kérdést előterjesztő bíróság előzetes döntéshozatalra utaló végzésében a Gh. Jipa „jogellenes tartózkodására” való utalás rendkívül homályos. Nem lehet ezért megállapítani, hogy a „jogellenes tartózkodása” a 2004/38 irányelvben lefektetett közrend, közbiztonság vagy közegészségügy fogalmába tartozik-e.

A Bizottság ezért úgy véli, hogy a tagállam nem korlátozhatja valamely uniós polgár szabad mozgását a 2004/38 irányelv 27. cikke alapján oly módon, hogy a korlátozást kizárólag egy másik tagállam azon megállapításaira alapozza, miszerint az érintett személy ez utóbbi tagállam területén jogellenesen tartózkodott.

végzésből kitűnik továbbá, hogy a kérdéses nemzeti jogszabály szerint a román állampolgárok külföldön történő szabad mozgása korlátozható, amennyiben az érintett személyt visszafogadási egyezmény alapján visszatoloncolták Romániába, illetve ha a Románián kívüli más állam területére való utazásuk súlyosan veszélyezteti Románia érdekeit, vagy a Románia és az adott állam közötti kétoldalú kapcsolatokat.

## V – Értékelés

### A – *Az EK 18. cikk (1) bekezdése és a 2004/38 irányelv 4. cikke*

28. Első kérdésével és második kérdésének első részével a nemzeti bíróság lényegében annak tisztázását kéri, hogy ellentétes-e az EK 18. cikkel az olyan nemzeti aktus, mint a 248/2005. sz. törvény 38. és 39. cikke, amely bizonyos körülmények között, legfeljebb három évig terjedő időtartamra megengedi a román állampolgárok külföldön történő szabad mozgása gyakorlásának korlátozását.

29. Az előzetes döntéshozatalra utaló végzés szerint a minisztérium keresetet nyújtott be a kérdést előterjesztő bírósághoz Gh. Jipa Belgiumba való utazásának legfeljebb három évig terjedő korlátozása tárgyában, amely tagállamból őt 2006. november 27-én kitoloncolták. Az előzetes döntéshozatalra utaló

30. Az EK 17. cikk (1) bekezdése szerint uniós polgár mindenki, aki valamely tagállam állampolgára. A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint az uniós polgárság célja, hogy a tagállamok állampolgárainak alapvető jogállása legyen. [8] Romániának az Európai Unióhoz való 2007. január 1-jei csatlakozását követően Gh. Jipa az EK 17. cikk (1) bekezdése szerinti uniós polgár jogállással rendelkezik, tehát esetlegesen, még származási tagállamával szemben is, hivatkozhat az e jogálláshoz kapcsolódó jogokra. [9]

31. A Baumbast és R ügyben a Bíróság megállapította, hogy az ügy felperese tagállami állampolgárként, így uniós polgárként közvetlenül hivatkozhat az EK 18. cikk (1) bekezdésére. [10] Álláspontom szerint az EK 18. cikk (1) bekezdése szerinti, a

8 – Lásd különösen a Bíróság C-413/99. sz., Baumbast és R ügyben 2002. szeptember 17-én hozott ítéletének (EBHT 2002., I-7091. o.) 82. pontját és a C-184/99. sz. Grzelczyk-ügyben 2001. szeptember 20-án hozott ítéletének (EBHT 2001., I-6193. o.) 31. pontját.

9 – A Bíróság C-11/06. és C-12/06. sz., Morgan és Bucher egyesített ügyekben 2007. október 23-án hozott ítéletének (EBHT 2007., I-9161. o.) 22. pontja és a C-192/05. sz., Tas-Hagen és Tas ügyben 2006. október 26-án hozott ítéletének (EBHT 2006., I-10451. o.) 19., 30. és 31. pontja.

10 – Hivatkozás a 8. lábjegyzetben, 84. pont.

tagállamok területén való szabad mozgás jogát közvetlenül az EK-Szerződés hivatkozott rendelkezésének egyértelmű és pontos megfogalmazása ruházza minden uniós polgárra, de csak az EK-Szerződésben, valamint az ezek végrehajtására hozott intézkedésekben lefektetett korlátozások és feltételek betartása mellett. Az uniós polgárokat ezért megilleti az a közvetlenül az EK 18. cikk (1) bekezdéséből eredő jog, hogy elhagyják valamely tagállam – ide értve a származási tagállamot is – területét, és egy másik tagállam területére belépjenek.

