OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
JÁNA MAZÁKA
przedstawiona w dniu 14 lutego 2008 r. [1]

1. W niniejszym wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożonym na podstawie art. 234 WE, sąd krajowy zwrócił się do Trybunału o udzielenie wskazówek odnośnie do wykładni art. 18 WE i art. 27 dyrektywy 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, zmieniającej rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylającej dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG [2].

2. Sprawa zawisła przed sądem krajowym dotyczy powództwa cywilnego wniesionego przez Ministerul Administraţiei şi Internelor — Direcţia Generală de Paşapoarte Bucureşti (ministerstwo administracji i spraw wewnętrznych — dyrekcję generalną ds. paszportów w Bukareszcie, zwane dalej „ministerstwem") w dniu 11 stycznia 2007 r. o ustanowienie ograniczenia w zakresie wykonywania prawa swobodnego przemieszczania się przez G. Jipę poza granicami kraju na okres do trzech lat. Skarga została wniesiona w następstwie wydalenia G. Jipy do Rumunii w dniu 26 listopada 2006 r. na mocy porozumienia o ponownym przyjmowaniu, zawartego między innymi pomiędzy Rumunią a Belgią.

1 — Język oryginału: angielski.
2 — Dz.U. L 158, s. 77.

I — Właściwe przepisy wspólnotowe

3. Artykuł 17 WE stanowi:

„1. Ustanawia się obywatelstwo Unii. Obywatelem Unii jest każda osoba mająca przynależność państwa członkowskiego. Obywatelstwo Unii uzupełnia obywatelstwo krajowe, nie zastępując go jednak.

2. Obywatele Unii korzystają z praw i podlegają obowiązkom przewidzianym w niniejszym traktacie".

4. Artykuł 18 ust. 1 WE stanowi, że „[k]ażdy obywatel Unii ma prawo do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich, z zastrzeżeniem ograniczeń i warunków ustanowionych w niniejszym traktacie i środkach przyjętych w celu jego wykonania".

5. Artykuł 1 lit. a) dyrektywy 2004/38 przewiduje, że dyrektywa ustanawia między innymi warunki regulujące korzystanie

z prawa swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich przez obywateli Unii i członków ich rodzin.

6. Artykuł 3 ust. 1 dyrektywy 2004/38 stanowi:

„Niniejszą dyrektywę stosuje się w odniesieniu do wszystkich obywateli Unii, którzy przemieszczają się do innego państwa członkowskiego lub przebywają w innym państwie członkowskim niż państwo członkowskie, którego są obywatelami […]".

7. Artykuł 4 ust. 1 dyrektywy 2004/38, zatytułowany „Prawo wyjazdu", stanowi:

„1. Bez uszczerbku dla przepisów dotyczących dokumentów podróży, mających zastosowanie do krajowych kontroli granicznych, wszyscy obywatele Unii posiadający ważny dowód tożsamości lub paszport […] mają prawo do opuszczenia terytorium państwa członkowskiego w celu odbycia podróży do innego państwa członkowskiego".

8. Artykuł 27 dyrektywy 2004/38, zatytułowany „Zasady ogólne", i który znajduje się w rozdziale VI — „Ograniczenia w prawie wjazdu i prawie pobytu uzasadnione względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego", stanowi:

„1. Z zastrzeżeniem przepisów niniejszego rozdziału państwa członkowskie mogą ograniczyć swobodę przemieszczania się i pobytu obywateli Unii […], kierując się względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego. Na względy te nie można się powoływać do celów gospodarczych.

2. Środki podjęte ze względów porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego muszą być zgodne z zasadą proporcjonalności i opierać się wyłącznie na indywidualnym zachowaniu danej osoby. Wcześniejsza karalność nie może sama w sobie stanowić podstaw do podjęcia takich środków.

Indywidualne zachowanie danej osoby musi stanowić rzeczywiste, aktualne i dostatecznie poważne zagrożenie narażające jeden z podstawowych interesów społecznych. Nie są dopuszczalne uzasadnienia, które nie są bezpośrednio związane z danym indywidualnym przypadkiem lub opierają się na względach ogólnej prewencji […]".

II — Właściwe przepisy krajowe

9. Artykuł 1 porozumienia między rządem Rumunii, z jednej strony, a rządami Królestwa Belgii, Wielkiego Księstwa Luksemburga i Królestwa Niderlandów, z drugiej strony, dotyczącego ponownego przyjmowania osób, które znajdują się w sytuacji sprzecznej z prawem (zwanego dalej „porozumieniem o ponownym przyjmowaniu"), i które zostało

zatwierdzone przez rząd rumuński rozporządzeniem nr 825/1995 [3], stanowi:

„Rząd Rumunii, bez żadnych formalności, przyjmuje ponownie na własne terytorium, na wniosek rządu Belgii, Luksemburga lub Niderlandów, każdego, kto nie spełnia lub przestał spełniać przesłanki wjazdu lub pobytu wymagane odpowiednio na terytorium Belgii, Luksemburga lub Niderlandów, w przypadkach gdy zostało ustalone lub gdy domniemywa się, że chodzi o obywatela rumuńskiego".

10. Artykuł 3 ustawy nr 248/2005 z dnia 20 lipca 2005 r. (w brzmieniu zmienionym) w sprawie swobodnego przemieszczania się obywateli rumuńskich za granicą [4] stanowi:

„1. Wykonywanie przez obywateli rumuńskich prawa swobodnego przemieszczania się za granicą może zostać ograniczone jedynie czasowo, w przypadkach i na warunkach przewidzianych w niniejszej ustawie; takie ograniczenie przyjmuje formę zawieszenia lub, w zależności od przypadku, ograniczeń w zakresie wykonywania tego prawa.

[…]

3. Ograniczenia w zakresie wykonywania prawa swobodnego przemieszczania się za granicą polegają na czasowym zakazie podróżowania do określonych państw, ustanowionym przez właściwe władze rumuńskie na warunkach przewidzianych w niniejszej ustawie".

