ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
Г-Н J. MAZÁK
представено на 14 февруари 2008 година [1]

1. С настоящото преюдициално запитване, отправено на основание член 234 ЕО, препращащата юрисдикция иска насоки във връзка с тълкуването на член 18 ЕО и на член 27 от Директива 2004/38/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите-членки, за изменение на Регламент (ЕИО) № 1612/68 и отменяща Директиви 64/221/ЕИО, 68/360/ЕИО, 72/194/ЕИО, 73/148/ЕИО, 75/34/ЕИО, 75/35/ЕИО, 90/364/ЕИО, 90/365/ЕИО и 93/96/ЕИО [2].

2. Производството пред препращащата юрисдикция се отнася до граждански иск, който Министерство на администрацията и вътрешните работи — генерална дирекция „Паспорти“, Букурещ (наричано по-нататък „министерството“) предявява на 11 януари 2007 г., за да се постанови решение, с което да се ограничи свободата на движение на г-н Gheorghe Jipa в чужбина за срок до три години. Искът се предявява след репатрирането на г-н Jipa в Румъния на 26 ноември 2006 г. на основание на споразумение за реадмисия, сключено по-конкретно между Румъния и Белгия.

1 — Език на оригиналния текст: английски.

2 — ОВ L 158, стр. 77; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 7, стр. 56.

I — Приложимо общностно право

3. Член 17 ЕО предвижда:

„1. Създава се гражданство на Съюза. Всяко лице, притежава гражданство на държава-членка, е гражданин на Съюза. Гражданството на Съюза допълва, а не замества националното гражданство.

2. Гражданите на Съюза се ползват от правата и изпълняват задълженията, предвидени в настоящия договор.“

4. Член 18, параграф 1 ЕО предвижда, че „[в]секи гражданин на Съюза има право да се придвижва и свободно да пребивава на територията на държавите-членки, при ограниченията и условията, предвидени в настоящия договор и в мерките, приети за неговото осъществяване.“

5. Член 1, буква а) от Директива 2004/38 предвижда, че същата определя, между другото, условията, уреждащи

упражняването на правото на гражданите на Съюза и на членовете на техните семейства на свободно движение и пребиваване на територията на държавите-членки.

6. Член 3, параграф 1 от Директива 2004/38 предвижда:

„Настоящата директива се прилага за всички граждани на Съюза, които се движат или пребиват в държава-членка, различна от тази, на която са граждани […]“

7. Член 4, параграф 1 от Директива 2004/38, озаглавен „Право на излизане“, предвижда:

„1. Без да се засягат разпоредбите относно документите за пътуване, приложими при контрола на държавните граници, всички граждани на Съюза с валидна карта за самоличност или паспорт […] имат правото да напускат територията на държава-членка, за да пътуват до друга държава-членка.“

8. Член 27 от Директива 2004/38, озаглавен „Общи принципи“ и намиращ се в глава VI — Ограничения на правото на влизане и на правото на пребиваване на основания, свързани с обществения ред, обществената сигурност или общественото здраве, предвижда:

„1. При спазване на разпоредбите на настоящата глава държавите-членки могат да ограничат свободата на движение и пребиваване на граждани на Съюза […] от съображения, свързани с обществения ред, обществената сигурност или общественото здраве. Забранява се позоваването на такива съображения за икономически цели.

2. Мерките, предприети от съображения, свързани с обществения ред или обществената сигурност, трябва да са в съответствие с принципа на пропорционалността и да се основават изключително на личното поведение на въпросното лице. Наличието на предишни наказателни присъди не представлява само по себе си основание за предприемането на такива мерки.

Личното поведение на въпросното лице трябва да представлява истинска, реална [да се чете: „настояща“] и достатъчно сериозна заплаха, която засяга някой от основните интереси на обществото. Не се приемат мотиви, които са изолирани от конкретния случай и които се опират на съображения за обща превенция. […]“

II — Приложимо национално право

9. Член 1 от Споразумението между правителството на Румъния, от една страна, и правителствата на Кралство Белгия, Великото херцогство Люксембург и Кралство Нидерландия, от друга страна, за реадмисия на незаконно пребиваващи лица (наричано по-нататък „Споразумението за реадмисия“), одобрено с Указ

№ 825/1995 [3] на румънското правителство предвижда:

„Румънското правителство допуска реадмисия на своя територия, по искане на белгийското, люксембургското или нидерландското правителство и без формални изисквания, на всяко лице, което не отговаря или вече не отговаря на изискванията за влизане и пребиваване, приложими на територията на Белгия, Люксембург или Нидерландия, доколкото е установено или се предполага, че то притежава румънско гражданство.“

10. Член 3 от Закон № 248/2005 от 20 юли 2005 г. (изменен) относно режима на свободно движение на румънските граждани в чужбина [4] предвижда:

