DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

10. juli 2008 *

I sag C-33/07,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 234 EF, indgivet af Tribunalul Dâmbovița (Rumænien) ved afgørelse af 17. januar 2007, indgået til Domstolen den 24. januar 2007, i sagen:

Ministerul Administrației și Internelor — Direcția Generală de Pașapoarte Bucureşti

mod

Gheorghe Jipa,

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, P. Jann, og dommerne A. Tizzano (refererende dommer), A. Borg Barthet, M. Ilešič og E. Levits,

* Processprog: rumænsk.

generaladvokat: J. Mazák
justitssekretær: R. Grass,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

— den rumænske regering ved E. Ganea, som befuldmægtiget

— den græske regering ved E. Skandalou og G. Papagianni, som befuldmægtigede

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved D. Maidani og I. Trifa, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 14. februar 2008,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 18 EF og artikel 27 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, om ændring af forordning (EØF) nr. 1612/68 og om ophævelse af direktiv 64/221/EØF, 68/360/EØF, 72/194/EØF, 73/148/EØF, 75/34/EØF, 75/35/EØF, 90/364/EØF, 90/365/EØF og 93/96/EØF (EUT L 158, s. 77, og berigtigelse i EUT L 229, s. 35).

2 Anmodningen er blevet fremsat i en sag vedrørende en anmodning indgivet af Ministerul Administrației și Internelor — Direcția Generală de Pașapoarte București (indenrigsministeriet og ministeriet for administrative reformer — generaldirektoratet for pas, Bukarest, herefter »ministeren«) til Tribunalul Dâmbovița om, at denne skal pålægge den rumænske statsborger Gheorghe Jipa et forbud mod at rejse til Belgien i en periode på maksimalt tre år.

Retsforskrifter

Fællesskabsbestemmelser

3 Artikel 4, stk. 1, i direktiv 2004/38 bestemmer:

»Uden at dette berører de bestemmelser for rejsedokumenter, der gælder ved national grænsekontrol, har alle unionsborgere, der er i besiddelse af et gyldigt identitetskort eller pas, samt deres familiemedlemmer, der ikke er statsborgere i en medlemsstat, men som er i besiddelse af et gyldigt pas, ret til at forlade en medlemsstats område for at rejse til en anden medlemsstat.«

4 Artikel 27, stk. 1 og 2, i direktiv 2004/38 bestemmer:

»1. Med forbehold af bestemmelserne i dette kapitel kan medlemsstaterne begrænse den frie bevægelighed og ophold for en unionsborger eller et familiemedlem uanset nationalitet af hensyn til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed. Der må ikke lægges økonomiske betragtninger til grund.

2. Foranstaltninger truffet af hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed skal være i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet og kan udelukkende begrundes i vedkommendes personlige adfærd. En tidligere straffedom kan ikke i sig selv begrunde anvendelsen af sådanne foranstaltninger.

Den personlige adfærd skal udgøre en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse. Begrundelser, der ikke vedrører den individuelle sag, eller som har generel præventiv karakter, må ikke anvendes.«

Nationale bestemmelser

5 Artikel 1 i aftalen af 1995 mellem den rumænske regering på den ene side og Kongeriget Belgien, Storhertugdømmet Luxembourg og Kongeriget Nederlandene på den anden side om tilbagetagelse af personer med ulovligt ophold, der blev tiltrådt ved den rumænske regerings dekret nr. 825/1995 (*Monitorul Oficial al României* nr. 241 af 20.10.1995, herefter »tilbagetagelsesaftalen«), bestemmer:

»Den rumænske regering skal på anmodning fra den belgiske, den luxembourgske eller den nederlandske regering, uden formaliteter, tilbagetage enhver person, som ikke opfylder eller ikke længere opfylder betingelserne for indrejse eller ophold på Belgiens, Luxembourgs eller Nederlandenes område, når det er fastslået eller formodet, at den pågældende person er rumænsk statsborger.«

6 Artikel 3, stk. 1 og 3, i lov nr. 248 af 20. juli 2005 om betingelserne for rumænske statsborgeres frie bevægelighed i udlandet (bekendtgjort i *Monitorul Oficial al României* nr. 682 af 29.7.2005), i den affattelse, der finder anvendelse i hovedsagen (herefter »lov nr. 248/2005«), bestemmer:

»1. Rumænske statsborgeres ret til fri udrejse kan kun midlertidigt begrænses i de tilfælde og under de betingelser, der er fastsat i denne lov. Enhver sådan begrænsning skal ske i form af suspension eller efter omstændighederne begrænsning af muligheden for at udøve denne ret.