11. Zgodnie z art. 38 ustawy 248/2005:

„Ograniczenia w zakresie wykonywania prawa swobodnego przemieszczania się za granicą mogą zostać nałożone na okres nieprzekraczający trzech lat, w następujących warunkach i jedynie wobec:

a) osoby, która została wydalona z określonego państwa na podstawie porozumienia o ponownym przyjmowaniu, zawartego między Rumunią a danym państwem,

b) osoby, której obecność na terytorium określonego państwa wyrządziłaby poważną szkodę interesom Rumunii bądź stosunkom dwustronnym między Rumunią a danym państwem, z powodu działalności prowadzonej przez nią lub działalności, którą mogłaby ona prowadzić".

3 — Opublikowane w *Monitorul Oficial* nr 241 z dnia 20 października 1995 r.

4 — Opublikowana w *Monitorul Oficial* nr 682 z dnia 29 lipca 2005 r., zmieniona zarządzeniem nr 5 z dnia 19 stycznia 2006 r., opublikowanym w *Monitorul Oficial* nr 71 z dnia 26 stycznia 2006 r.

12. Artykuł 39 ustawy 248/2005 stanowi, co następuje:

„W sytuacji, o której mowa w art. 38 lit. a), decyzja jest wydawana przez sąd miejsca zamieszkania osoby lub Tribunalul Bucureşti, gdy osoba ta zamieszkuje za granicą, na wniosek dyrekcji generalnej ds. paszportów zawierający wskazanie państwa, z którego terytorium dana osoba została wydalona".

III — Postępowanie przed sądem krajowym i pytania prejudycjalne

13. Z treści postanowienia odsyłającego wynika, że G. Jipa w dniu 10 września 2006 r. opuścił Rumunię, aby udać się do Belgii. W dniu 26 listopada 2006 r. został wydalony przez władze belgijskie do Rumunii za spowodowanie „sytuacji sprzecznej z prawem" na mocy porozumienia o ponownym przyjmowaniu.

14. W dniu 11 stycznia 2007 r. ministerstwo złożyło wniosek w sądzie krajowym o ustanowienie ograniczenia prawa G. Jipy do swobodnego przemieszczania się na terytorium Belgii. Sąd krajowy zauważa w swoim postanowieniu odsyłającym, że ministerstwo nie wyjaśniło, na czym polega „sytuacja sprzeczna z prawem" G. Jipy, która była przyczyną jego wydalenia.

15. Sąd krajowy jest zdania między innymi, że przepisy prawa krajowego, w szczególności art. 38 i 39 ustawy nr 248/2005 oraz rozporządzenie rządowe nr 825/1995 są sprzeczne z art. 18 WE oraz z art. 27 dyrektywy 2004/38. Postanowieniem z dnia 17 stycznia 2007 r. Tribunalul Dâmboviţa postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami:

„1. Czy art. 18 WE […] powinien być interpretowany w ten sposób, że stoi na przeszkodzie temu, aby obowiązujące w Rumunii uregulowania prawne (art. 38 i 39 ustawy nr 248/2005 w sprawie swobodnego przemieszczania się obywateli rumuńskich za granicą) wprowadzały przeszkody w swobodnym przemieszczaniu się osób?

2. a) Czy art. 38 i 39 ustawy 248/2005 […], które zabraniają określonej osobie (obywatelowi rumuńskiemu, a obecnie Unii Europejskiej) swobodnego przemieszczania się w innym państwie (w tym przypadku w państwie członkowskim Unii Europejskiej), stanowią przeszkodę w swobodnym przepływie osób przewidzianym w art. 18 WE?

b) Czy jedno z państw członkowskich Unii Europejskiej (w tym przypadku Rumunia) może wprowadzić ograniczenie w wykonywaniu swobody przepływu obywateli na terytorium innego państwa członkowskiego?

3. a) Czy »sytuacja sprzeczna z prawem«, o której mowa w przepisie krajowym zawartym w rozporządzeniu rządowym [nr 825/1995] zatwierdzającym porozumienie między rządem Rumunii, z jednej strony, a rządami Królestwa Belgii, Wielkiego Księstwa Luksemburga i Królestwa Niderlandów, z drugiej strony, dotyczącym ponownego przyjmowania osób, które znajdują się w sytuacji sprzecznej z prawem (przepis, na podstawie którego została wydana decyzja o ponownym przyjęciu pozwanego, który znajduje się w sytuacji »sprzecznej z prawem«), stanowi wzgląd »porządku publicznego« lub »bezpieczeństwa publicznego«, o których mowa w art. 27 dyrektywy 2004/38/WE, tak iż można wprowadzić ograniczenie swobodnego przemieszczania się takiej osoby?

   b) W przypadku udzielenia odpowiedzi twierdzącej na poprzednie pytanie, czy art. 27 dyrektywy 2004/38/WE […] powinien być interpretowany w ten sposób, że państwa członkowskie mogą stosować ograniczenia w swobodzie przemieszczania się i pobytu obywatela Unii ze względów »porządku publicznego« i »bezpieczeństwa publicznego« w sposób automatyczny, bez weryfikowania »indywidualnego zachowania«?”.

16. Postanowieniem z dnia 17 stycznia 2007 r. sąd krajowy zwrócił się również do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w przedmiocie przedłożonych pytań prejudycjalnych w trybie przyspieszonym.

17. Postanowieniem z dnia 3 kwietnia 2007 r. prezes Trybunału oddalił wniosek sądu krajowego o wydanie orzeczenia w trybie przyspieszonym.

18. Rządy rumuński i grecki oraz Komisja złożyły swoje uwagi na piśmie. Nie złożono wniosku o przeprowadzenie rozprawy i rozprawa nie została przeprowadzona.