„(1) Упражняването от румънските граждани на правото им на свободно движение в чужбина може да бъде ограничено само временно в случаите и при условията, предвидени от настоящия закон; това ограничаване се състои във временно отнемане или, според случая, в ограничаване на упражняването на въпросното право […]

(3) Ограничаването на упражняването на правото на румънските граждани на свободно движение в чужбина представлява временна забрана за пътуване в определени държави, наложена от компетентните румънски органи, при условията на настоящия закон.“

11. Съгласно член 38 от Закон 248/2005:

„Може да се предвиди ограничаване на упражняването от румънските граждани на правото им на свободно движение в чужбина за максимален срок от три години и само по отношение на:

(а) лице, което е репатрирано от дадена държава съгласно споразумение за реадмисия, сключено между Румъния и въпросната държава,

(б) лице, чието присъствие на територията на дадена държава, поради дейностите, които упражнява или би могло да упражнява, би могло сериозно да увреди интересите на Румъния или, според случая, двустранните отношения между Румъния и тази държава.“

3 — Обнародван в *Monitorul Oficial* № 241 от 20 октомври 1995 г.

4 — Обнародван в *Monitorul Oficial* № 682 от 29 юли 2005 г., изменен с Наредба-закон № 5 от 19 януари 2006 г., обнародвана в *Monitorul Oficial* № 71 от 26 януари 2006 г.

12. Член 39 от Закон 248/2005 предвижда следното:

„В случая, предвиден в член 38, буква а), въпросната мярка се приема по искане на генерална дирекция „Паспорти“ по отношение на държавата, от която е репатрирано посоченото лице, от юрисдикцията, в района на която пребивава въпросното лице, или когато това лице пребивава в чужбина — от Tribunalul București.“

III — Главното производство и актa за препращане

13. От акта за препращане е видно, че на 10 септември 2006 г. г-н Jipa напуска Румъния, за да отиде в Белгия. Поради „незаконно пребиваване“ на 26 ноември 2006 г. той е репатриран в Румъния от белгийските власти в съответствие със Споразумението за реадмисия.

14. На 11 януари 2007 г. министерството сезира препращащата юрисдикция с искане да се ограничи свободата на движение на г-н Jipa, като му се забрани да пътува до Белгия. Препращащата юрисдикция отбелязва в акта за препращане, че министерството не изяснява какво следва да се разбира под „незаконното пребиваване“ на г-н Jipa, което довежда до неговото репатриране.

15. Препращащата юрисдикция счита, че разпоредбите на националното право, и по-конкретно членове 38 и 39 от Закон 248/2005 и правителствен указ № 825/1995, противоречат на член 18 ЕО и на член 27 от Директива 2004/38. С акт от 17 януари 2007 г. Tribunalul Dâmbovița решава да спре производството и да отправи до Съда следните въпроси:

„1. Трябва ли член 18 ЕО […] да се тълкува в смисъл, че не допуска приложимите в Румъния разпоредби (членове 38 и 39 от Закон № 248/2005 относно режима на свободно движение на румънските граждани в чужбина) да бъдат пречка за свободното движение на лица?

2. (а) Представляват ли разпоредбите на членове 38 и 39 от Закон № 248/2005 […], имащи за цел да възпрепятстват дадено лице (румънски гражданин и понастоящем гражданин на Европейския съюз) да пътува свободно до друга държава (в случая държава-членка на Европейския съюз), пречка за свободното движение на лица, предвидено в член 18 ЕО?

(б) Може ли държава-членка на Европейския съюз (в случая Румъния), да ограничи свободното движение на своите граждани на територията на друга държава-членка?

3. (а) Попада ли понятието „незаконно пребиваване“ по смисъла на правителствен указ [№ 825/1995] за одобряване на Споразумението между правителството на Румъния, от една страна, и правителствата на Кралство Белгия, Великото херцогство Люксембург и Кралство Нидерландия, от друга страна, за реадмисия на незаконно пребиваващи лица (въз основа на което е разпоредена реадмисията на ответника, който бил в положение на „незаконно пребиваване“) сред съображенията, свързани с „обществения ред“ или „обществената сигурност“, посочени в член 27 от Директива 2004/38, така че да е възможно свободното движение на такова лице да бъде ограничено?

(б) При утвърдителен отговор на предходния въпрос, трябва ли член 27 от Директива 2004/38/ЕО […] да се тълкува в смисъл, че държавите-членки могат автоматично да ограничат свободата на движение и на пребиваване на гражданите на Европейския съюз по съображения за „обществен ред“ и „обществена сигурност“, без да анализират „поведението“ на съответното лице?“

16. Освен това в акта от 17 януари 2007 г. препращащата юрисдикция иска от Съда да се произнесе по отправените въпроси по реда на бързото производство.

17. С Определение от 3 април 2007 г. председателят на Съда отхвърля искането на препращащата юрисдикция за разглеждане по реда на бързото производство.

18. Румънското и гръцкото правителство, както и Комисията, представят писмени становища. Не се иска и не се провежда съдебно заседание.

