CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
JÁN MAZÁK
prezentate la 14 februarie 2008 [1]

1. Prin intermediul prezentei cereri de pronunțare a unei hotărâri preliminare formulate în temeiul articolului 234 CE, instanța de trimitere solicită lămuriri cu privire la interpretarea articolului 18 CE și a articolului 27 din Directiva 2004/38/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 29 aprilie 2004 privind dreptul la liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre pentru cetățenii Uniunii și membrii familiilor acestora, de modificare a Regulamentului (CEE) nr. 1612/68 și de abrogare a Directivelor 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE și 93/96/CEE [2].

2. Procedura a fost inițiată în fața instanței de trimitere printr-o acțiune civilă introdusă la 11 ianuarie 2007 de Ministerul Administrației și Internelor – Direcția Generală de Pașapoarte București (denumit în continuare „ministerul"), prin care se urmărește pronunțarea unei decizii de restrângere a libertății domnului Jipa de a circula în străinătate pentru o perioadă de până la trei ani. Se solicită dispunerea acestei decizii ca urmare a returnării domnului Jipa în România la 27 noiembrie 2006, în temeiul unui acord de readmisie încheiat, *inter alia*, între România și Regatul Belgiei.

1 — Limba originală: engleza.

2 — JO L 158, p. 77, Ediție specială, 05/vol. 7, p. 56.

I — Dreptul comunitar aplicabil

3. Articolul 17 CE prevede:

„(1) Se instituie cetățenia Uniunii. Este cetățean al Uniunii orice persoană care are cetățenia unui stat membru. Cetățenia Uniunii nu înlocuiește cetățenia națională, ci o completează.

(2) Cetățenii Uniunii se bucură de drepturile și au obligațiile prevăzute de prezentul tratat."

4. Articolul 18 alineatul (1) CE prevede că „[o]rice cetățean al Uniunii are dreptul de liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre, sub rezerva limitărilor și condițiilor prevăzute de prezentul tratat și de dispozițiile adoptate în vederea aplicării sale".

5. Articolul 1 litera (a) din Directiva 2004/38 prevede că directiva stabilește, între altele, condițiile de exercitare a dreptului la liberă

circulație și ședere pe teritoriul statelor membre de către cetățenii Uniunii și membrii familiilor acestora.

„(1) Sub rezerva dispozițiilor prezentului capitol, statele membre pot restrânge libertatea de circulație și de ședere a cetățenilor Uniunii […] pentru motive de ordine publică, siguranță publică sau sănătate publică. Aceste motive nu pot fi invocate în scopuri economice.

6. Articolul 3 alineatul (1) din Directiva 2004/38 prevede:

„Prezenta directivă se aplică oricărui cetățean al Uniunii care se deplasează sau își are reședința într-un stat membru, altul decât cel al cărui resortisant este […].”

(2) Măsurile luate din motive de ordine publică sau siguranță publică respectă principiul proporționalității și se întemeiază exclusiv pe conduita persoanei în cauză. Condamnările penale anterioare nu pot justifica în sine luarea unor asemenea măsuri.

7. Articolul 4 alineatul (1) din Directiva 2004/38, intitulat „Dreptul de ieșire”, prevede:

„Fără a aduce atingere dispozițiilor privind documentele de călătorie aplicabile controalelor la frontierele naționale, toți cetățenii Uniunii care dețin cărți de identitate valabile sau pașapoarte valabile […] au dreptul de a părăsi teritoriul unui stat membru pentru a se deplasa în alt stat membru.”

Conduita persoanei în cauză trebuie să constituie o amenințare reală, prezentă și suficient de gravă la adresa unui interes fundamental al societății. Nu pot fi acceptate motivări care nu sunt direct legate de caz sau care sunt legate de considerații de prevenție generală. […]”

II — Dreptul național aplicabil

8. Articolul 27 din Directiva 2004/38, intitulat „Principii generale”, care figurează în capitolul VI – Restrângerea dreptului de intrare și dreptului de ședere pentru motive de ordine publică, siguranță publică sau sănătate publică, prevede:

9. Articolul 1 din Acordul dintre Guvernul României, pe de o parte, și guvernele Regatului Belgiei, Marelui Ducat de Luxemburg și Regatului Țărilor de Jos, pe de altă parte, privind readmisia persoanelor aflate în situație ilegală (denumit în continuare

„acordul de readmisie”), aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 825/1995 [3], prevede:

„Guvernul României readmite intrarea pe teritoriul său, la cererea Guvernului Belgiei, al Luxemburgului sau al Țărilor de Jos și fără formalități, a oricărei persoane care nu îndeplinește sau nu mai îndeplinește condițiile de intrare sau de ședere, aplicabile pe teritoriul Belgiei, Luxemburgului sau Țărilor de Jos, în măsura în care s-a stabilit sau este prezumat că aceasta are cetățenia română.”

10. Articolul 3 din Legea nr. 248 din 20 iulie 2005 (astfel cum a fost modificată) privind regimul liberei circulații a cetățenilor români în străinătate [4] prevede:

„(1) Limitarea exercitării dreptului cetățenilor români la liberă circulație în străinătate se poate face numai temporar, în cazurile și în condițiile prevăzute în prezenta lege, și constă în suspendarea sau, după caz, restrângerea exercitării acestui drept.