IV — Główne argumenty stron

19. Rumuński rząd uważa, że wniosek sądu krajowego jest dopuszczalny pomimo okoliczności, że wydalenie G. Jipy miało miejsce przed przystąpieniem Rumunii do Unii Europejskiej w dniu 1 stycznia 2007 r. Ponieważ powództwo ministerstwa w sprawie ograniczenia prawa G. Jipy do swobodnego przemieszczania się zostało wniesione w dniu 11 stycznia 2007 r., a zatem po przystąpieniu Rumunii do Unii Europejskiej, G. Jipa korzysta z prawa do swobodnego przemieszczania się, które może być ograniczone jedynie zgodnie z traktatem WE i środkami przyjętymi w celu jego wykonania. Rząd rumuński utrzymuje również, że Trybunał jest właściwy do rozpatrzenia niniejszej sprawy, ponieważ istnieje ryzyko ograniczenia prawa G. Jipy do swobodnego przemieszczania się na podstawie art. 38 lit. a) ustawy nr 248/2005. Rządy rumuński i grecki zauważają, że okoliczność, iż G. Jipa nie skorzystał z prawa do swobodnego przemieszczania się zgodnie z traktatem WE, jest bez znaczenia. Rumunia dodaje, że Trybunał

orzekł w sprawie Schempp [5], iż sytuacji, w której obywatel państwa członkowskiego nie skorzystał z prawa do swobodnego przemieszczania się, nie można wyłącznie z tego powodu, przyrównywać do sytuacji o charakterze wyłącznie wewnętrznym.

20. Rząd rumuński twierdzi, że zawarte przez niego porozumienia o ponownym przyjmowaniu z innymi państwami członkowskimi Unii Europejskiej oraz krajowe przepisy przyjęte w następstwie tych porozumień należy interpretować w świetle stosownych przepisów wspólnotowych. W związku z tym twierdzi, że wykładni art. 18 WE należy dokonywać w ten sposób, że stoją one w sprzeczności z przepisami art. 38 i 39 ustawy nr 248/2005, które ograniczają prawo swobody przemieszczania się.

21. Według Rumunii art. 27 dyrektywy 2004/38 nie znajduje zastosowania w niniejszej sprawie. Rumunia stoi na stanowisku, że z ogólnej systematyki rozdziału VI (art. 27–33) dyrektywy 2004/38 oraz ze względu na to, że ograniczenia przewidziane w art. 27 dyrektywy 2004/38 stanowią wyjątki od zasady swobody przemieszczania się, a zatem należy interpretować je wąsko, wynika między innymi, że jedynie przyjmujące państwo członkowskie, a nie państwo członkowskie pochodzenia, może ograniczyć prawo swobody przemieszczania się obywateli zgodnie z art. 27 dyrektywy 2004/38, kierując się względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego To właśnie przyjmujące państwo członkowskie jest w stanie najlepiej ocenić, czy obywatel innego państwa członkowskiego zagraża jego porządkowi publicznemu lub bezpieczeństwu publicznemu.

22. Jeśli chodzi o możliwość ograniczenia prawa swobodnego przemieszczania się przez państwo członkowskie pochodzenia w stosunku do jednego ze swoich obywateli ze względu na zagrożenie dla własnego porządku publicznego, rząd rumuński stoi na stanowisku, że zgodnie z rumuńską konstytucją oraz kodeksem karnym takie ograniczenie jest jedynie dozwolone w przypadkach dotyczących przestępstw zagrożonych karą dożywotniego pozbawienia wolności lub karą pozbawienia wolności w celu zapewnienia prawidłowego przebiegu procesu karnego lub uniemożliwienia oskarżonemu ucieczki. Jednakże takie sytuacje mają charakter wyłącznie wewnętrzny i nie są przedmiotem prawa wspólnotowego.

23. Jednakże w przypadku gdyby Trybunał uznał, że art. 27 dyrektywy 2004/38 znajduje zastosowanie w niniejszej sprawie, Rumunia uważa, że w myśl utrwalonego orzecznictwa [6] „sytuacja sprzeczna z prawem" G. Jipy, w świetle przepisów prawa wspólnotowego, nie stanowi zagrożenia dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego. Co więcej, zgodnie z art. 27 ust. 2 dyrektywy 2004/38 oraz z orzecznictwem Trybunału [7] ograniczenia w swobodnym przemieszczaniu się mogą być nałożone po rozpatrzeniu indywidualnego zachowania danej osoby, natomiast nigdy nie mogą być nakładane automatycznie.

5 — Wyrok z dnia 12 lipca 2005 r. w sprawie C-403/03, Zb.Orz. I-6421, pkt 22.

6 — Wyroki: z dnia 8 kwietnia 1976 r. w sprawie 48/75 Royer, Rec. s. 497, pkt 51; z dnia 3 lipca 1980 r. w sprawie 157/79 Regina przeciwko Pieck, Rec. s. 2171, pkt 18 i 19; z dnia 12 grudnia 1989 r. w sprawie C-265/88 Messner, Rec. s. 4209, pkt 14; z dnia 25 lipca 2002 r. w sprawie C-459/99 MRAX, Rec. s. I-6591, pkt 78 i 90 oraz z dnia 17 lutego 2005 r. w sprawie C-215/03 Oulane, Zb.Orz. s. I-1215, pkt 44.

7 — Wyroki: z dnia 27 października 1977 r. w sprawie 30/77 Bouchereau; Rec. s. 1999, pkt 35 oraz z dnia 18 maja 1982 r. w sprawach połączonych 115/81 i 116/81 Adoui i Cornuaille, Rec. s. 1665, pkt 8 i 11.