IV — Основни доводи на страните

19. Румънското правителство счита, че запитването на националната юрисдикция е допустимо въпреки обстоятелството, че репатрирането на г-н Jipa предхожда присъединяването на Румъния към Европейския съюз (ЕС) на 1 януари 2007 г. Доколкото искът на министерството за ограничаване на свободата на движение на г-н Jipa е предявен на 11 януари 2007 г., тоест след присъединяването на Румъния към ЕС, г-н Jipa притежава право на свободно движение, което може да бъде ограничено само в съответствие с Договора за ЕО и мерките, приети за неговото осъществяване. Освен това румънското правителство поддържа, че Съдът е компетентен да се произнесе по настоящото дело, тъй като съществува опасност свободата на движение на г-н Jipa да бъде ограничена на основание член 38, буква а) от Закон № 248/2005. Според румънското и гръцкото правителство фактът, че г-н Jipa не е упражнил правото си на свободно движение съгласно Договора

за ЕО, е неотносим. Румъния добавя, че в Решение по дело *Schempp* [5] Съдът приема, че положението на гражданин на държава-членка, който не е упражнил правото си на свободно движение, не може само поради тази причина да бъде приравнено на чисто вътрешно положение.

20. Румънското правителство счита, че споразуменията за реадмисия, сключени от него с други държави-членки на ЕС, и разпоредбите на националното право, приети съгласно тези споразумения, трябва да се тълкуват с оглед на приложимото общностно право. Ето защо счита, че член 18 ЕО трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска разпоредбите на членове 38 и 39 от Закон № 248/2005, които ограничават свободното движение на лицата.

21. Според Румъния член 27 от Директива 2004/38 не е приложим по настоящото дело. Румъния поддържа, че по-конкретно от общата структура на глава VI (членове 27—33) от Директива 2004/38 и от факта, че предвидените в член 27 от Директива 2004/38 ограничения са изключения от принципа за свободата на движение и поради това трябва да се тълкуват стриктно, следва, че само приемащата държава-членка, а не държавата-членка на произход, може да ограничава свободата на движение на гражданите съгласно член 27 от Директива 2004/38 по съображения, свързани с обществения ред, обществената сигурност или общественото здраве. Приемащата държава-членка е тази, която може най-добре да прецени дали гражданин на друга държава-членка заплашва нейния обществен ред или обществена сигурност.

22. Що се отнася до възможността за държавата-членка на произход да ограничи свободата на движение на собствените си граждани по съображения, че те заплашват нейния обществен ред, румънското правителство поддържа, че в съответствие с румънската конституция и румънския наказателен кодекс подобно ограничаване е допустимо само в случаи, свързани с престъпления, които са наказуеми с доживотен затвор или лишаване от свобода, за да се обезпечи правилното протичане на наказателното производство или за да се попречи на обвиняемия да осуети наказателното преследване. Подобни положения обаче имат чисто вътрешен характер и не попадат в обхвата на общностното право.

23. Ако обаче Съдът приеме, че член 27 от Директива 2004/38 е приложим по настоящото дело, Румъния счита, че според постоянната практика на Съда [6] „незаконното пребиваване“ на г-н Jipa не представлява заплаха за обществения ред или обществената сигурност по смисъла на общностното право. Освен това съгласно член 27, параграф 2 от Директива 2004/38 и практиката на Съда [7] ограничения на свободата на движение могат да се налагат само след преценяване на поведението на лицето и никога автоматично.

5 — Решение от 12 юли 2005 г. (C-403/03, Recueil, стр. I-6421, точка 22).

6 — Решение от 8 април 1976 г. по дело Royer (48/75, Recueil, стр. 497, точка 51), Решение от 3 юли 1980 г. по дело Pieck (157/79, Recueil, стр. 2171, точки 18 и 19), Решение от 12 декември 1989 г. по дело Messner (C-265/88, Recueil, стр. 4209, точка 14), Решение от 25 юли 2002 г. по дело MRAX (C-459/99, Recueil, стр. I-6591, точки 78 и 90) и Решение от 17 февруари 2005 г. по дело Oulane (C-215/03, Recueil, стр. I-1215, точка 44).

7 — Решение от 27 октомври 1977 г. по дело Bouchereau (30/77, Recueil, стр. 1999, точка 35) и Решение от 18 май 1982 г. по дело Adoui и Cornuaille (115/81 и 116/81, Recueil, стр. 1665, точки 8 и 11).

24. Република Гърция поддържа, че членове 38 и 39 от Закон № 248/2005 са пречка за свободата на движение на гражданите на Съюза по смисъла на член 18 ЕО и Директива 2004/38. Според гръцкото правителство не е установено, че личното поведение на г-н Jipa оправдава ограничаването на свободата му на движение. Това правителство отбелязва, че мерките, предвидени в румънското законодателство, са общи мерки, които се налагат след репатриране на основание на двустранно споразумение за реадмисия. Република Гърция също така счита, че румънското законодателство противоречи на член 2 от Протокол № 4 към Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи (КЗПЧ) (наричан по-нататък „Протокол № 4“), който предвижда, че не могат да се налагат ограничения по отношение на упражняването на правото на напускане на дадена страна, включително собствената, освен по специфични причини като националната сигурност или обществения ред.