[…]

(3) Restrângerea exercitării dreptului la liberă circulație în străinătate reprezintă interdicția temporară de a călători în anumite state, dispusă de autoritățile competente române, în condițiile prezentei legi.”

11. Potrivit articolului 38 din Legea nr. 248/2005:

„Restrângerea exercitării dreptului la liberă circulație în străinătate a cetățenilor români poate fi dispusă pentru o perioadă de cel mult 3 ani numai în condițiile și cu privire la următoarele categorii de persoane:

a) cu privire la persoana care a fost returnată dintr-un stat în baza unui acord de readmisie încheiat între România și acel stat;

b) cu privire la persoana a cărei prezență pe teritoriul unui stat, prin activitatea pe care o desfășoară sau ar urma să o desfășoare, ar aduce atingere gravă intereselor României sau, după caz, relațiilor bilaterale dintre România și acel stat.”

3 — Publicată în Monitorul Oficial al României nr. 241 din 20 octombrie 1995.

4 — Publicată în Monitorul Oficial al României nr. 682 din 29 iulie 2005, modificată prin Hotărârea Guvernului nr. 5 din 19 ianuarie 2006, publicată în Monitorul Oficial nr. 71 din 26 ianuarie 2006.

12. Articolul 39 din Legea nr. 248/2005 prevede următoarele:

„În situația prevăzută la art. 38 lit. a) măsura se dispune, la solicitarea Direcției Generale de Pașapoarte, cu privire la statul de pe teritoriul căruia a fost returnată persoana, de către tribunalul în a cărui rază teritorială se află domiciliul acestei persoane, iar când aceasta are domiciliul în străinătate, de către Tribunalul București."

III — Procedura principală și decizia de trimitere

13. Din decizia de trimitere ar rezulta că domnul Jipa a părăsit România la 10 septembrie 2006 pentru a se deplasa în Belgia. La 26 noiembrie 2006, acesta a fost returnat în România de către autoritățile belgiene, în temeiul acordului de readmisie, deoarece se afla în situație de „ședere ilegală".

14. La 11 ianuarie 2007, ministerul a solicitat instanței de trimitere dispunerea unei măsuri prin care să i se restrângă domnului Jipa dreptul de liberă circulație în Belgia. Instanța de trimitere arată în decizia de trimitere că ministerul nu a precizat în ce consta „șederea ilegală" care a determinat readmisia domnului Jipa.

15. Instanța de trimitere consideră, între altele, că dispozițiile de drept național, în special articolele 38 și 39 din Legea nr. 248/2005 și Hotărârea Guvernului nr. 825/1995, sunt contrare articolului 18 CE și articolului 27 din Directiva 2004/38. Prin Decizia din 17 ianuarie 2007, Tribunalul Dâmbovița a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Articolul [18 CE] […] trebuie interpretat în sensul că se opune ca legislația României (și anume articolele 38 și 39 din Legea nr. 248/2005 privind regimul liberei circulații a cetățenilor români în străinătate) să împiedice exercitarea dreptului la liberă circulație a persoanelor?

2) a) Dispozițiile articolelor 38 și 39 din Legea nr. 248/2005 […], care împiedică o persoană (cetățean român și în prezent cetățean al Uniunii Europene) să circule liber într-un alt stat (în speță membru al Uniunii Europene), constituie un obstacol în calea liberei circulații a persoanelor, libertate consacrată la articolul 18 CE?

b) Un stat membru al Uniunii Europene (în speță România) poate dispune limitarea exercitării liberei circulații a cetățenilor pe teritoriul altui stat membru?

3) a) Termenul «ședere ilegală» în sensul Hotărârii Guvernului nr. 825/1995 pentru aprobarea Acordului dintre Guvernul României, pe de o parte, și Guvernele Regatului Belgiei, Marelui Ducat de Luxemburg și Regatului Țărilor de Jos, pe de altă parte, privind readmisia persoanelor aflate în situație ilegală (în temeiul căreia s-a dispus readmisia pârâtului aflat în situația de «ședere ilegală») se circumscrie motivului de «ordine publică» sau de «siguranță publică» prevăzut la articolul 27 din Directiva 2004/38/CE, pentru a se putea dispune restrângerea libertății de circulație a unei astfel de persoane?

b) În situația în care răspunsul la întrebarea precedentă este afirmativ, dispozițiile articolului 27 din Directiva 2004/38/CE […] trebuie interpretate în sensul că statele membre pot restrânge libertatea de circulație și de ședere a cetățenilor Uniunii Europene pentru motive de «ordine publică» și de »siguranță publică» în mod automat, fără a se analiza «conduita» persoanei în cauză?"

16. În Decizia din 17 ianuarie 2007 instanța de trimitere a solicitat de asemenea Curții judecarea trimiterii preliminare potrivit procedurii accelerate.

17. Prin Ordonanța din 3 aprilie 2007, președintele Curții a respins cererea instanței de trimitere privind procedura accelerată.

18. Guvernele român și elen, precum și Comisia Comunităților Europene au prezentat observații scrise. Nu a fost solicitată și nici nu a avut loc nicio ședință.