32. Továbbá, miközben az EK 17. cikkel létrehozott uniós polgárság a Szerződés tárgyi hatályát nem szándékozik a közösségi joggal kapcsolatban nem álló belső nemzeti helyzetekre kiterjeszteni,[11] meg kell állapítani – ahogyan azt a román és a görög kormány is előadta –, hogy tény, miszerint Gh. Jipa sohasem gyakorolta szabad mozgáshoz való jogát, azonban helyzetét nem lehet ezen egyetlen oknál fogva a tisztán belső helyzethez hasonlítani.[12]

33. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemből kitűnik, hogy a nemzeti bíróság előtt folyamatban lévő eljárás Gh. Jipának Belgiumból Romániába, belgiumi „jogellenes tartózkodás" címén történő, a visszafogadási egyezmény alapján végrehajtott kitoloncolását követően merült fel. A kérdést előterjesztő bíróság az előzetes döntéshozatal iránti kérelmében maga is kiemelte, hogy a minisztérium nem tette világossá, mit ért Gh. Jipa „jogellenes tartózkodása" alatt. Meg kell jegyezni azonban, hogy a román kormány jelezte, Gh. Jipa belgiumi „jogellenes tartózkodásának" körülményei nem tartoznak a büntetőjog hatálya alá.

34. Adottnak tekintve először azt a tényt, hogy 2007. január 1-je óta Gh. Jipa élvezi az uniós polgárság alapvető jogállását, másodszor, hogy a minisztérium a kérdést előterjesztő bíróságtól polgári eljárás keretében kéri Gh. Jipa más tagállamba történő szabad mozgáshoz való jogának korlátozását, és harmadszor, eltekintve attól, hogy a kérdést előterjesztő bíróság korlátozott információkat közölt Gh. Jipának Belgiumból a visszafogadási egyezmény szerinti kitoloncolásáról, valamint belgiumi „jogellenes tartózkodásáról", úgy vélem, a Bíróság nem állapíthatja meg azt, hogy a kérdést előterjesztő bíróság által Gh. Jipára a Belgiumba történő utazásával kapcsolatosan – többek közt – a 248/2005. sz. törvény 38. és 39. cikke szerint kiszabható korlátozások pusztán belső helyzethez kapcsolódnak. Következésképpen úgy vélem, hogy a jelen ügy közvetlen kapcsolatban áll a közösségi joggal.

35. Álláspontom szerint az EK 18. cikk (1) bekezdésében meghatározott szabad mozgáshoz való jog akadályának minősül, ha a kérdést előterjesztő bíróság Gh. Jipát a származási tagállama elhagyásában annak érdekében korlátozza, hogy ne léphessen be egy másik tagállam területére. Az EK 18. cikk (1) bekezdésében biztosított, a tagállamok területén történő szabad mozgás jogát a lényegétől fosztaná meg az, ha a származási tagállam érvényes indokolás nélkül

11 – A Bíróság C-64/96. és C-65/96. sz., Uecker és Jacquet egyesített ügyekben 1997. június 5-én hozott ítéletének (EBHT 1997., I-3171. o.) 23. pontja.

12 – E tekintetben lásd a Bíróság C-200/02. sz., Zhu és Chen ügyben 2004. október 19-én hozott ítéletének (EBHT 2004., I-9925. o.) 19. pontját.

megtilthatná állampolgárainak, hogy egy másik tagállam területére való belépés céljával elhagyhassák azt. [13]

36. A jelen ügy tárgyát képező nemzeti jogszabályokat – álláspontom szerint – a 2004/38 irányelv 4. cikkének fényében is meg kell vizsgálni, [14] amely cikk az uniós polgárok azon jogát szabályozza, hogy valamely tagállam területét egy másik tagállamba való utazás céljából elhagyhassák.

37. A 2004/38 irányelv 4. cikkének (1) bekezdése értelmében valamennyi uniós polgár érvényes személyazonosító igazolvánnyal vagy útlevéllel jogosult egy tagállam területét elhagyni egy másik tagállamba való utazás céljából. Álláspontom szerint a 2004/38 irányelv 4. cikkének (1) bekezdése nagyon széles alkalmazási körrel bír, mivel az érvényes személyazonosító igazolvánnyal vagy útlevéllel rendelkező uniós polgárok számára biztosítja valamennyi tagállam – ide értve a származási tagállam [15] – területe elhagyásának jogát egy másik tagállamba való utazás céljából. Továbbá, a 2004/38 irányelv 4. cikkének (2) bekezdése alapján az uniós polgároktól kiutazási vízum vagy azzal egyenértékű formai követelmények nem kérhetők, és a tagállamok – a 4. cikk (3) bekezdése értelmében – állampolgáraik részére az állampolgárságot feltüntető személyazonosító igazolványt vagy útlevelet állítanak ki és hosszabbítanak meg.