25. Комисията счита, че след присъединяването на Румъния към ЕС на 1 януари 2007 г., г-н Jipa е гражданин на Съюза и от тази дата съгласно член 18 ЕО притежава право да се придвижва и да пребивава свободно на територията на държавите-членки при спазване на ограниченията и условията, предвидени в Договора за ЕО и в Директива 2004/38. Правото на гражданите на Съюза да напуснат територията на дадена държава-членка и да пътуват до друга е уточнено в член 4 от Директива 2004/38.

26. Комисията поддържа, че въпреки формулировката на заглавието на глава VI от Директива 2004/38, тази глава — отнасяща се до ограниченията на правото на влизане и правото на пребиваване на основания, свързани с обществения ред, обществената сигурност или общественото здраве — обхваща също така, поне при определени обстоятелства, наложените от държавата-членка ограничения върху правото на собствените и граждани да напуснат националната територия и да пътуват до друга държава-членка. Комисията поддържа, че член 27 от Директива 2004/38 се прилага при обстоятелства като тези по главното производство, при които националните органи искат да ограничат свободата на движение на гражданин на тяхната държава, за да предотвратят за определен период от време възможността същият да се върне в държавата-членка, от която е бил репатриран поради незаконното му пребиваване. Освен това в съответствие с членове 27—31 от Директива 2004/38 и общата структура на тази директива, мерките, които ограничават правото на гражданите на свободно движение, могат да бъдат приети само от държавата-членка, чийто/чиято обществен ред или обществена сигурност е пряко застрашен/а. Ето защо Комисията счита, че съгласно член 18 ЕО и разпоредбите на глава VI от Директива 2004/38, решението за ограничаване на свободата на движение на гражданин на Съюза не може да бъде прието от държавата-членка само по искане на органите на държава-членка, от която въпросният гражданин е експулсиран, освен ако държавата-членка, която приема това решение, установи, че поведението на съответното лице представлява заплаха за обществения ред или обществената сигурност по смисъла на член 27 от тази директива.

27. Комисията също така поддържа, че в акта за препращане националната юрисдикция твърде общо се позовава на „незаконното пребиваване“ на г-н Jipa. Ето защо не може да се установи дали неговото „незаконното пребиваване“ попада

в обхвата на понятията за обществен ред, обществена сигурност или обществено здраве по смисъла на Директива 2004/38. Поради това Комисията счита, че държавата-членка не може да ограничи свободата на движение на гражданин на Съюза съгласно член 27 от Директива 2004/38, ако това ограничение се основава единствено на констатацията на друга държава-членка, че съответното лице е било незаконно пребиваващо по време на престоя си на нейната територия.

V — Съображения

A — *Член 18, параграф 1 ЕО и член 4 от Директива 2004/38*

28. С първия въпрос и с първата част от втория въпрос националната юрисдикция по същество иска да се установи дали член 18 ЕО допуска мерки като членове 38 и 39 от Закон № 248/2005, които при определени обстоятелства предвиждат поставянето на ограничения за срок до три години по отношение на упражняването на правото на свободно движение в чужбина на румънски граждани.

29. Според акта за препращане министерството иска от препращащата юрисдикция да постанови решение, с което да ограничи за срок до три години правото на г-н Jipa, да пътува до Белгия, държавата-членка, от която е бил репатриран на 27 ноември 2006 г. Освен това от акта за препращане е видно, че в съответствие с разглежданото национално законодателство е възможно ограничаване на свободата на движение в чужбина на румънски гражданин, когато лицето е било репатрирано в Румъния на основание на споразумение за реадмисия или когато присъствието му на територията на друга държава би могло сериозно да увреди интересите на Румъния или двустранните отношения между Румъния и тази държава.

30. Съгласно член 17, параграф 1 ЕО всяко лице, което притежава гражданство на държава-членка, е гражданин на Съюза. Според постоянната практика на Съда статутът на гражданин на Съюза е предвиден да бъде основен за гражданите на държавите-членки [8]. След присъединяването на Румъния към Европейския съюз на 1 януари 2007 г. г-н Jipa се ползва със статута на гражданин на Съюза съгласно член 17, параграф 1 ЕО и следователно от тази дата може да се позовава на присъщите за този статут права, включително и по отношение на своята държава-членка на произход [9].

31. В решението по дело *Baumbast и R* Съдът постановява, че жалбоподателят по това дело като гражданин на държава-членка и следователно гражданин на Съюза има право да се позовава пряко на член 18, параграф 1 ЕО [10]. Според мен правото на свободно движение на тери-

8 — Вж. по-конкретно Решение от 20 септември 2001 г. по дело Grzelczyk (C-184/99, Recueil, стр. I-6193, точка 31) и Решение от 17 септември 2002 г. по дело Baumbast и R (C-413/99, Recueil, стр. I-7091, точка 82).