IV — Principalele argumente ale părților

19. Guvernul român consideră că cererea instanței naționale este admisibilă, în pofida faptului că returnarea domului Jipa a avut loc înainte de aderarea României la Uniunea Europeană, la 1 ianuarie 2007. Dat fiind că acțiunea ministerului având ca obiect limitarea dreptului de liberă circulație a domnului Jipa a fost introdusă la 11 ianuarie 2007, așadar după aderarea României la Uniunea Europeană, domnul Jipa beneficiază de dreptul de liberă circulație, care nu poate fi limitat decât în conformitate cu Tratatul CE și cu dispozițiile adoptate în aplicarea acestuia. Guvernul român susține de asemenea că instanța comunitară este competentă să se pronunțe în prezenta cauză, dat fiind că există riscul limitării libertății de circulație a domnului Jipa în temeiul articolului 38 litera a) din Legea nr. 248/2005. Guvernele român și elen arată că împrejurarea că domnul Jipa nu și-a exercitat dreptul de liberă circulație în temeiul Tratatului CE nu prezintă relevanță.

România adaugă că, în cauza Schempp [5], Curtea a considerat că situația resortisantului unui stat membru care nu și-a exercitat dreptul de liberă circulație nu ar putea, pentru acest motiv, să fie asimilată unei situații pur interne.

20. Guvernul român consideră că acordurile de readmisie încheiate cu alte state membre ale Uniunii Europene și dispozițiile dreptului național adoptate în temeiul acestor acorduri trebuie interpretate în lumina dreptului comunitar relevant. Prin urmare, acesta consideră că articolul 18 CE trebuie interpretat în sensul că se opune dispozițiilor articolelor 38 și 39 din Legea nr. 248/2005, care restrâng libera circulație a persoanelor.

21. În opinia României, articolul 27 din Directiva 2004/38 nu este aplicabil în speță. România susține că rezultă, *inter alia*, din economia generală a capitolului VI (articolele 27-33) al Directivei 2004/38 și din faptul că limitările prevăzute la articolul 27 din Directiva 2004/38 au caracterul unor excepții de la principiul libertății de circulație, fiind de strictă interpretare, că numai statul membru gazdă, nu și statul membru de origine, poate restrânge libertatea de circulație a cetățenilor în temeiul articolului 27 din Directiva 2004/38 pentru motive de ordine publică, siguranță publică sau sănătate publică. Statul membru gazdă este cel mai în măsură să aprecieze dacă un cetățean al unui alt stat membru reprezintă o amenințare pentru ordinea sa publică sau pentru siguranța sa publică.

22. În ceea ce privește posibilitatea statului membru de origine de a limita libertatea de circulație a unui resortisant propriu invocând o amenințare a ordinii sale publice, guvernul român susține că, potrivit Constituției României și Codului penal român, o astfel de limitare este permisă numai în cauzele privitoare la infracțiuni pedepsite cu detențiunea pe viață sau cu închisoarea, pentru a se asigura buna desfășurare a procesului penal ori pentru a se împiedica sustragerea inculpatului de la judecată. Astfel de situații se circumscriu însă unor situații pur interne și nu țin de dreptul comunitar.

23. Totuși, în cazul în care Curtea apreciază că articolul 27 din Directiva 2004/38 este aplicabil în speță, România consideră că, potrivit jurisprudenței constante a Curții [6], „șederea ilegală” a domnului Jipa nu reprezintă o amenințare pentru ordinea publică sau pentru siguranța publică în sensul dreptului comunitar. În plus, potrivit articolului 27 alineatul (2) din Directiva 2004/38 și jurisprudenței Curții [7], poate fi dispusă restrângerea libertății de circulație numai după examinarea conduitei persoanei și niciodată în mod automat.

5 — Hotărârea din 12 iulie 2005 (C-403/03, Rec., p. I-6421, punctul 22).

6 — Hotărârea din 8 aprilie 1976, Royer (48/75, Rec., p. 497, punctul 51), Hotărârea din 3 iulie 1980, Pieck (157/79, Rec., p. 2171, punctele 18 și 19), Hotărârea din 12 decembrie 1989, Messner (C-265/88, Rec., p. 4209, punctul 14), Hotărârea din 25 iulie 2002, MRAX (C-459/99, Rec., p. I-6591, punctele 78 și 90,) și Hotărârea din 17 februarie 2005, Oulane (C-215/03, Rec., p. I-1215, punctul 44).

7 — Hotărârea din 27 octombrie 1977, Bouchereau (30/77, Rec., p. 1999, punctul 35), și Hotărârea din 18 mai 1982, Adoui și Cornuaille (115/81 și 166/81, Rec., p. 1665, punctele 8 și 11).

24. Republica Elenă consideră că articolele 38 și 39 din Legea nr. 248/2005 constituie un obstacol în calea liberei circulații a cetățenilor Uniunii în sensul articolului 18 CE și al Directivei 2004/38. Potrivit guvernului elen, nu s-a demonstrat că în speță conduita domnului Jipa ar justifica impunerea unor limitări ale libertății sale de circulație. Guvernul amintit observă că măsurile avute în vedere de legiuitorul român sunt măsuri de ordin general impuse de fiecare dată când are loc o returnare în temeiul unui acord bilateral de readmisie. Republica Elenă consideră de asemenea că legislația română este contrară articolului 2 din Protocolul nr. 4 la Convenția pentru apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților fundamentale (CEDO) (denumit în continuare „Protocolul 4"), care prevede că exercitarea dreptului de a părăsi o țară, inclusiv propria țară, nu poate face obiectul altor restrângeri decât acelea care sunt întemeiate pe rațiuni precise, cum ar fi, în special, securitatea națională sau ordinea publică.