24. Republika Grecka stoi na stanowisku, że art. 38 i 39 ustawy nr 2482005 stanowi przeszkodę w swobodnym przepływie obywateli Unii, zgodnie z art. 18 WE oraz dyrektywą 2004/38. Rząd grecki twierdzi, że nie zostało dowiedzione, iż indywidualne zachowanie G. Jipy uzasadnia nałożenie ograniczeń na jego prawo do swobody przemieszczania się. Rząd ten zauważa, że środki przewidziane w rumuńskim prawodawstwie są środkami o charakterze ogólnym, które są nakładane zawsze wtedy, gdy ma miejsce wydalenie na podstawie dwustronnego porozumienia o ponownym przyjmowaniu. Rząd grecki twierdzi również, że prawodawstwo rumuńskie jest niezgodne z art. 2 protokołu nr 4 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności („EKPC"), (zwanego dalej „protokołem nr 4"), który stanowi, że korzystanie z prawa do opuszczenia jakiegokolwiek kraju, w tym swojego własnego, nie może podlegać innym ograniczeniom niż te, które są konieczne miedzy innymi z uwagi na bezpieczeństwo publiczne lub utrzymanie porządku publicznego.

25. Komisja twierdzi, że od dnia przystąpienia Rumunii do Unii Europejskiej w dniu 1 stycznia 2007 r. G. Jipa jest obywatelem Unii i odtąd ma prawo, zgodnie z art. 18 WE, do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich, z zastrzeżeniem ograniczeń i warunków ustanowionych w traktacie WE oraz dyrektywie 2004/38. Prawo obywatela Unii do opuszczenia terytorium państwa członkowskiego w celu odbycia podróży do innego państwa członkowskiego zostało bardziej szczegółowo określone w art. 4 dyrektywy 2004/38.

26. Komisja stoi na stanowisku, że pomimo brzmienia tytułu rozdziału VI dyrektywy 2004/38, rozdział ten, odnoszący się do ograniczeń w prawie wjazdu i prawie pobytu uzasadnionych względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego, obejmuje również, w każdym razie w niektórych przypadkach, ograniczenia nałożone przez państwa członkowskie na własnych obywateli w zakresie prawa do opuszczenia terytorium kraju i podróżowania do innego państwa członkowskiego. Komisja twierdzi, że art. 27 dyrektywy 2004/38 znajduje zastosowanie do stanu faktycznego w sprawie zawisłej przed sądem krajowym, w której władze krajowe chcą ograniczenia prawa swobodnego przemieszczania się jednego ze swoich obywateli, aby zapobiec powrotowi tej osoby na pewien czas do państwa członkowskiego, z którego została ona wydalona za spowodowanie sytuacji sprzecznej z prawem. Ponadto zgodnie z art. 27–31 dyrektywy 2004/38/WE, jak również z ogólną systematyką tej dyrektywy, środek ograniczający prawo obywatela do swobodnego przemieszczania się może być zastosowany jedynie przez państwo członkowskie, którego porządek publiczny lub bezpieczeństwo publiczne są bezpośrednio zagrożone. W związku z tym Komisja twierdzi, że zgodnie z art. 18 WE i przepisami rozdziału VI dyrektywy 2004/38 decyzja o ograniczeniu prawa do swobody przemieszczania się obywatela Unii nie może być wydana przez państwo członkowskie jedynie ze względu na żądanie innego państwa członkowskiego, z którego ten obywatel został wydalony, chyba że państwo członkowskie wydające decyzję uzna, że zachowanie osoby, której ona dotyczy, stanowi zagrożenie dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego, o czym mowa w art. 27 przywołanej dyrektywy.

27. Komisja twierdzi również, że odwołanie się do „sytuacji sprzecznej z prawem" G. Jipy w postanowieniu odsyłającym sądu krajowego jest bardzo niejasne. W konsekwencji nie można ustalić, czy „sytuacja sprzeczna z prawem" wchodzi w zakres pojęcia porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego,

jak stanowi dyrektywa 2004/38. Komisja twierdzi zatem, że państwo członkowskie nie może ograniczyć prawa swobodnego przemieszczania się obywatela Unii, zgodnie z art. 27 dyrektywy 2004/38, jeśli ograniczenie nakłada się wyłącznie w oparciu o twierdzenie innego państwa członkowskiego, że dana osoba znajdowała się w sytuacji sprzecznej z prawem na jego terytorium.

V — Ocena

A — *Artykuł 18 ust. 1 WE oraz art. 4 dyrektywy 2004/38/WE*

28. W pytaniu pierwszym oraz w pierwszej części pytania drugiego sąd krajowy zmierza zasadniczo do ustalenia, czy art. 18 WE stoi na przeszkodzie przepisom takim jak art. 38 i 39 ustawy nr 248/2005, które przewidują, w pewnych okolicznościach, wprowadzenie ograniczeń w zakresie korzystania z prawa swobodnego przemieszczania się obywateli Rumunii za granicę na okres do trzech lat.

29. Zgodnie z postanowieniem odsyłającym ministerstwo wniosło do sądu krajowego skargę mającą na celu wydanie orzeczenia ograniczającego na okres nieprzekraczający trzech lat wjazd G. Jipy do Belgii, państwa członkowskiego, z którego został wydalony w dniu 27 listopada 2006 r. Ponadto z postanowienia odsyłającego wynikałoby, że zgodnie z przytoczonymi przepisami krajowymi mogą być nałożone ograniczenia w zakresie prawa do swobodnego przemieszczania się obywatela Rumunii za granicę, w przypadku gdy osoba ta została wydalona do Rumunii na mocy porozumienia o ponownym przyjmowaniu lub w przypadku gdy jej obecność na terytorium innego państwa aniżeli Rumunia wyrządzałaby poważną szkodę interesom Rumunii bądź stosunkom dwustronnym między Rumunią a tym państwem.

30. Zgodnie z art. 17 ust. 1 WE każda osoba mająca przynależność państwa członkowskiego jest obywatelem Unii. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału obywatelstwo Unii ma stanowić podstawowy status obywateli państw członkowskich [8]. W następstwie przystąpienia Rumunii do Unii Europejskiej w dniu 1 stycznia 2007 r. G. Jipa korzysta ze statusu obywatela Unii zgodnie z art. 17 ust. 1 WE, a zatem może, począwszy od tej daty, powoływać się na prawa związane z tym statusem, w tym przeciwko państwu członkowskiemu pochodzenia [9].

