DOMSTOLENS DOM (första avdelningen)

den 10 juli 2008 *

I mål C-33/07,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 234 EG, framställd av Tribunalul Dâmbovița (Rumänien) genom beslut av den 17 januari 2007, som inkom till domstolen den 24 januari 2007, i målet

Ministerul Administrației și Internelor – Direcția Generală de Pașapoarte București

mot

Gheorghe Jipa,

meddelar

DOMSTOLEN (första avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden P. Jann samt domarna A. Tizzano (referent), A. Borg Barthet, M. Ilešič och E. Levits,

* Rättegångsspråk: rumänska

generaladvokat: J. Mazák,
justitiesekreterare: R. Grass,

efter det skriftliga förfarandet,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

— Rumäniens regering, genom E. Ganea, i egenskap av ombud,

— Greklands regering, genom E. Skandalou och G. Papagianni, båda i egenskap av ombud,

— Europeiska gemenskapernas kommission, genom D. Maidani och I. Trifa, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 14 februari 2008 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 18 EG och artikel 27 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG (EGT L 158, s. 77, och rättelse i EGT L 229, s. 35).

2 Begäran har framställts i ett mål rörande en begäran från Ministerul Administrației și Internelor – Direcția Generală de Pașapoarte București (ministeriet för administration och inrikes frågor – generaldirektoratet för passfrågor i Bukarest, nedan kallat Minister) att Tribunalul Dâmbovița ska fatta beslut om förbud för Gheorghe Jipa, som är rumänsk medborgare, att resa till Belgien, och vistas där en period på högst tre år.

Tillämpliga bestämmelser

De gemenskapsrättsliga bestämmelserna

3 I artikel 4.1 i direktiv 2004/38 föreskrivs följan-de:

”Utan att det påverkar tillämpningen av bestämmelserna för kontroll av resehandlingar vid de nationella gränserna ska alla unionsmedborgare med giltigt identitetskort eller pass, samt familjemedlemmar, med giltigt pass, vilka inte är medborgare i en medlemsstat, ha rätt att lämna en medlemsstats territorium för att resa till en annan medlemsstat.”

4 I artikel 27.1 och 27.2 i direktiv 2004/38 föreskrivs följande:

”1. Med förbehåll för bestämmelserna i detta kapitel får medlemsstaterna begränsa den fria rörligheten för unionsmedborgare och deras familjemedlemmar, oavsett medborgarskap, av hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa. Sådana hänsyn får inte åberopas för att tjäna ekonomiska syften.

2. Åtgärder som vidtas med hänsyn till allmän ordning eller säkerhet ska överensstämma med proportionalitetsprincipen och uteslutande vara grundade på vederbörandes personliga beteende. Tidigare straffdomar ska inte i sig utgöra skäl för sådana åtgärder.

Den berörda personens personliga beteende måste utgöra ett verkligt, faktiskt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse. Motiveringar som inte beaktar omständigheterna i det enskilda fallet eller som tar allmänpreventiva hänsyn ska inte accepteras."

Den nationella lagstiftningen

5 I artikel 1 i 1995 års avtal mellan Konungariket Belgiens regering, Storhertigdömet Luxemburgs regering och Konungariket Nederländernas regering, å ena sidan, och Rumäniens regering, å andra sidan, om beviljande av återinresa för personer som befinner sig i en illegal situation, ratificerat genom Rumäniens regerings dekret nr 825/1995 (*Monitorul Oficial al României* nr 241 av den 20 oktober 1995) (nedan kallat avtalet om återinresa), föreskrivs följande:

"Rumäniens regering ska efter hemställan från Belgiens regering, Luxemburgs regering eller Nederländernas regering medge inresa i Rumänien utan formaliteter för en person som inte, eller inte längre, uppfyller villkoren för inresa och vistelse i Belgien, Luxemburg eller Nederländerna, när det har bevisats eller gjorts troligt att personen är rumänsk medborgare."