25. Comisia consideră că de la aderarea României la Uniunea Europeană, la 1 ianuarie 2007, domnul Jipa este cetățean al Uniunii și, potrivit articolului 18 CE, de la acea dată beneficiază de dreptul de liberă circulație și de ședere pe teritoriul statelor membre, sub rezerva limitelor și condițiilor prevăzute de tratat și de Directiva 2004/38. Dreptul unui cetățean al Uniunii de a părăsi teritoriul unui stat membru și de a se deplasa în alt stat membru este detaliat la articolul 4 din Directiva 2004/38.

26. Comisia susține că, în pofida redactării titlului capitolului VI al Directivei 2004/38, care se referă la restrângerea dreptului de intrare și a dreptului de ședere pentru motive de ordine publică, siguranță publică sau sănătate publică, acesta cuprinde deopotrivă, cel puțin în anumite împrejurări, limitări impuse de un stat membru dreptului propriilor cetățeni de a ieși de pe teritoriul național pentru a se deplasa în alt stat membru. Comisia consideră că articolul 27 din Directiva 2004/38 se aplică în circumstanțe precum cele în cauză în acțiunea principală, în care autoritățile naționale urmăresc limitarea dreptului de liberă circulație al unui resortisant propriu în scopul de a împiedica acea persoană să se întoarcă pentru o anumită perioadă în statul membru din care a fost returnată pentru „ședere ilegală". În plus, din articolele 27-31 din Directiva 2004/38 și din întregul conținut al acestei directive ar rezulta că o măsură care limitează libera circulație a unui cetățean poate fi adoptată numai de către statul membru a cărui ordine publică sau siguranță publică este amenințată în mod direct. Prin urmare, Comisia consideră că, în conformitate cu articolul 18 CE și cu dispozițiile capitolului VI din Directiva 2004/38, o decizie de restrângere a libertății de circulație a unui cetățean al Uniunii nu poate fi adoptată de un stat membru la simpla cerere a altui stat membru din care acel cetățean a fost expulzat, cu excepția cazului în care statul membru care adoptă o astfel de decizie dovedește că în speță conduita persoanei respective reprezintă o amenințare la adresa ordinii publice sau a siguranței publice, astfel cum au fost definite la articolul 27 din directivă.

27. Comisia consideră de asemenea că referirea din decizia de trimitere la „șederea ilegală" a domnului Jipa este extrem de vagă. Prin urmare, nu se poate stabili dacă „șederea ilegală" a acestuia se circumscrie motivelor de ordine publică, de siguranță publică sau de sănătate publică în sensul Directivei 2004/38. Astfel, Comisia consideră că un stat membru

nu poate limita libertatea de circulație a unui cetățean al Uniunii invocând articolul 27 din Directiva 2004/38 dacă limitarea se bazează exclusiv pe faptul că un alt stat membru a decis că persoana în cauză se afla în situație de „ședere ilegală" pe teritoriul său.

în conformitate cu reglementarea națională în cauză, pot fi aduse limitări libertății de circulație în străinătate a unui cetățean român atunci când acesta a fost returnat în România în temeiul unui acord de readmisie sau când prezența sa pe teritoriul unui alt stat decât România ar putea aduce atingere gravă intereselor României sau relațiilor bilaterale dintre România și acest stat.

V — Apreciere

A — *Articolul 18 alineatul (1) CE și articolul 4 din Directiva 2004/38*

28. Prin intermediul primei întrebări și al primei părți a celei de a doua întrebări, instanța națională dorește în esență să afle dacă articolul 18 CE se opune unor măsuri precum cele dispuse la articolele 38 și 39 din Legea nr. 248/2005, care prevăd, în anumite circumstanțe, instituirea, pentru o perioadă de până la trei ani, a unor limitări ale exercitării dreptului de liberă circulație în străinătate a cetățenilor români.

29. Potrivit deciziei de trimitere, ministerul a sesizat instanța de trimitere cu o cerere având ca obiect limitarea, pentru o perioadă de până la trei ani, a dreptului domnului Jipa de a se deplasa în Belgia, stat membru din care a fost returnat la 27 noiembrie 2006. În plus, din decizia de trimitere ar rezulta că,

30. Potrivit articolului 17 alineatul (1) CE, este cetățean al Uniunii orice persoană care are cetățenia unui stat membru. Din jurisprudența constantă a Curții reiese că cetățenia Uniunii este menită a fi statutul fundamental al resortisanților statelor membre [8]. De la aderarea României la Uniunea Europeană, la 1 ianuarie 2007, domnul Jipa se bucură de statutul de cetățean al Uniunii în conformitate cu articolul 17 alineatul (1) CE și, prin urmare, de la acea dată are posibilitatea de a se prevala, inclusiv în raport cu propriul stat membru de origine, de drepturile aferente unui astfel de statut [9].

31. În cauza Baumbast și R, Curtea a apreciat că reclamantul, resortisant al unui stat membru și, prin urmare, cetățean al Uniunii, avea dreptul de a se prevala în mod direct de prevederile articolului 18 alineatul (1) CE [10]. În opinia noastră, dreptul de liberă

8 — A se vedea în special Hotărârea din 20 septembrie 2001, Grzelczyk (C-184/99, Rec., p. I-6193, punctul 31), și Hotărârea din 17 septembrie 2002, Baumbast și R (C-413/99, Rec., p. I-7091, punctul 82).