38. Következésképpen úgy vélem, hogy érvényes indokolás hiányában ellentétes az EK 18. cikk (1) bekezdésével és a 2004/38 irányelv 4. cikkével a jelen eljárás tárgyát képezőhöz hasonló olyan nemzeti jogszabály,

13 – Analógia útján lásd a Bíróság C-224/02. sz. Pusa-ügyben 2004. április 29-én hozott ítéletének (EBHT 2004., I-5763. o.) 20. pontját. A letelepedési szabadság összefüggésében lásd még a Bíróság C-438/05. sz., International Transport Workers' Federation és Finnish Seamen's Union ügyben 2007. december 11-én hozott ítéletének (EBHT 2007., I-10779. o.) 69. pontját és a 81/87. sz. Daily Mail és General Trust ügyben 1988. szeptember 27-én hozott ítéletének (EBHT 1988., 5483. o.) 16. pontját. A személyek szabad mozgása és a letelepedés szabadsága összefüggésében lásd a Bíróság C-370/90. sz. Singh-ügyben 1992. július 7-én hozott ítéletének (EBHT 1992., I-4265. o.) 23. pontját. A Bosman-ügyben (a C-415/93. sz. ügyben 1995. december 15-én hozott ítélet [EBHT 1995., I-4921. o.]) a Bíróság megállapította, hogy „[a] [43.] és azt követő cikkek által biztosított jogokat lényegüktől fosztaná meg az, ha a származási állam megtilthatná a vállalkozásoknak, hogy területét elhagyják azzal a szándékkal, hogy másik tagállamban telepedjenek le. A Szerződés [39.] cikkével kapcsolatban ugyanezek a megfontolások érvényesülnek azon szabályok esetében, amelyek megakadályozzák az egyik tagállam állampolgárait abban, hogy másik tagállam területén munkát vállaljanak" (lásd a 97. pontot).

14 – A 2007. január 1-jei EU-hoz való csatlakozásával Romániára – a tárgykörre vonatkozóan elfogadott átmeneti rendelkezések szerint – kötelezőek az EK-Szerződésnek az uniós polgárokra vonatkozó rendelkezései, valamint az ezen alapuló jogszabályok és ítélkezési gyakorlat. A Bolgár Köztársaság és Románia Európai Unióba történő felvételének feltételeiről és részletes szabályairól szóló jegyzőkönyv (HL 2005. L 157., 29. o.) 20. cikkéből és VII. mellékletéből kitűnik, hogy a 2004/38 irányelv rendelkezései Romániára nézve az EU-hoz való csatlakozás pillanatától kezdve kötelezőek, kivéve, amennyiben e rendelkezések – többek közt – a román állampolgároknak a tagállamok munkaerőpiacára történő bejutásával kapcsolatosak. E tekintetben számos átmeneti intézkedést elfogadtak Romániával kapcsolatban, a munkavállalók Közösségen belüli szabad mozgásáról szóló, 1968. október 15-i 1612/68/EGK tanácsi rendelet (HL 1968. L 257., 2. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 1. kötet, 15. o.) 1., 2., 3., 4., 5. és 6. cikkének alkalmazását illetően. Mivel Gh. Jipa munkavállalói jogai nem képezik a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő ügy tárgyát, az 1612/68 rendeletet érintő, fent hivatkozott átmeneti rendelkezések a jelen ügy összefüggéseiben nem bírnak jelentőséggel. A 2004/38 irányelv 4. cikkét – amely az uniós polgárok általános jogaira, mintsem munkavállalói jogaira vonatkozik – nem érintik a fent említett átmeneti rendelkezések, és az a román állampolgárokra 2007. január 1-jétől teljes mértékben alkalmazandó.

15 – Lásd még a IV. jegyzőkönyv 2. cikkének (2) bekezdését, amely előírja, hogy „[m]indenki szabadon elhagyhat minden országot, beleértve a saját országát is". A IV. jegyzőkönyv 1968. május 2-án lépett hatályba, és a Görög Köztársaság kivételével minden tagállam aláírta. Emlékezni kell azonban arra, hogy a görög kormány a fenti 24. pontban említett kérelmében kifejezetten hivatkozott a IV. jegyzőkönyv 2. cikkének (2) és (3) bekezdésére.

amely korlátozza az uniós polgárok arra vonatkozó jogát, hogy a származási tagállamukat egy másik tagállamba való utazás céljából elhagyják.