9 — Решение от 26 октомври 2006 г. по дело Tas-Hagen и Tas (C-192/05, Recueil, стр. I-10451, точки 19, 30 и 31) и Решение от 23 октомври 2007 г. по дело Morgan и Bucher (C-11/06 и C-12/06, Сборник, стр. I-9161, точка 22).

10 — Решение, посочено по-горе в бележка под линия 8, точка 84.

торията на държавите-членки съгласно член 18, параграф 1 ЕО е предоставено пряко на всеки гражданин на Съюза с тази ясно и точно формулирана разпоредба от Договора за ЕО, при спазване обаче на ограниченията и условията, предвидени в Договора за ЕО и мерките, приети за неговото осъществяване. Ето защо гражданите на Съюза имат правото, което черпят пряко от член 18, параграф 1 ЕО, да напуснат територията на дадена държава-членка, включително на своята държава-членка на произход, за да влязат на територията на друга държава-членка.

32. Освен това макар гражданството на Съюза, установено с член 17 ЕО, да няма за цел да разшири материалния обхват на Договора по отношение на вътрешни национални положения без каквато и да е връзка с общностното право [11], следва да се отбележи, както твърдят правителствата на Румъния и Гърция, че фактът, че г-н Jipa не е упражнил правото си на свободно движение, сам по себе си не е основание за приравняването на неговото положение на чисто вътрешно положение [12].

33. От акта за препращане е видно, че производството пред националната юрисдикция е образувано след репатрирането на г-н Jipa от Белгия в Румъния в съответствие със Споразумението за реадмисия поради „незаконното пребиваване“ на това лице в Белгия. Самата препращаща юрисдикция уточнява в акта за препращане, че министерството не изяснява какво следва да се разбира под „незаконното пребиваване“ на г-н Jipa. Следва да се отбележи обаче, че според румънското правителство обстоятелствата, свързани с „незаконното пребиваване“ на г-н Jipa в Белгия, не попадат в обхвата на наказателното право.

34. Предвид факта, първо, че от 1 януари 2007 г. г-н Jipa притежава основния статут на гражданин на Съюза, второ, че министерството иска от препращащата юрисдикция да постанови в рамките на гражданско производство ограничение на правото на г-н Jipa да пътува до друга държава-членка, и трето, че препращащата юрисдикция предоставя само ограничени данни във връзка с репатрирането на г-н Jipa от Белгия на основание Споразумението за реадмисия и поради „незаконното пребиваване“ на това лице в Белгия, считам, че липсват основания, по силата на които Съдът да приеме, че ограниченията, които препращащата юрисдикция може да наложи по-конкретно съгласно членове 38 и 39 от Закон № 248/2005 на г-н Jipa по отношение на пътуването му до Белгия, се отнасят до чисто вътрешно положение. Ето защо считам, че настоящото дело има пряка връзка с общностното право.

35. Според мен ограниченията, които препращащата юрисдикция може да наложи на г-н Jipa за напускане на неговата държава-членка на произход с цел влизане на територията на друга държава-членка, са пречка за упражняване на правото на свободно движение, предвидено в член 18, параграф 1 ЕО. Правото на свободно движение на територията на държавите-членки, гарантирано в член 18, параграф 1 ЕО, щеше да е лишено от съдържание, ако държавата-членка на произход можеше без валидно основание да забранява на

11 — Решение от 5 юни 1997 г. по дело Uecker и Jacquet (C-64/96 и C-65/96, Recueil, стр. I-3171, точка 23).

12 — Вж. в това отношение Решение от 19 октомври 2004 г. по дело Zhu и Chen (C-200/02, Recueil, стр. I-9925, точка 19).

собствените си граждани да напускат нейната територия, за да влязат на територията на друга държава-членка [13].

36. Според мен разглежданите в настоящото производство национални правила трябва да бъдат преценени и от гледна точка на член 4 от Директива 2004/38 [14], който урежда правото на гражданите на Съюза да напускат територията на държава-членка, за да пътуват до друга държава-членка.

37. Съгласно член 4, параграф 1 от Директива 2004/38 всички граждани на Съюза с валидна карта за самоличност или паспорт имат правото да напускат територията на държава-членка, за да пътуват до друга държава-членка. Според мен член 4, параграф 1 от Директива 2004/38 е много широко формулиран, доколкото предоставя на гражданите на Съюза, които притежават валидна карта за самоличност или паспорт, правото да напускат територията на всички държави-членки, включително на своята държава-членка на произход [15], за да пътуват до друга държава-членка. Освен това съгласно член 4, параграф 2 от Директива 2004/38 от гражданите на Съюза не следва да се изисква изходна виза или да им се налага друго равностойно задължение, а съгласно член 4, параграф 3 държавите-членки трябва да издават и подновяват на своите граждани карта за самоличност или паспорт, удостоверяващ националността им.