9 — Hotărârea din 26 octombrie 2006, Tas-Hagen și Tas (C-192/05, Rec., p. I-10451, punctele 19, 30 și 31), și Hotărârea din 23 octombrie 2007, Morgan și Bucher (C-11/06 și C-12/06, Rep., p. I-9161, punctul 22).

10 — Citată la nota de subsol 8, punctul 84.

circulație pe teritoriul statelor membre în temeiul articolului 18 alineatul (1) CE este conferit în mod direct fiecărui cetățean al Uniunii în termeni clari și precișiprin această dispoziție din tratat, însă sub rezerva limitărilor și condițiilor prevăzute de tratat și de dispozițiile adoptate în vederea aplicării sale. Așadar, în mod direct, în temeiul articolului 18 alineatul (1) CE, cetățenii Uniunii beneficiază de dreptul de a părăsi teritoriul unui stat membru, inclusiv propriul stat membru de origine, pentru a intra pe teritoriul unui alt stat membru.

32. În plus, chiar dacă cetățenia Uniunii, prevăzută la articolul 17 CE, nu are drept obiectiv extinderea domeniului de aplicare material al tratatului pentru a cuprinde și situații interne fără nicio legătură cu dreptul comunitar [11], trebuie observat că, astfel cum au arătat guvernele român și elen, faptul că domnul Jipa nu și-a utilizat dreptul de liberă circulație nu ar putea, în sine, să constituie un motiv pentru asimilarea situației sale uneia pur interne [12].

33. Din decizia de trimitere ar reieși că procedura a fost inițiată în fața instanței naționale în urma returnării domnului Jipa din Belgia în România în temeiul acordului de readmisie, pentru „ședere ilegală” în Belgia. Însăși instanța națională a indicat, în decizia de trimitere, că ministerul nu a precizat în ce consta „șederea ilegală” a domnului Jipa. Trebuie arătat totuși că guvernul român a precizat că circumstanțele „șederii ilegale” a domnului Jipa în Belgia nu intră în domeniul dreptului penal.

34. Având în vedere, în primul rând, că domnul Jipa beneficiază de la 1 ianuarie 2007 de statutul fundamental de cetățean al Uniunii, în al doilea rând, că ministerul a sesizat instanța de trimitere cu o cerere având ca obiect obținerea unei decizii de drept civil de limitare a dreptului domnului Jipa de a se deplasa într-un alt stat membru și date fiind, în al treilea rând, indicațiile limitate furnizate de instanța de trimitere în ceea ce privește returnarea din Belgia a domnului Jipa în temeiul acordului de readmisie și al „șederii” sale „ilegale” în acest stat, considerăm că instanța comunitară nu dispune de niciun element care să îi permită să aprecieze că limitările care ar putea fi impuse domnului Jipa de către instanța de trimitere cu privire la posibilitatea de a călători în Belgia în temeiul, *inter alia*, al articolelor 38 și 39 din Legea nr. 248/2005, se raportează la o situație pur internă. Prin urmare, considerăm că prezenta cauză are legătură directă cu dreptul comunitar.

35. În opinia noastră, restricțiile care pot fi impuse de către instanța de trimitere domnului Jipa în ceea ce privește părăsirea propriului stat membru de origine cu scopul de a intra pe teritoriul unui alt stat membru reprezintă un obstacol în calea dreptului de liberă circulație prevăzut la articolul 18 alineatul (1) CE. Dreptul de a circula în mod liber pe teritoriul statelor membre, garantat prin articolul 18 alineatul (1) CE, ar fi golit de

11 — Hotărârea din 5 iunie 1997, Uecker și Jacquet (C-64/96 și C-65/96, Rec., p. I-3171, punctul 23).

12 — A se vedea în acest sens Hotărârea din 19 octombrie 2004, Zhu și Chen (C-200/02, Rec., p. I-9925, punctul 19).

conținut dacă statul membru de origine ar putea, fără o justificare valabilă, să interzică propriilor cetățeni să părăsească teritoriul său pentru a intra pe teritoriul unui alt stat membru [13].

36. În opinia noastră, normele naționale deduse interpretării în speță trebuie să fie examinate și în lumina articolului 4 din Directiva 2004/38 [14], care reglementează dreptul cetățenilor Uniunii de a părăsi teritoriul unui stat membru pentru a se deplasa în alt stat membru.

37. Potrivit articolului 4 alineatul (1) din Directiva 2004/38, toți cetățenii Uniunii care dețin cărți de identitate valabile sau pașapoarte valabile au dreptul de a părăsi teritoriul unui stat membru pentru a se deplasa în alt stat membru. În opinia noastră, articolul 4 alineatul (1) din Directiva 2004/38 are un domeniu de aplicare foarte vast, întrucât acordă cetățenilor Uniunii care dispun de o carte de identitate sau de un pașaport valabil dreptul de a părăsi teritoriul oricărui stat membru, inclusiv propriul stat membru de origine [15], pentru a se deplasa în alt stat membru. În plus, potrivit articolului 4 alineatul (2) din Directiva 2004/38, nu pot fi impuse vize de ieșire și nici alte formalități echivalente cetățenilor Uniunii și, în conformitate cu articolul 4 alineatul (3), statele membre trebuie să elibereze și să reînnoiască cetățenilor proprii cărțile de identitate sau pașapoartele care le atestă cetățenia.