6 Artiklarna 3.1 och 3.3 i lag nr 248 av den 20 juli 2005 om fri rörlighet för rumänska medborgare i utlandet (*Monitorul Oficial al României* nr 682, av den 29 juli 2005), i den lydelse som gällde vid tidpunkten för tvisten i den nationella domstolen (nedan kallad lag nr 248/2005), har följande lydelse:

"1. Rumänska medborgares rätt till fri rörlighet i utlandet får inskränkas tillfälligt, i de fall och på de villkor som föreskrivs i denna lag. Sådana inskränkningar kan ske genom att denna rätt upphävs eller i förekommande fall att möjligheten att utöva denna rätt begränsas.

…

3. Begränsningen av rumänska medborgares möjlighet att utöva sin rätt till fri rörlighet kan endast bestå av ett tillfälligt förbud mot att resa till vissa stater som behöriga rumänska myndigheter beslutar om enligt de villkor som föreskrivs i denna lag.”

7 Artikel 38 i lag nr 248/2005 har följande lydelse:

”En inskränkning av den fria rörligheten för rumänska medborgare i utlandet kan åläggas för en period på högst tre år, på följande villkor och endast i fråga om

a) en person som har återsänts från en stat till följd av ett avtal om återinresa som ingåtts mellan Rumänien och nämnda stat, eller

b) en person vars närvaro i en stat till följd av dennes aktuella eller potentiella verksamhet allvarligt kan skada Rumäniens intressen eller, i förekommande fall, de bilaterala förbindelserna mellan Rumänien och nämnda stat.”

8 I artikel 39 i lag nr 248/2005 föreskrivs följande:

”I det fall som avses i artikel 38 a ska beslut fattas, på begäran av generaldirektoratet för passfrågor, avseende den stat från vilken personen i fråga återsänts, av domstolen

i vars domsaga nämnda person har sin hemvist, eller, för det fall att personen är bosatt utomlands, domstolen i Bukarest.”

Tvisten vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

9 Gheorghe Jipa lämnade Rumänien den 10 september 2006 för att resa till Konungariket Belgien. Han återfördes till hemlandet den 26 november 2006 på grund av ”illegal vistelse” i Belgien med stöd av avtalet om återinresa.

10 Den 11 januari 2007 framställde Minister en begäran till Tribunalul Dâmbovița att den, i enlighet med artiklarna 38 och 39 i lag nr 248/2005, skulle meddela ett förbud för Gheorghe Jipa att resa till Belgien, och vistas där en period på högst tre år.

11 Den hänskjutande domstolen har påpekat att Minister inte har klargjort vad den ”illegala vistelse” som föranledde Gheorghe Jipas återinresa innebar.

12 Tribunalul Dâmbovița beslutade mot denna bakgrund att förklara målet vilande och ställa följande tolkningsfrågor till domstolen:

”1) Ska artikel [18 EG] … tolkas så, att den lagstiftning som är i kraft i Rumänien (artiklarna 38 och 39 i lag 248/2005 om fri rörlighet för rumänska medborgare i utlandet) utgör hinder för den fria rörligheten för personer?

2) a) Utgör artiklarna 38 och 39 i [lag nr 248/2005], enligt vilka en person (en rumänsk medborgare och, numera, medborgare av Europeiska unionen) inte fritt kan resa till en annan stat (i det aktuella fallet en medlemsstat i Europeiska unionen), en begränsning av den fria rörligheten för personer, i den mening som avses i artikel 18 EG?

b) Kan en medlemsstat i Europeiska unionen (i detta fall Rumänien) fastställa begränsningar för sina medborgares fria rörlighet inom en annan medlemsstats territorium?

3) a) Utgör 'illegal vistelse', i den mening som avses i den aktuella nationella bestämmelsen i [den rumänska] regeringens dekret nr 825/2005 om ratificering av [avtalet om återinresa] (med stöd av vilken svaranden, med anledning av dennes 'illegala vistelse', återfördes till Rumänien) en grund som omfattas av 'allmän ordning' eller 'allmän säkerhet', i den mening som avses i artikel 27 i direktiv 2004/38/EG, och kan den därmed utgöra grund för en begränsning av nämnda persons fria rörlighet?

b) Om föregående fråga besvaras jakande, ska artikel 27 i direktiv [2004/38/EG] tolkas så, att medlemsstaterna får begränsa den fria rörligheten och rätten till uppehåll för Europeiska unionens medborgare av hänsyn till 'allmän ordning' eller 'allmän säkerhet' automatiskt, utan att göra en bedömning av den berördes 'personliga beteende'?"