38. Ето защо считам, че при липсата на валидно основание член 18, параграф 1 ЕО и член 4 от Директива 2004/38 не допускат национално законодателство като разглежданото в настоящото производство, което предвижда налагането на

13 — Вж. по аналогия Решение от 29 април 2004 г. по дело Pusa (C-224/02, Recueil, стр. I-5763, точка 20). Вж. също в контекста на свободата на установяване Решение от 27 септември 1988 г. по дело Daily Mail and General Trust (81/87, Recueil, стр. 5483, точка 16) и Решение от 11 декември 2007 г. по дело International Transport Workers' Federation и Finnish Seamen's Union (C-438/05, Сборник, стр. I-10779, точка 69). Вж. освен това в контекста на свободното движение на хора и свободата на установяване Решение от 7 юли 1992 г. по дело Singh (C-370/90, Recueil, стр. I-4265, точка 23). В Решение от 15 декември 1995 г. по дело Bosman (C-415/93, Recueil, стр. I-4921) Съдът постановява, че „[п]равата, гарантирани с членове [43] и сл. от Договора, щяха да са лишени от съдържание, ако държавата-членка на произход можеше да забранява на предприятията да напускат територията и, за да се установят в друга държава-членка. Същите съображения се налагат, що се отнася до член [39] от Договора, по повод правилата, които препятстват свободното движение на гражданите на държава-членка, които искат да упражняват дейност като заето лице в друга държава-членка“ (вж. точка 97).

14 — След присъединяването си на 1 януари 2007 г. към ЕС Румъния е обвързана от уреждащите правата на гражданите на Съюза разпоредби на Договора за ЕО и от свързаните с тях законодателни разпоредби и съдебна практика при спазване на преходните мерки, приети в тази област. От член 20 и от приложение VII към Протокола относно условията и договореностите за приемането на Република България и на Румъния в Европейския съюз (ОВ L 157, 2005 г., стр. 29) е видно, че от датата си на присъединяване към ЕС Румъния е обвързана от разпоредбите на Директива 2004/38, освен когато тези разпоредби се отнасят по-конкретно до достъпа на румънските граждани до пазарите на труда на държавите-членки. В това отношение спрямо Румъния са приети редица преходни мерки във връзка с прилагането на членове 1—6 от Регламент (ЕИО) № 1612/68 на Съвета от 15 октомври 1968 година относно свободното движение на работници в Общността (ОВ L 257, стр. 475; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 1, стр. 11). Доколкото правата на г-н Jipa като работник не са предмет на делото пред препращащата юрисдикция, посочените по-горе преходни мерки по отношение на Регламент № 1612/68 не са относими в контекста на настоящото производство. Член 4 от Директива 2004/38, който се отнася до правата на гражданите на Съюза по-скоро като цяло, а не само до гражданите на Съюза, които са работници, не се засяга от посочените по-горе преходни мерки и от 1 януари 2007 г. се прилага изцяло по отношение на румънските граждани.

15 — Вж. също член 2, параграф 2 от Протокол № 4, който предвижда, че „[в]секи е свободен да напусне пределите на всяка държава, включително и на своята“. Протокол № 4 влиза в сила на 2 май 1968 г. и е подписан от всички държави-членки освен от Република Гърция. Следва да се припомни обаче, че в становището си, посочено по-горе в точка 24, гръцкото правителство изрично се позовава на член 2, параграфи 2 и 3 от Протокол № 4.

ограничения върху правото на гражданите на Съюза да напускат своята държава-членка на произход, за да пътуват до друга държава-членка.

Б — *Член 27 от Директива 2004/38*

39. С втората част на втория си въпрос и с първата част на третия си въпрос националната юрисдикция иска по същество да се установи дали „незаконното пребиваване“ на румънски гражданин в друга държава-членка на Съюза, който е репатриран на основание на Споразумение за реадмисия, попада в обхвата на понятията „обществен ред“ или „обществена сигурност“ по член 27 от Директива 2004/38, така че Румъния да може да ограничи свободата на движение на това лице на територията на друга държава-членка.

40. Съгласно член 18, параграф 1 ЕО правото на свободно движение и пребиваване на територията на държавите-членки може да бъде обект на ограничения и условия в съответствие с Договора за ЕО и мерките, приети за неговото осъществяване. Според мен разпоредбите на глава VI от Директива 2004/38, озаглавена „Ограничения на правото на влизане и на правото на пребиваване на основания, свързани с обществения ред, обществената сигурност или общественото здраве“, урежда обстоятелствата, при които държавите-членки могат да ограничат правото на граждани на Съюза на свободно движение и пребиваване на територията на държавите-членки. Въпреки че заглавието на глава VI от Директива 2004/38 не се отнася конкретно до правото на напускане и в действителност много от разпоредбите на тази глава уреждат въпроси, свързани с правото на влизане [16] и правото на пребиваване [17], от формулировката на член 27, параграф 1 и от съображение 22 от преамбюла на тази директива следва, че глава VI от същата предвижда ограничения на „свободата на движение на граждани на Съюза“, въпрос, който без съмнение включва както правото на лицата да напускат територията на държава-членка, за да пътуват до друга държава-членка, така и правото да влязат в друга държава-членка.