[…]

3. Enhver begrænsning i udøvelsen af retten til fri udrejse skal ske i form af et midlertidigt forbud mod at rejse til bestemte stater, der pålægges af de kompetente rumænske myndigheder i overensstemmelse med bestemmelserne fastsat i denne lov.«

7 Artikel 38 i lov nr. 248/2005 har følgende ordlyd:

»En begrænsning af rumænske statsborgers ret til fri udrejse kan pålægges for en periode på maksimalt tre år på følgende betingelser og kun i relation til følgende personer:

a) en person, der er blevet tilbagesendt af en stat i henhold til en tilbagetagelsesaftale indgået mellem Rumænien og denne stat

b) en person, hvis tilstedeværelse på en stats område, som, på grund af de aktiviteter, som denne person udfører eller kan udføre, kan skade Rumæniens interesser alvorligt eller efter omstændighederne de bilaterale forhold mellem Rumænien og denne stat.«

8 Artikel 39 i lov nr. 248/2005 bestemmer:

»I det i artikel 38, litra a), nævnte tilfælde skal forbuddet mod rejse til den stat, hvorfra personen er blevet tilbagesendt, nedlægges af domstolene på det sted, hvor

den pågældende har bopæl, eller, såfremt vedkommende er bosiddende i udlandet, af Tribunalul Bucureşti, på anmodning af generaldirektoratet for pas.«

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

9 Den 10. september 2006 forlod Gheorghe Jipa Rumænien for at rejse til Kongeriget Belgien. Den 26. november 2006 blev han i henhold til tilbagetagelsesaftalen hjemsendt til Rumænien med henvisning til, at han havde »ulovligt ophold« i Belgien.

10 Den 11. januar 2007 indgav ministeren en anmodning til Tribunalul Dâmboviţa om i henhold til artikel 38 og 39 i lov nr. 248/2005 at nedlægge forbud over for Gheorghe Jipa mod rejse til Belgien i en periode på maksimalt tre år.

11 Den foreliggende ret har understreget, at ministeren ikke har redegjort nærmere for, hvad der skal forstås ved det »ulovlige ophold«, som førte til Gheorghe Jipas hjemsendelse.

12 På denne baggrund har Tribunalul Dâmboviţa besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal artikel 18 EF […] fortolkes således, at den er til hinder for, at den lovgivning, der er gældende i Rumænien (artikel 38 og 39 i lov nr. 248/2005 […]), indebærer en hindring af den frie bevægelighed for personer?

2) a) Udgør artikel 38 og 39 i lov nr. 248/2005 […], som hindrer en person (der er rumænsk statsborger og nu unionsborger) i frit at færdes på en anden medlemsstats område (i det foreliggende tilfælde en medlemsstat i Den Europæiske Union), en hindring for den ret til fri bevægelighed for personer, der følger af artikel 18 EF?

b) Kan en medlemsstat i Den Europæiske Union (i dette tilfælde Rumænien) indføre begrænsninger af unionsborgernes ret til fri bevægelighed på en anden medlemsstats område?

3) a) Er begrebet »ulovligt ophold«, som indeholdes i de nationale bestemmelser i den [rumænske] regerings dekret nr. 825/1995 om tiltrædelse til [tilbagetagelsesaftalen] (som lå til grund for beslutningen om sagsøgtes tilbagetagelse, idet han havde »ulovligt ophold«), omfattet af de hensyn til den »offentlige orden« eller »offentlige sikkerhed«, der er angivet i artikel 27 i direktiv 2004/38[…], således at der kan indføres begrænsninger for en sådan persons frie bevægelighed?

b) Såfremt det foregående spørgsmål besvares bekræftende, skal artikel 27 i […] direktiv 2004/38[…] da fortolkes således, at medlemsstaterne automatisk kan begrænse den frie bevægelighed og ophold for en unionsborger af hensyn til den »offentlige orden« eller »offentlige sikkerhed«, uden at den pågældende persons »personlige adfærd« vurderes?«

13 Den forelæggende ret har anført, at eftersom spørgsmålene kræver et hurtigt svar fra Domstolen, henset til, at Gheorghe Jipa skal kunne udøve sin ret til fri bevægelighed eller snarest muligt få klarhed over, om hans ret til udøvelse heraf er begrænset, har den anmodet Domstolen om at anvende den præjudicielle hasteprocedure i henhold til procesreglementets artikel 104a, stk. 1.