13 Den nationella domstolen har anfört att frågan fordrar ett snabbt svar från domstolen med hänsyn till att Gheorghe Jipa måste kunna utöva sin rätt att fritt röra sig eller så snart som möjligt få besked om en begränsning av denna rättighet. Den nationella domstolen har därför begärt att domstolen ska handlägga begäran om förhandsavgörande skyndsamt i enlighet med artikel 104a första stycket i rättegångsreglerna.

14 Domstolens ordförande avslog denna begäran genom beslut av den 3 april 2007, med motiveringen att de villkor som fastställs i artikel 104a första stycket inte är uppfyllda.

Prövning av tolkningsfrågorna

15 Den hänskjutande domstolen har ställt dessa frågor, vilka kommer att behandlas samtidigt, för att få klarhet i huruvida artikel 18 EG och artikel 27 i direktiv 2004/38 utgör hinder för en nationell lagstiftning enligt vilken det är möjligt att begränsa medborgarnas rätt att resa till en annan medlemsstat, bland annat med anledning av att vederbörande tidigare har återförts till hemlandet på grund av ”illegal vistelse”.

16 Rumäniens regeringen, Greklands regeringen och Europeiska gemenskapernas kommission är i sina skriftliga yttranden till domstolen eniga om att dessa frågor bör besvaras jakande.

17 Domstolen erinrar i detta hänseende först om att Gheorghe Jipa, i egenskap av rumänsk medborgare, är unionsmedborgare enligt artikel 17.1 EG och således kan göra gällande de rättigheter som sammanhänger med unionsmedborgarskapet, och särskilt rätten att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier enligt artikel 18 EG, även gentemot den egna medlemsstaten (se, för ett liknande resonemang, bland annat dom av den 20 september 2001 i mål C-184/99, Grzelczyk,REG 2001, s. I-6193, punkterna 31–33, av den 26 oktober 2006 i mål C-192/05, Tas-Hagen och Tas, REG 2006, s. I-10451, punkt 19, och av den 23 oktober 2007 i de förenade målen C-11/06 och C-12/06, Morgan och Bucher, REG 2007, s. I-9161, punkterna 22 och 23).

18 Domstolen preciserar därefter, såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 35 i sitt förslag till avgörande, att rätten till fri rörlighet för medborgare i Europeiska unionen innebär både en rätt att resa in i en annan medlemsstat än ursprungsmedlemsstaten

och en rätt att lämna den sistnämnda medlemsstaten. Domstolen har tidigare påpekat att de grundläggande friheter som garanteras i EG-fördraget skulle vara verkningslösa om ursprungsmedlemsstaten, utan giltig motivering, kunde förbjuda sina egna medborgare att lämna territoriet för att resa in i en annan medlemsstat (se analogt, om etableringsrätt och fri rörlighet för arbetstagare, dom av den 27 september 1988 i mål 81/87, Daily Mail och General Trust, REG 1988, s. 5483, punkt 16, svensk specialutgåva, volym 9, s. 693, av den 14 juli 1994 i mål C-379/92, Peralta,REG 1994, s. I-3453, punkt 31, svensk specialutgåva, volym 16, s. I-15, och av den 15 december 1995 i mål C-415/93, Bosman,REG 1995, s. I-4921, punkt 97).

19 I artikel 4.1 i direktiv 2004/38 föreskrivs för övrigt uttryckligen att alla unionsmedborgare med giltigt identitetskort eller pass ska ha rätt att lämna en medlemsstats territorium för att resa till en annan medlemsstat.

20 En situation som den som gäller för svaranden i målet vid den nationella domstolen, vilken beskrivs i punkterna 9 och 10 i förevarande dom, avser följaktligen unionsmedborgarnas rätt att fritt röra sig och uppehålla sig i medlemsstaterna.

21 Unionsmedborgarna har inte en ovillkorlig rätt till fri rörlighet, utan denna rätt kan begränsas och villkoras enligt vad som föreskrivs i fördraget och i de bestämmelser som utfärdats för dess genomförande (se, för ett liknande resonemang, bland annat dom av den 11 april 2000 i mål C-356/98, Kaba, REG 2000, s. I-2623, punkt 30, av den 6 mars 2003 i mål C-466/00, Kaba,REG 2003, s. I-2219, punkt 46, och av den 10 april 2008 i mål C-398/06, kommissionen mot Nederländerna, punkt 27).