31. W wyroku w sprawie Baumbast i R Trybunał orzekł, że skarżący w tamtej sprawie, jako obywatel państwa członkowskiego, będący jednocześnie obywatelem Unii, miał prawo bezpośrednio powołać się na art. 18 ust. 1 WE [10]. Moim zdaniem

8 — Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 20 września 2001 r. w sprawie C-184/99 Grzelczyk, Rec. s. I-6193, pkt 31 oraz z dnia 17 września 2002 r. w sprawie C-413/99 Baumbast i R, Rec s. I-7091, pkt 82.

9 — Wyroki: z dnia 26 października 2006 r. w sprawie C-192/05 Tas-Hagen i Tas, Zb.Orz. s. I-10451, pkt 19, 30 i 31 oraz z dnia 23 października 2007 r. w sprawach połączonych C-11/06 i C-12/06 Morgan i Bucher, Zb.Orz. s. I-9161, pkt 22.

10 — Wyżej wymieniony w przypisie 8, pkt 84.

prawo swobodnego przemieszczania się na terytorium państw członkowskich, zgodnie z art. 18 ust. 1 WE, jest bezpośrednio przyznane każdemu obywatelowi Unii poprzez jasne i precyzyjne brzmienie tego postanowienia traktatu WE, z zastrzeżeniem jednakże ograniczeń i warunków ustanowionych w traktacie WE i przepisach przyjętych w celu jego wykonania. Zatem obywatele Unii mają prawo, wynikające bezpośrednio z art. 18 ust. 1 WE, do opuszczenia terytorium państwa członkowskiego, włącznie z państwem pochodzenia, celem wjazdu na terytorium innego państwa członkowskiego.

32. Ponadto — pomimo że obywatelstwo Unii, ustanowione w art. 17 WE, nie ma na celu poszerzenia zakresu przedmiotowego stosowania traktatu o czysto wewnętrzne sytuacje krajowe, które nie mają związku z prawem wspólnotowym [11] — należy zauważyć, jak przedłożyły rządy rumuński i grecki, że okoliczność, iż G. Jipa nie skorzystał z prawa do swobodnego przemieszczania się, nie może sama z siebie zrównywać jego sytuacji z sytuacją jedynie o charakterze wewnętrznym [12].

33. Z postanowienia odsyłającego wynikałoby, że postępowanie przed sądem krajowym jest następstwem wydalenia G. Jipy z Belgii do Rumunii na mocy porozumienia o ponownym przyjmowaniu wskutek „sytuacji sprzecznej z prawem" w Belgii. Sąd krajowy sam wskazał w postanowieniu odsyłającym, że ministerstwo nie wyjaśniło, co rozumie pod pojęciem „sytuacja sprzeczna z prawem" G. Jipy. Jednakże należy zauważyć, że rząd rumuński wskazał, iż okoliczności dotyczące „sytuacji sprzecznej z prawem" G. Jipy w Belgii nie są kwestią prawa karnego.

34. W świetle, po pierwsze, tego, że G. Jipa z dniem 1 stycznia 2007 r. korzysta z podstawowego statusu obywatela Unii, po drugie, tego, że ministerstwo zwraca się do sądu krajowego o wydanie w postępowaniu cywilnym orzeczenia ustanawiającego ograniczenie prawa G. Jipy do przemieszczania się do innego państwa członkowskiego, oraz po trzecie, ograniczonych informacji dostarczonych przez sąd krajowy w związku z wydaleniem G. Jipy z Belgii na mocy porozumienia o ponownym przyjmowaniu ze względu na „sytuację sprzeczną z prawem" w Belgii, nie ma według mnie podstaw ku temu, by Trybunał mógł uznać, że ograniczenia, jakie może nałożyć sąd krajowy na G. Jipę w zakresie przemieszczania się do Belgii, między innymi zgodnie z art. 38 i 39 ustawy nr 248/2005, dotyczą wyłącznie sytuacji wewnętrznej. W związku z powyższym uważam, że niniejsza sprawa ma bezpośredni związek z prawem wspólnotowym.

35. W moim przekonaniu ograniczenia, jakie mogą być nałożone przez sąd krajowy na G. Jipę w zakresie opuszczenia państwa członkowskiego pochodzenia w celu odbycia podróży na terytorium innego państwa członkowskiego, stanowią przeszkodę w wykonywaniu prawa do swobodnego przemieszczania się ustanowionego w art. 18 ust. 1 WE. Prawo do swobodnego przemieszczania się na terytorium państw członkowskich zagwarantowane w art. 18 ust. 1 WE zostałoby pozbawione znaczenia, gdyby

11 — Wyrok z dnia 5 czerwca 1997 r. w sprawach połączonych C-64/96 i C-65/96 Uecker i Jacquet, Rec. s. I-3171, pkt 23.

12 — Zobacz w tym względzie wyrok z dnia 19 października 2004 r. w sprawie C-200/02 Zhu i Chen, Zb.Orz. s. I-9925, pkt 19.

państwa członkowskie pochodzenia mogły, bez dostatecznego uzasadnienia, zabronić swoim obywatelom opuszczania ich terytorium celem wjazdu na terytorium innego państwa członkowskiego [13].

36. Rozpatrywane w niniejszym postępowaniu przepisy krajowe należy w moim przekonaniu oceniać również w świetle art. 4 dyrektywy 2004/38 [14], który reguluje prawo obywateli Unii do opuszczenia terytorium państwa członkowskiego w celu odbycia podróży do innego państwa członkowskiego.