38. Prin urmare, considerăm că, în lipsa unei justificări valabile, articolul 18 alineatul (1) CE și articolul 4 din Directiva 2004/38 se opun unei reglementări naționale precum cea dedusă interpretării în speță, care

13 — A se vedea, prin analogie, Hotărârea din 29 aprilie 2004, Pusa (C-224/02, Rec., p. I-5763, punctul 20). A se vedea de asemenea, în contextul libertății de stabilire, Hotărârea din 27 septembrie 1988, Daily Mail și General Trust (81/87, Rec., p. 5483, punctul 16), și Hotărârea din 11 decembrie 2007 International Transport Workers' Federation și Finnish Seamen's Union (C-438/05, nepublicată încă în Repertoriu, punctul 69). A se vedea de asemenea, în contextul libertății de circulație a persoanelor și al libertății de stabilire, Hotărârea din 7 iulie 1992, Singh (C-370/90, Rec., p. I-4265, punctul 23). În Hotărârea din 15 decembrie 1995, Bosman (C-415/93, Rec., p. I-4921), Curtea a afirmat că „[d]repturile garantate prin articolul [43] și următoarele din tratat ar fi golite de substanță dacă statul de origine ar putea să interzică întreprinderilor să părăsească teritoriul său în vederea stabilirii în alt stat membru. Aceleași considerații se impun, în ceea ce privește articolul [39] din tratat, în raport cu normele care împietează asupra liberei circulații a resortisanților unui stat membru care doresc să exercite o activitate salariată în alt stat membru" (punctul 97).

14 — De la aderarea la Uniunea Europeană, la 1 ianuarie 2007, România este obligată să respecte dispozițiile Tratatului CE care privesc drepturile cetățenilor Uniunii și dispozițiile legislative și jurisprudența relevantă, sub rezerva măsurilor tranzitorii adoptate în acest sens. S-ar părea că rezultă din articolul 20 și din anexa VII la Protocolul privind condițiile și aranjamentele referitoare la admiterea Republicii Bulgaria și a României în Uniunea Europeană (JO 2005, L 157, p. 29) că România este datoare să respecte, de la data aderării sale la Uniunea Europeană, dispozițiile Directivei 2004/38, cu excepția cazului în care aceste dispoziții privesc, între altele, accesul resortisanților români la piața muncii din statele membre. În această privință au fost adoptate mai multe măsuri tranzitorii referitoare la România în ceea ce privește aplicarea articolelor 1-6 din Regulamentul (CEE) nr. 1612/68 al Consiliului din 15 octombrie 1968 privind libera circulație a lucrătorilor în cadrul Comunității (JO L 257, p. 2, Ediție specială, 05/vol. 1, p. 11). Dat fiind că în fața instanței de trimitere nu sunt în dispută drepturile domnului Jipa în calitate de lucrător, măsurile tranzitorii citate anterior privind Regulamentul nr. 1612/68 nu sunt relevante în speță. Articolul 4 din Directiva 2004/38, care privește drepturile cetățenilor Uniunii în general, mai degrabă decât drepturile cetățenilor Uniunii în calitate de lucrători, nu este afectat de măsurile tranzitorii citate anterior și este pe deplin aplicabil resortisanților români de la 1 ianuarie 2007.

15 — A se vedea de asemenea articolul 2 alineatul (2) din Protocolul nr. 4, care prevede că „Orice persoană este liberă să părăsească orice țară, inclusiv pe a sa". Protocolul nr. 4 a intrat în vigoare la 2 mai 1968 și a fost semnat de toate statele membre, cu excepția Republicii Elene. Trebuie amintit totuși că guvernul elen, în observațiile menționate la punctul 24 de mai sus, a invocat în mod specific articolul 2 alineatele (2) și (3) din Protocolul nr. 4.

prevede instituirea de limitări ale dreptului cetățenilor Uniunii de a părăsi propriul stat membru de origine pentru a se deplasa în alt stat membru.

B — *Articolul 27 din Directiva 2004/38*

39. Prin intermediul ultimei părți a celei de a doua întrebări și prin prima parte a celei de a treia întrebări, instanța de trimitere urmărește, în esență, să afle dacă „șederea ilegală" într-un alt stat membru al Uniunii a unui resortisant român, returnat în temeiul unui acord de readmisie, se circumscrie noțiunilor de ordine publică sau de siguranță publică, astfel cum figurează acestea la articolul 27 din Directiva 2004/38, astfel încât România să poată restrânge libertatea de circulație a persoanei amintite pe teritoriul unui alt stat membru.

40. Potrivit articolului 18 alineatul (1) CE, pot fi impuse limitări și condiții dreptului de liberă circulație și de ședere pe teritoriul statelor membre, conform tratatului și dispozițiilor adoptate în vederea aplicării sale. În opinia noastră, dispozițiile capitolului VI din Directiva 2004/38, intitulat „Restrângerea dreptului de intrare și dreptului de ședere pentru motive de ordine publică, siguranță publică sau sănătate publică" reglementează circumstanțele în care statele membre pot limita dreptul de liberă circulație și de ședere al cetățenilor Uniunii pe teritoriul statelor membre. Deși titlul capitolului VI al Directivei 2004/38 nu menționează în mod expres dreptul de a părăsi teritoriul unui stat membru și în ciuda faptul că numeroase dispoziții din acest capitol privesc aspecte referitoare la dreptul de intrare [16] și la dreptul de ședere [17], reiese în mod clar din formularea articolului 27 alineatul (1) și din considerentul (22) al preambulului directivei respective că acest capitol reglementează limitările la „libertatea de circulație a cetățenilor Uniunii", materie care include fără îndoială atât dreptul de a părăsi teritoriul unui stat membru pentru a se deplasa în alt stat membru, cât și dreptul de a intra în alt stat membru.