22 De nämnda begränsningarna och villkoren följer, med avseende på målet i den nationella domstolen, särskilt av artikel 27.1 i direktiv 2004/38, enligt vilken medlemsstaterna får begränsa den fria rörligheten för unionsmedborgare eller deras familjemedlemmar av hänsyn till, bland annat, allmän ordning eller allmän säkerhet.

23 Domstolen har i detta sammanhang alltid påpekat att även om medlemsstaterna i princip fortfarande är fria att utifrån nationella behov, vilka kan variera från en medlemsstat till en annan och från en tidsperiod till en annan, bestämma vad hänsynen till allmän ordning och allmän säkerhet kräver, så bör dessa hänsyn i gemenskapssammanhang, särskilt om de anförs till stöd för ett undantag från den grundläggande principen om fri rörlighet för personer, tolkas restriktivt, så att deras räckvidd inte kan bestämmas ensidigt av varje medlemsstat utan kontroll av Europeiska gemenskapens institutioner (se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 oktober 1975 i mål 36/75, Rutili, REG 1975, s. 1219, punkterna 26 och 27, svensk specialutgåva, volym 2, s. 485, av den 27 oktober 1977 i mål 30/77, Bouchereau, REG 1977, s. 1999, punkterna 33 och 34, svensk specialutgåva, volym 3, s. 459, av den 14 mars 2000 i målC-54/99, Église de scientologie, REG 2000, s. I-1335, punkt 17, och av den 14 oktober 2004 i mål C-36/02, Omega, REG 2004, s. I-9609, punkterna 30 och 31). I denna rättspraxis har det preciserats att för att en situation ska omfattas av begreppet allmän ordning, måste det hursomhelst, utöver den störning av ordningen i samhället som varje lagöverträdelse innebär, föreligga ett verkligt, aktuellt och tillräckligt allvarligt hot som påverkar ett grundläggande samhällsintresse (se bland annat domarna i de ovannämnda målen Rutili, punkt 28, och Bouchereau, punkt 35, samt dom av den 29 april 2004 i de förenade målen C-482/01 och C-493/01, Orfanopoulos och Oliveri, REG 2004, s. I-5257, punkt 66).

24 Förekomsten av sådana undantag från den nämnda grundläggande principen, vilka kan åberopas av en medlemsstat, innebär bland annat, såsom framgår av artikel 27.2 i direktiv 2004/38, att åtgärder som vidtas med hänsyn till allmän ordning eller allmän säkerhet uteslutande ska grunda sig på d en berördes personliga beteende. Motiveringar som inte har ett direkt samband med det individuella fallet i fråga eller som rör allmänpreventiva hänsyn kan inte beaktas.

25 Domstolen tillägger, såsom Rumäniens regering och kommissionen samt generaladvokaten i punkt 43 i sitt förslag till avgörande, med rätta har påpekat, att beslut om en åtgärd som utgör en begränsning av rätten att fritt röra sig ska fattas mot bakgrund av överväganden som är specifika för skyddet för allmän ordning och allmän säkerhet i den medlemsstat som har att fatta detta beslut. Denna åtgärd kan således inte grunda sig enbart på skäl som en annan medlemsstat har åberopat för att, såsom i målet vid den nationella domstolen, motivera ett beslut om att avlägsna en gemenskapsmedborgare från denna medlemsstat. Ett sådant övervägande utesluter emellertid inte att sådana skäl kan beaktas inom ramen för den bedömning som görs av de nationella myndigheter som är behöriga att anta åtgärden som utgör en begränsning av den fria rörligheten (se analogt dom av den 31 januari 2006 i mål C-503/03, kommissionen mot Spanien, REG 2006, s. I-1097, punkt 53).

26 I en situation som den som är i fråga i målet vid den nationella domstolen kan med andra ord den omständigheten att en unionsmedborgare som har återförts till hemlandet från en annan medlemsstat, där vederbörande vistades illegalt, inte beaktas av ursprungsmedlemsstaten för att begränsa denne medborgares rätt att fritt röra sig, om inte dennes personliga beteende utgör ett verkligt, faktiskt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse.