37. Zgodnie z art. 4 ust. 1 dyrektywy 2004/38 wszyscy obywatele Unii posiadający ważny dowód tożsamości lub paszport mają prawo do opuszczenia terytorium państwa członkowskiego w celu odbycia podróży do innego państwa członkowskiego. W moim przekonaniu art. 4 ust. 1 dyrektywy 2004/38 ma bardzo szeroki zakres, ponieważ przyznaje obywatelom Unii posiadającym ważny dowód tożsamości lub paszport prawo do opuszczenia terytorium każdego państwa członkowskiego, włącznie z państwem członkowskim pochodzenia [15] w celu odbycia podróży do innego państwa członkowskiego. Ponadto zgodnie z art. 4 ust. 2 dyrektywy 2004/38 w stosunku do obywateli Unii nie nakłada się obowiązku posiadania wiz wyjazdowych lub równoważnych formalności, a państwa członkowskie muszą, zgodnie z art. 4 ust. 3, wydawać i odnawiać swoim obywatelom dowody tożsamości i paszporty potwierdzające ich przynależność państwową.

38. W związku z powyższym uważam, że w braku dostatecznego uzasadnienia art. 18 ust. 1 WE oraz art. 4 dyrektywy 2004/38 stoją na przeszkodzie przepisom krajowym, takim jak będące przedmiotem niniejszej sprawy,

13 — Zobacz podobnie wyrok z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie C-224/02 Pusa, Rec. s. I-5763, pkt 20. Zobacz również w kontekście swobody przedsiębiorczości wyroki: z dnia 27 września 1988 r. w sprawie 81/87 Daily Mail and General Trust, Rec. s. 5483, pkt 16; z dnia 11 grudnia 2007 r. w sprawie C-438/05 International Transport Workers' Federation i Finnish Seamen's Union, Zb.Orz. s. I-10779, pkt 69. Zobacz również w kontekście swobody przepływu osób i swobody przedsiębiorczości wyrok z dnia 7 lipca 1992 r. w sprawie C-370/90 Singh, Rec. s. I-4265, pkt 23. W wyroku z dnia 15 grudnia 1995 r. w sprawie C-415/93 Bosman, Rec. s. I-4921 Trybunał stwierdził, że „prawa zagwarantowane w art. [43] i nast. byłyby pozbawione znaczenia, gdyby państwo pochodzenia mogło zabronić przedsiębiorstwom opuszczania jego terytorium w celu wykonywania działalności w innym państwie członkowskim. Te same względy mają zastosowanie w odniesieniu do art. [39] traktatu w stosunku do reguł ograniczających swobodny przepływ obywateli jednego państwa członkowskiego, którzy chcieliby świadczyć pracę w innym państwie członkowskim"(zob. pkt 97).

14 — Z chwilą przystąpienia do Unii Europejskiej w dniu 1 stycznia 2007 r. Rumunia jest związana postanowieniami traktatu WE dotyczącymi praw obywateli Unii, jak również odnoszącymi się do nich przepisami prawa i orzecznictwem, z zastrzeżeniem przepisów przejściowych przyjętych w tym zakresie. Z art. 20 oraz załącznika VII do Protokołu dotyczącego warunków i uzgodnień w sprawie przyjęcia Republiki Bułgarii i Rumunii do Unii Europejskiej (Dz.U. 2005, L 157, s. 29) wynikałoby, że z chwilą przystąpienia do Unii Europejskiej Rumunia związana jest przepisami dyrektywy 2004/38, z zastrzeżeniem przepisów dotyczących, w szczególności dostępu obywateli rumuńskich do rynku pracy państw członkowskich. W tym względzie przyjęto określoną liczbę przejściowych porozumień w odniesieniu do Rumunii dotyczących zastosowania art. 1–6 rozporządzenia Rady (EWG) nr 1612/68 z dnia 15 października 1968 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Wspólnoty (Dz.U. L 257, s. 2). Ponieważ prawa G. Jipy jako pracownika nie są przedmiotem postępowania przed sądem krajowym, przytoczone wyżej przejściowe porozumienia dotyczące rozporządzenia Rady nr 1612/68 nie mają znaczenia w świetle niniejszej sprawy. Artykuł 4 dyrektywy 2004/38, który dotyczy praw obywateli Unii w ogóle, a nie obywateli Unii, którzy są pracownikami, jest niezależny od przytoczonych powyżej przejściowych porozumień i w całości znajduje zastosowanie w stosunku do obywateli rumuńskich, począwszy od dnia 1 stycznia 2007 r.

15 — Zobacz również art. 2 ust. 2 protokołu nr 4, który stanowi, że „każdy może swobodnie opuścić jakikolwiek kraj, włączając w to swój własny". Protokół nr 4 wszedł w życie z dniem 2 maja 1968 r. i został podpisany przez wszystkie państwa członkowskie, z wyjątkiem Republiki Greckiej. Należy jednakże przypomnieć, że rząd grecki w pisemnych uwagach wspomnianych powyżej w pkt 24 powołuje się konkretnie na art. 2 ust. 2 i 3 protokołu nr 4.

które przewidują możliwość nałożenia ograniczeń na prawo obywateli Unii do opuszczenia terytorium państwa członkowskiego pochodzenia w celu odbycia podróży do innego państwa członkowskiego.

B — *Artykuł 27 dyrektywy 2004/38*

39. W drugiej części drugiego pytania i w pierwszej części trzeciego pytania sąd krajowy zmierza zasadniczo do ustalenia, czy „sytuacja sprzeczna z prawem" obywatela rumuńskiego w innym państwie członkowskim Unii, który został wydalony na mocy porozumienia o ponownym przyjmowaniu, wchodzi w zakres pojęć „porządek publiczny" lub „bezpieczeństwo publiczne" przewidzianych w art. 27 dyrektywy 2004/38, tak że Rumunia może nałożyć ograniczenia na prawo tej osoby do swobodnego przemieszczania się na terytorium innego państwa członkowskiego.