B – *A 2004/38 irányelv 27. cikke*

39. Második kérdésének második részével és harmadik kérdésének első részével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében annak tisztázását kéri, hogy valamely, a visszafogadási egyezmény alapján kitoloncolt román állampolgárnak az Unió más tagállamában való „jogellenes tartózkodása" a 2004/38 irányelv 27. cikkében meghatározott „közrend" vagy „közbiztonság" fogalma alá tartozik-e, amely alapján Románia korlátozásokat rendelhet el az adott személy más tagállam területén való szabad mozgásának tekintetében.

40. Az EK 18. cikk (1) bekezdése értelmében az EK-Szerződésben és a végrehajtására hozott intézkedésekben korlátozások és feltételek állapíthatók meg a tagállamok területén való szabad mozgás és tartózkodás joga tekintetében. Álláspontom szerint a 2004/38 irányelv „A beutazási és tartózkodási jog közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi okokból való korlátozása" címet viselő VI. fejezetének rendelkezései azokat a körülményeket szabályozzák, amelyek között a tagállamok az uniós polgároknak a tagállamok területén való szabad mozgását és tartózkodását korlátozhatják. Miközben a 2004/38 irányelv VI. fejezete kifejezetten nem hivatkozik a tagállam területe elhagyásának jogára, és a fejezet számos rendelkezése a beutazás [16] és a tartózkodás jogának [17] kérdéseit érinti, a 27. cikk (1) bekezdésének és az irányelv (22) preambulumbekezdésének szövegéből egyértelmű, hogy az irányelv VI. fejezete az „uniós polgárok […] szabad mozgáshoz […] való jogá[nak]" korlátozását szabályozza, amely kétségtelenül mind a tagállam területének más tagállamba való utazás céljából történő elhagyására, mind a más tagállamba való beutazás jogára vonatkozik.

41. Álláspontom szerint a 2004/38 irányelv 27. cikkének (2) bekezdését, amely a külföldiek mozgására és tartózkodására vonatkozó, a közérdek, közbiztonság vagy közegészség által indokolt különleges intézkedések összehangolásáról szóló, 1965. február 25-i 64/221/EK tanácsi irányelv [18] 3. cikke tartalmának jelentős részét megismétli, többek közt, a Bíróságnak a 64/221 irányelv 3. cikkére vonatkozó ítélkezési gyakorlata fényében kell értelmezni. E tekintetben a Bíróságnak a munkavállalókra vonatkozó állandó ítélkezési gyakorlata kimondja, hogy a szabad mozgás elvét széleskörűen, az elvtől való eltérést azonban szigorúan kell értelmezni. A Bíróság kimondta azt is, hogy

16 – A beutazás jogáról lásd a 2004/38 irányelv 5. cikkét.

17 – A tartózkodás jogáról lásd a 2004/38 irányelv III. fejezetét.

18 – HL 1964. 56., 850. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 1. kötet, 11. o. A 64/221 irányelvet 2006. április 30-i hatállyal hatályon kívül helyezte a 2004/38 irányelv. Lásd a 2004/38 irányelv 38. cikkének (2) bekezdését.

az e szabadságtól való eltérés különösen szigorú értelmezését kívánja meg a személyek uniós polgári jogállása is.[19] A Bíróság azonban megállapította azt is, hogy azok a sajátos körülmények, amelyek igazolhatják a közrend fogalmára történő hivatkozást, országonként és koronként változhatnak, ezért e tekintetben a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságok mérlegelési jogkörét – a Szerződésben rögzített korlátok között – el kell ismerni.[20]

42. A 2004/38 irányelv 27. cikkének (2) bekezdése szerint a „közrendi vagy közbiztonsági okokból hozott intézkedéseknek meg kell felelniük az arányosság elvének, és kizárólag az érintett egyén személyes magatartásán alapulhatnak."[21] Nemcsak a 2004/38 irányelv 27. cikke (2) bekezdésének szövegéből, hanem a Bíróság ítélkezési gyakorlatából is egyértelműen kiderül, hogy a közrendi indokok alapján és a közbiztonság fenntartása céljából hozott korlátozások nem indokolhatók az egyedi esethez nem tartozó indokokkal, vagy az általános megelőzési megfontolásokkal.[22] Továbbá, a 2004/38 irányelv 27. cikkének (2) bekezdése előírja, hogy korábbi büntetőítéletek önmagukban nem képezhetik ezen intézkedések meghozatalának az alapját.[23] Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a nemzeti hatóságnak a közrend fogalmára történő hivatkozása feltételezi, hogy a társadalmi rend bármely jogsértés által megvalósított megzavarásán túl, a közrend olyan valóságos és kellően súlyos veszélyeztetése áll fenn, amely sérti a társadalom valamely alapvető érdekét.[24]