27 Den situation som föranledde tvisten i målet vid den nationella domstolen uppfyller emellertid inte de villkor som domstolen har erinrat om i punkterna 22–26 i förevarande dom. Det framgår av handlingarna i målet, som domstolen har tillhandahållits av den hänskjutande domstolen, och av Rumäniens regerings skriftliga yttranden, att Ministers begäran att Gheorghe Jipas rätt till fri rörlighet skulle begränsas enbart grundade sig på den omständigheten att denne hade återförts till hemlandet från Konungariket Belgien med anledning av dennes ”illegala vistelse” i denna medlemsstat, utan att det gjorts någon specifik bedömning av Gheorghe Jipas personliga beteende och utan att det gjorts gällande att han på något sätt skulle utgöra ett hot mot den allmänna ordningen eller den allmänna säkerheten. Rumäniens regering har i sina skriftliga yttranden även påpekat att de belgiska myndigheternas beslut att återföra Gheorghe Jipa till hemlandet inte heller grundade sig på hänsyn till allmän ordning eller allmän säkerhet.

28 Det åligger emellertid den hänskjutande domstolen att vidta den bedömning som är nödvändig i detta hänseende, på grundval av de faktiska och rättsliga omständigheter som i målet vid den nationella domstolen föranledde Ministers begäran att begränsa Gheorghe Jipas rätt till utresa.

29 Den hänskjutande domstolen ska inom ramen för en sådan bedömning även avgöra om nämnda begränsning av rätten till utresa är tillräcklig för att säkerställa att dess syfte uppfylls och att den inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppfylla detta syfte. Det framgår i själva verket av artikel 27.2 i direktiv 2004/38 samt av domstolens fasta rättspraxis att en åtgärd som innebär en begränsning av rätten till fri rörlighet är motiverad endast om proportionalitetsprincipen iakttas (se, för ett liknande resonemang, bland annat dom av den 2 augusti 1993 i de förenade målen C-259/91, C-331/91 och C-332/91, Alluè m.fl.,REG 1993, s. I-4309, punkt 15, svensk specialutgåva, volym 14, s. 305, av den 17 september 2002 i mål C-413/99, Baumbast och R,REG 2002, s. I-7091, punkt 91, och av den 26 november 2002 i mål C-100/01, Oteiza Olazabal, REG 2002, s. I-10981, punkt 43).

30 Tolkningsfrågorna ska därmed besvaras så, att artikel 18 EG och artikel 27 i direktiv 2004/38 inte utgör hinder för nationell lagstiftning enligt vilken det är möjligt att begränsa rätten för en medlemsstats medborgare att resa till en annan medlemsstat, bland annat med anledning av att vederbörande tidigare har återförts till hemlandet på grund av ”illegal vistelse”. Detta gäller under förutsättning dels att den aktuella medborgarens personliga beteende utgör ett verkligt, aktuellt och tillräckligt allvarligt hot som påverkar ett grundläggande samhällsintresse, dels att den planerade begränsande åtgärden är tillräcklig för att säkerställa att dess syfte uppfylls och att den inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppfylla detta syfte. Det åligger den hänskjutande domstolen att pröva huruvida detta är fallet i det aktuella målet.

Rättegångskostnader

31 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (första avdelningen) följande:

Artikel 18 EG och artikel 27 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG utgör inte hinder för nationell lagstiftning, enligt vilken det är möjligt att begränsa rätten för en medlemsstats medborgare att resa till en annan medlemsstat, bland annat med anledning av att vederbörande tidigare har återförts till hemlandet på grund av ”illegal vistelse”. Detta gäller under förutsättning dels att den aktuella medborgarens personliga beteende utgör ett verkligt, aktuellt och tillräckligt allvarligt hot som

påverkar ett grundläggande samhällsintresse, dels att den planerade begränsande åtgärden är tillräcklig för att säkerställa att dess syfte uppfylls och att den inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppfylla detta syfte. Det åligger den hänskjutande domstolen att pröva huruvida detta är fallet i det aktuella målet.

Underskrifter