40. Zgodnie z art. 18 ust. 1 WE ograniczenia i warunki mogą być nałożone na prawo do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich, zgodnie z traktatem WE i przepisami przyjętymi w celu jego wykonania. W moim przekonaniu przepisy rozdziału VI dyrektywy 2004/38, który jest zatytułowany „Ograniczenia w prawie wjazdu i prawie pobytu uzasadnione względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego", regulują sytuacje, w których państwo członkowskie może nałożyć ograniczenia na prawo obywateli Unii do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich. Pomimo że tytuł rozdziału VI dyrektywy 2004/38 nie odnosi się wyraźnie do prawa wyjazdu i rzeczywiście wiele przepisów tego rozdziału dotyczy kwestii związanych z prawem wjazdu [16] oraz prawem pobytu [17], z brzmienia art. 27 ust. 1 oraz motywu 22 tej dyrektywy wynika, że rozdział VI reguluje ograniczenia dotyczące „swobody przemieszczania się obywateli Unii", co niewątpliwie odnosi się zarówno do prawa opuszczenia terytorium państwa członkowskiego w celu odbycia podróży do innego państwa członkowskiego, jak i prawa do wjazdu na terytorium innego państwa członkowskiego.

41. W moim przekonaniu art. 27 ust. 2 dyrektywy 2004/38, który w większości powtarza postanowienia zawarte w art. 3 dyrektywy Rady 64/221/EWG z dnia 25 lutego 1964 r. w sprawie koordynacji specjalnych środków dotyczących przemieszczania się i pobytu cudzoziemców, uzasadnionych względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego [18], należy interpretować między innymi w świetle orzecznictwa Trybunału dotyczącego art. 3 dyrektywy 64/221. W tym względzie z utrwalonego orzecznictwa wynika, że zasadę swobody przepływu osób w odniesieniu do pracowników należy interpretować szeroko, a odstępstwa

16 — Zobacz art. 5 dyrektywy 2004/38 dotyczący prawa wjazdu.

17 — Zobacz rozdział III dyrektywy 2004/38 dotyczący prawa pobytu.

18 — Dz. U. 56, s. 850. Dyrektywa 64/221 została uchylona dyrektywą 2004/38 ze skutkiem od dnia 30 kwietnia 2006 r. Zobacz art. 38 ust. 2 dyrektywy 2004/38.

od tej zasady należy interpretować wąsko. Ponadto Trybunał orzekł, że niezbędna jest szczególnie wąska interpretacja odstępstw od tej zasady ze względu na status osoby jako obywatela Unii [19]. Niemniej Trybunał orzekł również, że szczególne okoliczności, które mogłyby uzasadniać odwołanie się do pojęcia porządku publicznego, mogą różnić się w poszczególnych państwach lub w określonych okresach, w związku z czym należy w tym względzie przyznać właściwym organom krajowym pewien zakres swobodnego uznania w granicach wyznaczonych traktatem [20].

42. Zgodnie z art. 27 ust. 2 dyrektywy 2004/38 „[ś]rodki podjęte ze względów porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego muszą być zgodne z zasadą proporcjonalności i opierać się wyłącznie na indywidualnym zachowaniu danej osoby" [21]. Jest oczywiste, nie tylko na podstawie przesłanek art. 27 ust. 2 dyrektywy 2004/38, ale również na podstawie utrwalonego orzecznictwa Trybunału, że ograniczenia nałożone ze względu na porządek publiczny i dla utrzymania bezpieczeństwa publicznego nie mogą być oparte na zewnętrznych przesłankach oderwanych od indywidualnej sprawy lub względach ogólnej prewencji [22]. Ponadto art. 27 ust. 2 dyrektywy 2004/38 przewiduje, że wcześniejsza karalność nie może sama w sobie stanowić podstaw do podjęcia takich środków [23]. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem odwołanie się przez władze krajowe do pojęcia porządku publicznego zakłada istnienie — oprócz zakłócenia porządku społecznego, jakim jest każde naruszenie prawa — rzeczywistego i dostatecznie poważnego zagrożenia podstawowego interesu społeczeństwa [24].

43. W moim przekonaniu państwo członkowskie nie może ograniczyć prawa przyznanego obywatelowi Unii do opuszczenia państwa członkowskiego jego pochodzenia w celu odbycia podróży do innego państwa członkowskiego ze względu na porządek publiczny lub bezpieczeństwo publiczne jedynie na takiej podstawie, że został on wydalony z innego państwa członkowskiego za spowodowanie „sytuacji sprzecznej z prawem" w tym państwie. Uważam, że z wyroku w sprawie Komisja przeciwko Hiszpanii [25] wynika, że państwo członkowskie przy ograniczaniu prawa przyznanego obywatelowi Unii na podstawie art. 18 ust. 1 WE nie może opierać się na ogólnych, niejasnych twierdzeniach innego państwa członkowskiego odnośnie do zachowania obywatela Unii. Państwo członkowskie ograniczające podstawowe swobody obywateli Unii musi samo sprawdzić i potwierdzić, czy korzystanie z tych swobód stanowi rzeczywiste i dostatecznie poważne zagrożenie dla porządku publicznego wpływające na jeden z podstawowych interesów społeczeństwa.

44. W niniejszej sprawie żadna z okoliczności przedstawionych przez sąd krajowy nie

19 — Wyrok z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawach połączonych C-482/01 i C-493/01 Orfanopoulos i Oliveri, Rec. s. I-5257, pkt 64 i 65.

20 — Wyrok z dnia 4 grudnia 1974 r. w sprawie 41/74 van Dyn, Rec. s. 1337, pkt 18.

21 — Zgodnie z zasadą proporcjonalności środki krajowe podjęte ze względów porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego powinny być konieczne oraz odpowiednie dla osiągnięcia zamierzonego celu. Zobacz w tym względzie ww. w przypisie 8 wyrok w sprawie Baumbast i R, pkt 91.

22 — Zobacz wyroki: z dnia 26 lutego 1975 r. w sprawie 67/74 Bonsignore, Rec. s. 297, pkt 6 oraz z dnia 28 października 1975 r. w sprawie 36/75 Rutili, Rec. s. 1219, pkt 29.

23 — Zobacz w szczególności wyrok z dnia 19 stycznia 1999 r. w sprawie C-348/96 Calfa Rec. s. I-11, pkt 22–24.