43. Álláspontom szerint a tagállam valamely uniós polgárnak a más tagállamba való utazása céljából saját tagállama elhagyásához való jogát a közrendre vagy a közbiztonságra hivatkozással nem korlátozhatja pusztán azon az alapon, hogy más tagállamban történő „jogellenes tartózkodás" címén őt onnan kitoloncolták. Úgy vélem, hogy a Bíróságnak a Bizottság kontra Spanyolország ügyben hozott ítéletéből[25] következik, hogy amikor a tagállam az uniós polgároknak az EK 18. cikk (1) bekezdésében biztosított jogait korlátozza, nem hivatkozhat az uniós polgár magatartásával kapcsolatosan más tagállam által tett általános jellegű megállapításokra. A tagállamnak az uniós polgárok alapvető szabadságainak korlátozása során magának kell igazolnia és meggyőződnie arról, hogy e szabadságok gyakorlása következtében a közrend olyan valóságos és kellően súlyos veszélyeztetése áll fenn, amely sérti a társadalom valamely alapvető érdekét.

44. A jelen ügyben a kérdést előterjesztő bíróság által előadott tényekből semmi

19 – Lásd a Bíróság C-482/01. és C-493/01. sz., Orfanopoulos és Oliveri egyesített ügyekben 2004. április 29-én hozott ítéletének (EBHT 2004., I-5257. o.) 64. és 65. pontját.

20 – A Bíróság 41/74. sz. van Duyn-ügyben 1974. december 4-én hozott ítéletének (EBHT 1974., 1337. o.) 18. pontja.

21 – Az arányosság elve szerint a közrendi vagy közbiztonsági okok alapján hozott nemzeti intézkedéseknek a kitűzött cél elérésére alkalmasaknak és ahhoz szükségeseknek kell lenniük. E tekintetben lásd a 8. lábjegyzetben hivatkozott Baumbast és R. ügyben hozott ítélet 91. pontját.

22 – Lásd a Bíróság 67/74. sz. Bonsignore-ügyben 1975. február 26-án hozott ítéletének (EBHT 1975., 297. o.) 6. pontját és a 36/75. sz. Rutili-ügyben 1975. október 28-án hozott ítéletének (EBHT 1975., 1219. o.) 29. pontját.

23 – Lásd különösen a Bíróság C-348/96. sz. Calfa-ügyben 1999. január 19-én hozott ítéletének (EBHT 1999., I-11. o.) 22–24. pontját.

24 – Lásd a Bíróság C-503/03. sz., Bizottság kontra Spanyolország ügyben 2006. január 31-én hozott ítéletének (EBHT 2006., I-1097. o.) 46. pontját, a 19. lábjegyzetben hivatkozott Orfanopoulos és Oliveri ügyben hozott ítélet 66. pontját, a 7. lábjegyzetben hivatkozott Bouchereau-ügyben hozott ítélet 35. pontját és a 22. lábjegyzetben hivatkozott Rutili-ügyben hozott ítélet 28. pontját.

25 – Hivatkozás a 24. lábjegyzetben.

nem utal arra, hogy Gh. Jipa – jelenlegi vagy múltbeli – személyes viselkedése okot adna az attól való félelemre, hogy ő a társadalom alapvető érdekeit veszélyeztetné, és ezáltal szükség lenne arra, hogy Románia az EK 18. cikk (1) bekezdésében lefektetett szabad mozgáshoz való jogát a közrendre vagy a közbiztonságra hivatkozással korlátozza. Valóban, az előzetes döntéshozatal iránti kérelemből és a román kormány beadványaiból úgy tűnik, amelyről a kérdést előterjesztő bíróságnak kell meggyőződnie, hogy a minisztérium – még Romániának az EU-hoz való csatlakozását követően is – rendszeresen keresettel fordul a román bíróságokhoz annak érdekében, hogy a kérdéses nemzeti jogszabályok alapján a román állampolgárok más tagállamba való utazása céljából saját tagállamuk elhagyásának jogát korlátozzák azokban az esetekben, amikor az érintett állampolgárokat visszafogadási egyezmény alapján kitoloncolták.