41. Според мен член 27, параграф 2 от Директива 2004/38, който в голяма степен възпроизвежда съдържанието на член 3 от Директива № 64/221/ЕИО на Съвета от 25 февруари 1964 година за координиране на специалните мерки относно движението и пребиваването на чуждестранни граждани, основани на съображения във връзка с обществения ред, обществената сигурност и общественото здраве [18], трябва да се тълкува по-конкретно с оглед на практиката на Съда по член 3 от Директива 64/221. В това отношение Съдът трайно е възприел, че що се отнася до работниците, принципът на свобода на движение трябва да се тълкува широко, а отклоненията от този принцип — стриктно. Освен това Съдът приема, че особено стриктното тълкуване на отклоненията от тази свобода се налага поради статута на лицето

16 — Вж. член 5 от Директива 2004/38 относно правото на влизане.

17 — Вж. глава III от Директива 2004/38 относно правото на пребиваване.

18 — ОВ 56, 1964 г., стр. 850. Директива 64/221 е отменена на 30 април 2006 г. с Директива 2004/38. Вж. член 38, параграф 2 от Директива 2004/38.

на гражданин на Съюза [19]. Съдът обаче приема и че особените обстоятелства, обосноваващи прибягването до понятието за обществен ред, могат да се различават в отделните държави-членки и в различните периоди от време, поради което в това отношение е необходимо на компетентните национални органи да се признае свобода на преценка в установените с Договора рамки [20].

42. Съгласно член 27, параграф 2 от Директива 2004/38 „[м]ерките, предприети от съображения, свързани с обществения ред или обществената сигурност, трябва да са в съответствие с принципа на пропорционалността и да се основават изключително на личното поведение на въпросното лице“ [21]. Видно е, не само от текста на член 27, параграф 2 от Директива 2004/38, но и от постоянната практика на Съда, че ограниченията, наложени по съображения, свързани със защитата на обществения ред и на обществената сигурност, не могат да се основават на мотиви, които са изолирани от конкретния случай и които се опират на съображения за обща превенция [22]. Освен това член 27, параграф 2 от Директива 2004/38 предвижда, че наличието на предишни наказателни присъди не представлява само по себе си основание за предприемането на такива ограничения [23].

Според постоянната съдебна практика позоваването от националните власти на понятието за обществен ред предполага освен смущаването на реда, каквото е всяко нарушение на закона, да е налице и действителна и достатъчно сериозна заплаха за обществения ред, която засяга основен обществен интерес [24].

43. Според мен държавата-членка не може, по съображения, свързани с обществения ред или обществената сигурност, да ограничава предоставеното на гражданина на Съюза право да напуска своята държава-членка на произход, за да пътува до друга държава-членка, само въз основа на това, че той е репатриран от друга държава-членка поради своето „незаконно пребиваване“ в последната. Считам, че от решението, постановено от Съда по дело Комисия/Испания [25], следва че държавата-членка, когато ограничава правата, предоставени на гражданите на Съюза съгласно член 18, параграф 1 ЕО, не може да се обосновава с общи и неконкретни твърдения, изложени от друга държава-членка по отношение на поведението на гражданин на Съюза. Когато ограничава основните свободи на граждани на Съюза, държава-членка трябва сама да провери и да потвърди, че упражняването на тези свободи представлява действителна и достатъчно сериозна заплаха за обществения ред, която засяга основен обществен интерес.

44. В настоящия случай от фактите, така както са представени от препращащата

19 — Решение от 29 април 2004 г. по дело Orfanopoulos и Oliveri (C-482/01 и C-493/01, Recueil, стр. I-5257, точки 64 и 65).

20 — Решение от 4 декември 1974 г. по дело van Duyn (41/74, Recueil, стр. 1337, точка 18).

21 — В съответствие с принципа на пропорционалност националните мерки, приети по съображения, свързани с обществения ред или обществената сигурност, трябва да бъдат необходими и подходящи за постигането на преследваната цел. Вж. в този смисъл Решение по дело Baumbast и R, посочено по-горе в бележка под линия 8, точка 91.

22 — Вж. Решение от 26 февруари 1975 г. по дело Bonsignore (67/74, Recueil, стр. 297, точка 6) и Решение от 28 октомври 1975 г. по дело Rutili (36/75, Recueil, стр. 1219, точка 29).

23 — Вж. по-конкретно Решение от 19 януари 1999 г. по дело Calfa (C-348/96, Recueil, стр. I-11, точки 22—24).