24 — Zobacz wyroki: z dnia 31 stycznia 2006 r. w sprawie C-503/03 Komisji przeciwko Hiszpanii, Zb.Orz. s. I-1097, pkt 46; ww. w przypisie 19 w sprawie Orfanopoulos i Oliveri, pkt 66; ww. w przypisie 7 w sprawie Bouchereau, pkt 35, oraz ww. w przypisie 22 w sprawie Rutili, pkt 28.

25 — Wyżej wymieniony w przypisie 24.

wskazuje na to, aby zachowanie G. Jipy — obecne lub w przeszłości — dawało powód do obaw, że może stanowić on zagrożenie dla podstawowych interesów społeczeństwa, i stwarzało tym samym konieczność zastosowania przez Rumunię środków ograniczających jego prawo do swobodnego przemieszczania się, określone w art. 18 ust. 1 WE, ze względu na porządek publiczny lub bezpieczeństwo publiczne. Z zastrzeżeniem dokonania weryfikacji przez sąd krajowy, z postanowienia odsyłającego oraz uwag rządu rumuńskiego wynika rzeczywiście, że ministerstwo regularnie wnosi powództwa do sądów rumuńskich, nawet po przystąpieniu tego państwa członkowskiego do Unii Europejskiej, o ustanowienie ograniczenia prawa obywateli rumuńskich do opuszczenia tego państwa członkowskiego w celu odbycia podróży do innego państwa członkowskiego, z którego ci obywatele byli wydaleni na mocy porozumienia o ponownym przyjmowaniu.

45. W związku z powyższym uważam, że o ile państwo członkowskie nie dokona szczegółowych ustaleń w odniesieniu do swojego obywatela, zgodnie z zasadą proporcjonalności i wyłącznie w oparciu o zachowanie tej osoby, że korzystanie przez tego obywatela z jego prawa, określonego w art. 18 ust. 1 WE oraz w art. 4 dyrektywy 2004/38, do opuszczenia swojego państwa członkowskiego w celu odbycia podróży do innego państwa członkowskiego może stanowić rzeczywiste i wystarczająco poważne zagrożenie dla porządku publicznego, wpływające na jeden z podstawowych interesów społeczeństwa, o tyle to państwo członkowskie pochodzenia nie może nałożyć ograniczeń na prawo tej osoby do swobodnego przemieszczania się ze względu na „porządek publiczny" lub „bezpieczeństwo publiczne", jak przewiduje art. 27 przywołanej dyrektywy.

C — *Indywidualne zachowanie*

46. W drugiej części trzeciego pytania sąd krajowy zmierza zasadniczo do ustalenia, czy państwo członkowskie może w sposób automatyczny nałożyć, zgodnie z art. 27 dyrektywy 2004/38, ograniczenia na swobodę przemieszczania się i pobytu obywatela Unii ze względu na „porządek publiczny" lub „bezpieczeństwo publiczne", bez zbadania „indywidualnego zachowania" tej osoby.

47. W moim przekonaniu, w świetle rozumowania przedstawionego powyżej w pkt 40–44, państwo członkowskie nie może automatycznie nałożyć ograniczeń, na podstawie art. 27 dyrektywy 2004/38, na swobodę przemieszczania się i pobytu obywatela Unii ze względu na porządek publiczny lub bezpieczeństwo publiczne. Zgodnie z art. 27 ust. 2 dyrektywy 2004/38 państwo członkowskie przy nakładaniu takich ograniczeń musi co najmniej zbadać indywidualne zachowanie danej osoby. Ponadto art. 27 ust. 2 jednoznacznie stwierdza, że środki podjęte ze względów porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego mają opierać się wyłącznie na indywidualnym zachowaniu danej osoby.

48. Z tych względów uważam, że brak zbadania przez państwo członkowskie indywidualnego zachowania osoby przy ustanawianiu ograniczenia jej prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państwa członkowskiego ze względu na porządek publiczny lub bezpieczeństwo publiczne unieważnia jakiekolwiek uzasadnienie tego ograniczenia.

VI — Wnioski

49. W związku z powyższym uważam, że Trybunał powinien udzielić następujących odpowiedzi na pytania skierowane przez Tribunalul Dâmbovița:

1. Artykuł 18 ust. 1 WE oraz art. 4 dyrektywy 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich zmieniającej rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylającej dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG stoją na przeszkodzie, w okolicznościach takich jak będące przedmiotem postępowania przed sądem krajowym, przepisom krajowym takim jak rozpatrywane w niniejszym postępowaniu, które przewidują nakładanie ograniczeń na prawo obywateli Unii do opuszczenia państwa członkowskiego pochodzenia w celu odbycia podróży do innego państwa członkowskiego.

2. O ile państwo członkowskie nie dokona szczegółowych ustaleń w odniesieniu do swojego obywatela, zgodnie z zasadą proporcjonalności i wyłącznie na podstawie zachowania tej osoby, że korzystanie przez tego obywatela z jego prawa, określonego w art. 18 ust. 1 WE oraz w art. 4 dyrektywy 2004/38, do opuszczenia swojego państwa członkowskiego w celu odbycia podróży do innego państwa członkowskiego może stanowić rzeczywiste i wystarczająco poważne zagrożenie dla porządku publicznego, wpływające na jeden z podstawowych interesów społeczeństwa, o tyle to państwo członkowskie pochodzenia nie może nałożyć ograniczeń na prawo tej osoby do swobodnego przemieszczania się ze względu na „porządek publiczny" lub „bezpieczeństwo publiczne", jak przewiduje art. 27 przywołanej dyrektywy.

3. Brak zbadania przez państwo członkowskie indywidualnego zachowania osoby przy ustanawianiu ograniczenia jej prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państwa członkowskiego ze względu na porządek publiczny lub bezpieczeństwo publiczne unieważnia jakiekolwiek uzasadnienie niniejszego ograniczenia.