14 Domstolens præsident har ved kendelse af 3. april 2007 afslået denne begæring under henvisning til, at betingelserne i artikel 104a, stk. 1, ikke var opfyldt.

Om de præjudicielle spørgsmål

15 Med disse spørgsmål, som behandles samlet, ønsker den nationale ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 18 EF og artikel 27 i direktiv 2004/38 er til hinder for en national ordning, der tillader begrænsninger i den ret, som tilkommer en statsborger i en medlemsstat, til at rejse til en anden medlemsstat, bl.a. med den begrundelse, at den pågældende tidligere er blevet hjemsendt på grund af »ulovligt ophold«.

16 I henhold til deres skriftlige indlæg for Domstolen er den rumænske og græske regering samt Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber enige om, at disse spørgsmål skal besvares bekræftende.

17 Det skal i denne forbindelse for det første bemærkes, at Gheorghe Jipa som rumænsk statsborger ifølge artikel 17, stk. 1, EF er unionsborger og derfor kan påberåbe sig de rettigheder, der er knyttet til denne status, herunder over for sin oprindelsesmedlemsstat, og navnlig den ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, som er fastsat i artikel 18 EF (jf. i denne retning bl.a. dom af 20.9.2001, sag C-184/99, Grzelczyk, Sml. I, s. 6193, præmis 31-33, af 26.10.2006, sag C-192/05, Tas-Hagen og Tas, Sml. I, s. 10451, præmis 19, og af 23.10.2007, forenede sager C-11/06 og C-12/06, Morgan og Bucher, Sml. I, s. 9161, præmis 22 og 23).

18 Det skal herefter præciseres, således som generaladvokaten har anført i punkt 35 i forslaget til afgørelse, at retten til fri bevægelighed både omfatter en ret for unionsborgere til at indrejse i en anden medlemsstat end oprindelsesmedlemsstaten og en

ret til at forlade sidstnævnte medlemsstat. Som Domstolen allerede har fastslået, ville de grundlæggende friheder i EF-traktaten blive berøvet deres indhold, hvis oprindelsesmedlemsstaten uden gyldig grund kunne forbyde sine egne statsborgere at forlade dens område og indrejse på en anden medlemsstats område (jf. analogt med hensyn til etableringsfriheden og arbejdskraftens frie bevægelighed, dom af 27.9.1988, sag 81/87, Daily Mail og General Trust, Sml. s. 5483, præmis 16, af 14.7.1994, sag C-379/92, Peralta, Sml. I, s. 3453, præmis 31, og af 15.12.1995, sag C-415/93, Bosman, Sml. I, s. 4921, præmis 97).

19 Det fremgår i øvrigt udtrykkeligt af artikel 4, stk. 1, i direktiv 2004/38, at alle unionsborgere, der er i besiddelse af et gyldigt identitetskort eller pas, har ret til at forlade en medlemsstats område for at rejse til en anden medlemsstat.

20 Heraf følger, at en situation som den, sagsøgte i hovedsagen befinder sig i, således som beskrevet i denne doms præmis 9 og 10, henhører under den ret til fri bevægelighed og ophold, som tilkommer unionsborgere i medlemsstaterne.

21 Endelig skal det bemærkes, at unionsborgeres ret til fri bevægelighed ikke er ubetinget, idet den kan være undergivet de begrænsninger og betingelser, der er fastsat i traktaten og gennemførelsesbestemmelserne hertil (jf. i denne retning bl.a. dom af 11.4.2000, sag C-356/98, Kaba, Sml. I, s. 2623, præmis 30, af 6.3.2003, sag C-466/00, Kaba, Sml. I, s. 2219, præmis 46, og af 10.4.2008, sag C-398/06, Kommissionen mod Nederlandene, præmis 27).