24 — Вж. Решение от 31 януари 2006 г. по дело Комисия/Испания (C-503/03, Recueil, стр. I-1097, точка 46), Решение по дело Orfanopoulos и Oliveri, посочено по-горе в бележка под линия 19, точка 66, Решение по дело Bouchereau, посочено по-горе в бележка под линия 7, точка 35 и Решение по дело Rutili, посочено по-горе в бележка под линия 22, точка 28.

25 — Решение, посочено по-горе в бележка под линия 24.

юрисдикция, не може по никакъв начин да се заключи, че личното поведение на г-н Jipa, настоящо или минало, създава опасения, че той може да представлява опасност за основните обществени интереси, поради което да е необходимо Румъния да приеме съгласно член 18, параграф 1 ЕО мярка, ограничаваща неговото право на свободно движение по съображения, свързани с обществения ред или обществената сигурност. Всъщност от акта за препращане и от становището на румънското правителство е видно — което препращащата юрисдикция трябва да провери — че на основание разглежданите национални разпоредби министерството редовно иска от румънските съдилища, дори след присъединяването на тази държава-членка към ЕС, да постановят ограничаване на правото на румънски граждани да напускат тази държава-членка и да пътуват до друга държава-членка, ако тези граждани са били репатрирани на основание споразумение за реадмисия.

45. Ето защо считам, че ако не установи конкретно по отношение на свой гражданин в съответствие с принципа на пропорционалност и на основание изключително на личното поведение на въпросното лице, че упражняването от негова страна на правото съгласно член 18, параграф 1 ЕО и член 4 от Директива 2004/38 да напуска своята държава-членка, за да пътува до друга държава-членка, може да представлява действителна и достатъчно сериозна заплаха за обществения ред, която засяга основен обществен интерес, държавата-членка на произход не може да налага ограничения на свободата на движение на това лице по съображения, свързани с „обществения ред“ или „обществената сигурност“ по смисъла на член 27 от тази директива.

B — *Лично поведение*

46. С втората част на третия въпрос националната юрисдикция иска да се установи дали държавата-членка може автоматично да наложи съгласно член 27 от Директива 2004/38 ограничения на свободата на движение и пребиваване на гражданин на Съюза по съображения, свързани с „обществения ред“ или „обществената сигурност“, без да анализира „личното поведение“ на това лице.

47. Според мен, с оглед на съображенията, очертани в точки 40—44 по-горе, държавата-членка не може автоматично да налага съгласно член 27 от Директива 2004/38 ограничения на свободата на движение и пребиваване на гражданин на Съюза по съображения, свързани с „обществения ред“ или „обществената сигурност“. Съгласно член 27, параграф 2 от Директива 2004/38, когато налагат подобни ограничения, държавите-членки трябва като условие sine qua non да преценят личното поведение на съответното лице. Освен това в член 27, параграф 2 от Директива 2004/38 недвусмислено се посочва, че мерките, предприети от съображения, свързани с обществения ред или обществената сигурност, трябва да се основават изключително на личното поведение на въпросното лице.

48. Поради това считам, че липсата на преценка от държавата-членка на личното поведение на дадено лице, когато ограничава по съображения, свързани с обществения ред или обществената сигурност, неговото право да се придвижва и да пребивава свободно на територията на държавите-членки, прави необосновано въпросното ограничение.

VI — Заключение

49. Ето защо считам, че на отправените от Tribunalul Dâmbovița въпроси Съдът би трябвало да отговори, както следва:

(1) Член 18, параграф 1 ЕО и член 4 от Директива 2004/38/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите-членки, за изменение на Регламент (ЕИО) № 1612/68 и отменяща Директиви 64/221/ЕИО, 68/360/ЕИО, 72/194/ЕИО, 73/148/ЕИО, 75/34/ЕИО, 75/35/ЕИО, 90/364/ЕИО, 90/365/ЕИО и 93/96/ЕИО не допускат, при обстоятелства като тези в производството пред препращащата юрисдикция, национално законодателство като разглежданото в настоящото производство, което предвижда налагането на ограничения върху правото на гражданите на Съюза да напускат своята държава-членка на произход, за да пътуват до друга държава-членка.

(2) Ако държавата-членка не установи конкретно по отношение на свой гражданин в съответствие с принципа на пропорционалност и на основание изключително на личното поведение на въпросното лице, че упражняването от негова страна на правото съгласно член 18, параграф 1 ЕО и член 4 от Директива 2004/38 да напуска своята държава-членка, за да пътува до друга държава-членка, може да представлява действителна и достатъчно сериозна заплаха за обществения ред, която засяга основен обществен интерес, държавата-членка на произход не може да налага ограничения на свободата на движение на това лице по съображения, свързани с „обществения ред“ или „обществената сигурност“ по смисъла на член 27 от тази директива.

(3) Липсата на преценка от държавата-членка на личното поведение на дадено лице, когато ограничава по съображения, свързани с обществения ред или обществената сигурност, неговото право да се придвижва и да пребивава свободно на територията на държавите-членки, прави необосновано въпросното ограничение.