41. În opinia noastră, articolul 27 alineatul (2) din Directiva 2004/38, care reproduce în mare parte conținutul articolului 3 din Directiva 64/221/CEE a Consiliului din 25 februarie 1964 privind coordonarea măsurilor speciale referitoare la circulația și la șederea străinilor, justificate de motive de ordine publică, siguranță publică sau sănătate publică [18], trebuie interpretat, *inter alia*, în lumina jurisprudenței Curții privind această din urmă dispoziție. Astfel, Curtea a apreciat în mod constant, în ceea ce privește lucrătorii, că principiul libertății de circulație trebuie interpretat în sens larg și că derogările de la acesta sunt, dimpotrivă, de strictă interpretare. În plus, Curtea a

16 — A se vedea articolul 5 din Directiva 2004/38, referitor la dreptul de intrare.

17 — A se vedea capitolul III al Directivei 2004/38, referitor la dreptul de ședere.

18 — JO 1964, 56, p. 850. Directiva 64/221 a fost abrogată la 30 aprilie 2006 prin Directiva 2004/38. A se vedea articolul 38 alineatul (2) din Directiva 2004/38.

apreciat că o interpretare deosebit de restrictivă a derogărilor de la această libertate este impusă de statutul de cetățean al Uniunii [19]. Totuși, Curtea a apreciat de asemenea că circumstanțele specifice care ar putea justifica recurgerea la noțiunea de ordine publică ar putea varia de la o țară la alta și de la o perioadă la alta și că, în această privință, trebuie astfel să se recunoască autorităților naționale competente o marjă de apreciere în limitele impuse de tratat [20].

42. Potrivit articolului 27 alineatul (2) din Directiva 2004/38, „[m]ăsurile luate din motive de ordine publică sau siguranță publică respectă principiul proporționalității și se întemeiază exclusiv pe conduita persoanei în cauză” [21]. Reiese în mod clar, nu numai din termenii articolului 27 alineatul (2) din Directiva 2004/38, ci și din jurisprudența constantă a Curții, că limitările impuse pentru motive de ordine publică și pentru menținerea siguranței publice nu se pot baza pe justificări străine de cazul individual sau pe considerații de prevenție generală [22]. În plus, potrivit articolului 27 alineatul (2) din Directiva 2004/38, condamnările penale anterioare nu pot justifica în sine adoptarea unor asemenea limitări [23]. Conform unei jurisprudențe constante, invocarea de către o autoritate națională a noțiunii de ordine publică presupune existența unei amenințări reale și suficient de grave la adresa unui interes fundamental al societății, în plus față de tulburarea pentru ordinea socială pe care o constituie orice încălcare a legii [24].

43. În opinia noastră, un stat membru nu poate limita, invocând rațiuni de ordine publică sau de siguranță publică, dreptul conferit unui cetățean al Uniunii de a-și părăsi statul membru de origine pentru a se deplasa în alt stat membru pentru simplul motiv că a fost returnat dintr-un alt stat membru din cauza „șederii” sale „ilegale” în acesta din urmă. Considerăm că din hotărârea pronunțată de Curte în cauza Comisia/Spania [25] rezultă că, atunci când limitează drepturile acordate cetățenilor Uniunii în temeiul articolului 18 alineatul (1) CE, un stat membru nu poate acționa pe baza unor afirmații generale și nespecifice făcute de un alt stat membru în privința conduitei unui cetățean al Uniunii. Atunci când limitează libertățile fundamentale ale unui cetățean al Uniunii, un stat membru trebuie să se asigure și să confirme el însuși că exercitarea acestor libertăți constituie o amenințare reală și suficient de gravă pentru ordinea publică, ce afectează un interes fundamental al societății.

44. În speță, nimic din faptele prezentate de instanța de trimitere nu pare să indice că, în

19 — Hotărârea din 29 aprilie 2004, Orfanopoulos și Oliveri (C-482/01 și C-493/01, Rec., p. I-5257, punctele 64 și 65).

20 — Hotărârea din 4 decembrie 1974, Van Duyn (41/74, Rec., p. 1337, punctul 18).

21 — Potrivit principiului proporționalității, măsurile naționale de ordine publică sau de siguranță publică trebuie să fie corespunzătoare și necesare pentru atingerea scopului urmărit. A se vedea în acest sens Hotărârea Baumbast și R, citată la nota de subsol 8, punctul 91.

22 — A se vedea Hotărârea din 26 februarie 1975, Bonsignore (67/74, Rec., p. 297, punctul 6), și Hotărârea din 28 octombrie 1975, Rutili (36/75, Rec., p. 1219, punctul 29).

23 — A se vedea în special Hotărârea din 19 ianuarie 1999, Calfa (C-348/96, Rec., p. I-11, punctele 22-24).