45. Következésképpen úgy vélem, hogy a tagállam által saját állampolgára tekintetében – az arányosság elvét tiszteletben tartva hozott, és kizárólag az érintett egyén személyes magatartásán alapuló – arra vonatkozóan tett különös megállapításai hiányában, hogy az EK 18. cikk (1) bekezdésében és a 2004/38 irányelv 4. cikkében meghatározott, a más tagállamba való utazás céljából saját tagállama elhagyására irányuló jog gyakorlása a közrend olyan valóságos és kellően súlyos veszélyeztetését valósítaná meg, amely sérti a társadalom valamely alapvető érdekét, a származási tagállam a fenti irányelv 27. cikkében meghatározott „közrendre” vagy „közbiztonságra” való hivatkozással nem rendelheti el az érintett személy szabad mozgásának korlátozását.

C – *Személyes magatartás*

46. Harmadik kérdésének második részével a kérdést előterjesztő bíróság annak tisztázását kéri, hogy a tagállamok a 2004/38 irányelv 27. cikke értelmében „közrendi” vagy „közbiztonsági” okokból automatikusan korlátozhatják-e valamely uniós polgár mozgásának és tartózkodásának szabadságát, az érintett egyén „személyes magatartásának” vizsgálata nélkül.

47. A fenti 40–44. pontban kifejtett érvelés fényében, álláspontom szerint, a tagállamok a 2004/38 irányelv 27. cikke értelmében nem korlátozhatják automatikusan közrendi vagy közbiztonsági okokból valamely uniós polgár mozgásának és tartózkodásának szabadságát. A 2004/38 irányelv 27. cikkének (2) bekezdése szerint a tagállamoknak az ilyen korlátozások elrendelése során, minimális szükséges feltételként (*sine qua non*) meg kell vizsgálniuk az érintett egyén személyes magatartását. A 2004/38 irányelv 27. cikkének (2) bekezdése egyértelműen előírja továbbá, hogy a közrendi vagy közbiztonsági okokból hozott intézkedések kizárólag az érintett egyén személyes magatartásán alapulhatnak.

48. Úgy vélem ezért, hogy érvényteleníti a kérdéses korlátozás valamennyi indokát, ha a tagállam elmulasztja megvizsgálni az érintett egyén személyes magatartását, amikor közrendi vagy közbiztonsági okok alapján korlátozza a tagállamok területére való szabad belépésük és tartózkodásuk jogát.

## VI – Végkövetkeztetések

49. A fentieknek megfelelően, álláspontom szerint, a Bíróságnak a következő válaszokat kellene adnia a Tribunalul Dâmbovița által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekre:

(1) Az EK 18. cikk (1) bekezdésével és az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról, valamint az 1612/68/EGK rendelet módosításáról, továbbá a 64/221/EGK, a 68/360/EGK, a 72/194/EGK, a 73/148/EGK, a 75/34/EGK, a 75/35/EGK, a 90/364/EGK, a 90/365/EGK és a 93/96/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2004. április 29-i 2004/38/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 4. cikkével – a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő eljáráséhoz hasonló körülmények között – ellentétes a jelen eljárás tárgyát képezőhöz hasonló olyan nemzeti jogszabály, amely korlátozza az uniós polgárok arra vonatkozó jogát, hogy a származási tagállamukat egy másik tagállamba való utazás céljából elhagyják.

(2) A tagállam által saját állampolgára tekintetében – az arányosság elvét tiszteletben tartva hozott, és kizárólag az érintett egyén személyes magatartásán alapuló – arra vonatkozóan tett különös megállapításai hiányában, hogy az EK 18. cikk (1) bekezdésében és a 2004/38 irányelv 4. cikkében meghatározott, a más tagállamba való utazás céljából saját tagállama elhagyására irányuló jog gyakorlása a közrend olyan valóságos és kellően súlyos veszélyeztetését valósítaná meg, amely sérti a társadalom valamely alapvető érdekét, a származási tagállam a fenti irányelv 27. cikkében meghatározott „közrendre” vagy „közbiztonságra” való hivatkozással nem rendelheti el az érintett személy szabad mozgásának korlátozását.

(3) Érvényteleníti a kérdéses korlátozás valamennyi indokát, ha a tagállam elmulasztja megvizsgálni az érintett egyén személyes magatartását, amikor közrendi vagy közbiztonsági okok alapján korlátozza a tagállamok területére való szabad belépése és tartózkodása jogát.