22 For så vidt angår hovedsagen følger de omhandlede begrænsninger og betingelser navnlig af artikel 27, stk. 1, i direktiv 2004/38, hvorefter medlemsstaterne kan begrænse den frie bevægelighed for unionsborgerne eller deres familiemedlemmer af hensyn til bl.a. den offentlige orden eller sikkerhed.

23 I denne henseende har Domstolen altid fremhævet, at selv om medlemsstaterne i det væsentlige har frihed til i overensstemmelse med deres nationale behov, der kan variere fra medlemsstat til medlemsstat og fra periode til periode, at bestemme, hvad hensynene til den offentlige orden og den offentlige sikkerhed kræver, må disse hensyn imidlertid i fællesskabsretlig sammenhæng og særligt i det omfang, de skal retfærdiggøre en fravigelse af det grundlæggende princip om den frie bevægelighed for personer, fortolkes strengt, således at deres rækkevidde ikke ensidigt kan fastlægges af den enkelte medlemsstat uden kontrol fra Det Europæiske Fællesskabs institutioner (jf. i denne retning dom af 28.10.1975, sag 36/75, Rutili, Sml. s. 1219, præmis 26 og 27, af 27.10.1977, sag 30/77, Bouchereau, Sml. s. 1999, præmis 33 og 34, af 14.3.2000, sag C-54/99, Église de scientologie, Sml. I, s. 1335, præmis 17, og af 14.10.2004, sag C-36/02, Omega, Sml. I, s. 9609, præmis 30 og 31). Ifølge fast retspraksis forudsætter begrebet den offentlige orden under alle omstændigheder, at der ud over den forstyrrelse af samfundsordenen, som enhver lovovertrædelse indebærer, foreligger en reel, umiddelbar og tilstrækkeligt alvorlig trussel mod et grundlæggende samfundshensyn (jf. bl.a. Rutili-dommen, præmis 28, Bouchereau-dommen, præmis 35, og dom af 29.4.2004, forenede sager C-482/01 og C-493/01, Orfanopoulos og Oliveri, Sml. I, s. 5257, præmis 66).

24 En sådan undtagelse fra det nævnte grundlæggende princip, som en medlemsstat kan påberåbe sig, indebærer bl.a., således som det fremgår af artikel 27, stk. 2, i direktiv 2004/38, at foranstaltninger truffet af hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed udelukkende kan begrundes i vedkommendes personlige adfærd. Begrundelser, der ikke vedrører den individuelle sag, eller som har generel præventiv karakter, må ikke anvendes.

25 Som den rumænske regering og Kommissionen samt generaladvokaten i punkt 43 i sit forslag til afgørelse med rette har gjort gældende, skal en foranstaltning, der begrænser udøvelsen af retten til fri bevægelighed, vurderes på grundlag af betragtninger, som er specifikke for beskyttelsen af den offentlige orden og sikkerhed i den medlemsstat, der vedtager foranstaltningen. Den omhandlede foranstaltning kan således ikke — således som det er tilfældet i hovedsagen — alene begrundes med hensyn, som en anden medlemsstat har påberåbt sig som begrundelse for en afgørelse om udsendelse af en fællesskabsborger fra denne medlemsstat. En sådan betragtning udelukker imidlertid ikke, at sådanne hensyn kan tages i betragtning inden for rammerne af det skøn, som udøves af de nationale myndigheder, der er kompetente til at vedtage den foranstaltning, der udgør en begrænsning af den frie bevægelighed (jf. analogt dom af 31.1.2006, sag C-503/03, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 1097, s. 53).

26 I en situation som den i hovedsagen foreliggende kan den omstændighed, at en unionsborger, som er blevet hjemsendt fra en anden medlemsstats område, hvor han opholdt sig ulovligt, med andre ord ikke tages i betragtning af oprindelsesmedlemsstaten med henblik på at begrænse denne borgers ret til fri bevægelighed, medmindre den pågældendes personlige adfærd udgør en reel, umiddelbar og tilstrækkeligt alvorlig trussel mod et grundlæggende samfundshensyn.