24 — A se vedea Hotărârea din 31 ianuarie 2006, Comisia/Spania (C-503/03, Rec., p. I-1097, punctul 46), și Hotărârile Orfanopoulos și Oliveri, citată la nota de subsol 19, punctul 66, Bouchereau, citată la nota de subsol 7, punctul 35, și Rutili, citată la nota de subsol 22, punctul 28.

25 — Citată la nota de subsol 24.

prezent sau în trecut, conduita domnului Jipa ar fi de natură să provoace temerea că acesta ar putea reprezenta un pericol pentru interesele fundamentale ale societății, impunând adoptarea de către România a unei măsuri de limitare a dreptului său de liberă circulație în temeiul articolului 18 alineatul (1) CE pentru motive de ordine publică sau de siguranță publică. Într-adevăr, sub rezerva verificării de către instanța de trimitere, din decizia de trimitere, ca și din observațiile guvernului român ar reieși că ministerul sesizează în mod regulat instanțele române, inclusiv după aderarea României la Uniunea Europeană, cu cereri întemeiate pe dispozițiile naționale în cauză, prin care se urmărește, în cazurile în care cetățeni români au fost returnați în temeiul unui acord de readmisie, obținerea unei decizii de limitare a dreptului acestora de a părăsi acest stat membru și de a se deplasa într-un alt stat membru.

45. Prin urmare, considerăm că, dacă un stat membru nu stabilește în mod specific, în raport cu unul dintre propriii resortisanți, respectând principiul proporționalității și exclusiv în temeiul conduitei persoanei în cauză, că exercitarea de către aceasta a dreptului acordat prin articolul 18 alineatul (1) CE de a părăsi propriul stat membru pentru a se deplasa într-un alt stat membru poate constitui o amenințare reală și suficient de gravă la adresa ordinii publice, care afectează unul dintre interesele fundamentale ale societății, statul membru de origine nu poate impune, pentru motive de „ordine publică" sau de „siguranță publică" în sensul articolului 27 din directiva menționată, limitări ale libertății de circulație a persoanei respective.

C — *Conduita persoanei*

46. Prin intermediul părții a doua a celei de a treia întrebări, instanța națională urmărește să afle, în esență, dacă un stat membru poate restrânge în mod automat, în temeiul articolului 27 din Directiva 2004/38, libertatea de circulație și de ședere a unui cetățean al Uniunii pentru motive de „ordine publică" și de „siguranță publică", fără a se examina conduita persoanei în cauză.

47. În opinia noastră, în lumina raționamentului dezvoltat la punctele 40-44 de mai sus, în temeiul articolului 27 din Directiva 2004/38, un stat membru nu ar putea să restrângă în mod automat libertatea de circulație și de ședere a unui cetățean al Uniunii pentru motive de ordine publică și de siguranță publică. În conformitate cu articolul 27 alineatul (2) din Directiva 2004/38, atunci când impun astfel de restricții, ca o condiție minimă *sine qua non*, statele membre trebuie să examineze conduita persoanei în cauză. În plus, articolul 27 alineatul (2) din Directiva 2004/38 prevede fără echivoc că măsurile luate din motive de ordine publică sau de siguranță publică se întemeiază exclusiv pe conduita persoanei în cauză.

48. Prin urmare, considerăm că neexaminarea de către un stat membru a conduitei unei persoane atunci când limitează, pentru motive de ordine publică sau de siguranță publică, dreptul de liberă circulație și de ședere al acestei persoane pe teritoriul unui alt stat membru înlătură validitatea oricărei justificări a limitării în cauză.

VI — Concluzie

49. Propunem aşadar Curţii să răspundă la întrebările preliminare adresate de Tribunalul Dâmboviţa după cum urmează:

„1) În circumstanţe precum cele specifice cauzei din acţiunea principală, articolul 18 alineatul (1) CE şi articolul 4 din Directiva 2004/38/CE a Parlamentului European şi a Consiliului din 29 aprilie 2004 privind dreptul la liberă circulaţie şi şedere pe teritoriul statelor membre pentru cetăţenii Uniunii şi membrii familiilor acestora, de modificare a Regulamentului (CEE) nr. 1612/68 şi de abrogare a Directivelor 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE şi 93/96/CEE se opun unei reglementări naţionale precum cea dedusă interpretării în speţă, care prevede instituirea de limitări ale dreptului cetăţenilor Uniunii de a părăsi propriul stat membru de origine pentru a se deplasa în alt stat membru.

2) Dacă un stat membru nu stabileşte în mod specific, în raport cu unul dintre propriii resortisanţi, respectând principiul proporţionalităţii şi exclusiv în temeiul conduitei persoanei în cauză, că exercitarea de către aceasta a dreptului acordat prin articolul 18 alineatul (1) CE de a părăsi propriul stat membru pentru a se deplasa într-un alt stat membru poate constitui o ameninţare reală şi suficient de gravă la adresa ordinii publice, care afectează unul dintre interesele fundamentale ale societăţii, statul membru de origine nu poate impune, pentru motive de «ordine publică» sau de «siguranţă publică» în sensul articolului 27 din directiva menţionată, limitări ale libertăţii de circulaţie a persoanei respective.

3) Neexaminarea de către un stat membru a conduitei unei persoane atunci când limitează, pentru motive de ordine publică sau de siguranţă publică, dreptul de liberă circulaţie şi de şedere al acestei persoane pe teritoriul unui alt stat membru înlătură validitatea oricărei justificări a limitării în cauză.”