27 De faktiske omstændigheder, der kendetegner den situation, der ligger til grund for tvisten i hovedsagen, opfylder imidlertid ikke betingelserne i denne doms præmis 22-26. Det fremgår navnlig af de sagsakter, som den forelæggende ret har forelagt Domstolen, og af den rumænske regerings skriftlige indlæg, at ministerens anmodning om, at Gheorghe Jipas ret til fri bevægelighed begrænses, udelukkende var baseret på, at han var blevet hjemsendt fra Kongeriget Belgien som følge af hans »ulovlige ophold«, i denne medlemsstat, uden at der blev foretaget en specifik vurdering af Gheorghe Jipas personlige adfærd, og uden at det blev godtgjort, at han på nogen måde udgjorde en trussel mod den offentlige orden eller sikkerhed. I sine skriftlige indlæg har den rumænske regering desuden præciseret, at de belgiske myndigheders afgørelse om at hjemsende Gheorghe Jipa heller ikke var begrundet i hensynet til den offentlige orden eller sikkerhed.

28 Det tilkommer imidlertid den forelæggende ret at drage de nødvendige konklusioner på baggrund af de faktiske og retlige omstændigheder, der i hovedsagen ligger til grund for ministerens anmodning om en begrænsning af Gheorghe Jipas ret til at udrejse.

29 Ved en sådan stillingtagen skal den forelæggende ret ydermere tage stilling til, om den nævnte begrænsning i retten til at udrejse er egnet til at sikre virkeliggørelsen af det formål, som den forfølger, og ikke går videre end nødvendigt for at nå dette mål. Det fremgår nemlig af artikel 27, stk. 2, i direktiv 2004/38 og af Domstolens faste praksis, at en foranstaltning, der begrænser retten til fri bevægelighed, kun kan være begrundet, såfremt den overholder proportionalitetsprincippet (jf. i denne retning bl.a. dom af 2.8.1993, forenede sager C-259/91, C-331/91 og C-332/91, Alluè m.fl., Sml. I, s. 4309, præmis 15, af 17.9.2002, sag C-413/99, Baumbast og R, Sml. I, s. 7091, præmis 91, og af 26.11.2002, sag C-100/01, Oteiza Olazabal, Sml. I, s. 10981, præmis 43).

30 Herefter skal de forelagte spørgsmål besvares med, at artikel 18 EF og artikel 27 i direktiv 2004/38 ikke er til hinder for en national ordning, der tillader begrænsninger i den ret, som tilkommer en statsborger i en medlemsstat til at rejse til en anden medlemsstat, bl.a. med den begrundelse, at den pågældende tidligere er blevet hjemsendt på grund af »ulovligt ophold«, forudsat dels at den pågældende statsborgers personlige adfærd udgør en reel, umiddelbar og tilstrækkeligt alvorlig trussel mod et grundlæggende samfundshensyn, dels at den påtænkte indskrænkende foranstaltning er egnet til at sikre virkeliggørelsen af det formål, som den forfølger, og ikke går videre end nødvendigt for at nå dette mål. Det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve, om dette er tilfældet i den sag, som den har fået forelagt.

Sagens omkostninger

31 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Første Afdeling) for ret:

Artikel 18 EF og artikel 27 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, om ændring af forordning (EØF) nr. 1612/68 og om ophævelse af direktiv 64/221/EØF, 68/360/EØF, 72/194/EØF, 73/148/EØF, 75/34/EØF, 75/35/EØF, 90/364/EØF, 90/365/EØF og 93/96/EØF er ikke til hinder for en national ordning, der tillader begrænsninger i den ret, som tilkommer en statsborger i en medlemsstat til at rejse til en anden medlemsstat, bl.a. med den begrundelse, at den pågældende tidligere er blevet hjemsendt på grund af »ulovligt ophold«, forudsat dels at den pågældende statsborgers personlige adfærd udgør en reel, umiddelbar og tilstrækkeligt alvorlig trussel mod et grundlæggende samfundshensyn, dels at den påtænkte

indskrænkende foranstaltning er egnet til at sikre virkeliggørelsen af det formål, som den forfølger, og ikke går videre end nødvendigt for at nå dette mål. Det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve, om dette er tilfældet i den sag, som den har fået forelagt.

Underskrifter