A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (első tanács)

2008. július 10. *

A C-33/07. sz. ügyben,

az EK 234. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet a Tribunalul Dâmbovița (Románia) a Bírósághoz 2007. január 24-én érkezett, 2007. január 17-i határozatával terjesztett elő az előtte

a **Ministerul Administrației și Internelor – Direcția Generală de Pașapoarte Bucureşti**

és

Gheorghe Jipa

között folyamatban lévő eljárásban,

A BÍRÓSÁG (első tanács),

tagjai: P. Jann tanácselnök, A. Tizzano (előadó), A. Borg Barthet, M. Ilešič és E. Levits bírák,

* Az eljárás nyelve: román.

főtanácsnok: J. Mazák,
hivatalvezető: R. Grass,

tekintettel az írásbeli szakaszra,

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

– a román kormány képviseletében E. Ganea, meghatalmazotti minőségben,

– a görög kormány képviseletében E. Skandalou és G. Papagianni, meghatalmazotti minőségben,

– az Európai Közösségek Bizottsága képviseletében D. Maidani és I. Trifa, meghatalmazotti minőségben,

a főtanácsnok indítványának a 2008. február 14-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

meghozta a következő

Ítéletet

1 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem az EK 18. cikk, valamint az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról, valamint az 1612/68/EGK rendelet módosításáról, továbbá a 64/221/EGK, a 68/360/EGK, a 72/194/EGK, a 73/148/EGK, a 75/34/EGK, a 75/35/EGK, a 90/364/EGK, a 90/365/EGK és a 93/96/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2004. április 29-i 2004/38/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 158., 77. o., helyesbítés HL L 229., 35. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 5. kötet, 46. o.) 27. cikkének értelmezésére vonatkozik.

2 A kérelmet a Ministerul Administrației și Internelor – Direcția Generală de Pașapoarte București (belügy- és közigazgatási minisztérium – bukaresti útlevélfőigazgatóság, a továbbiakban: Minister) által benyújtott és arra irányuló kereset miatt indult peres eljárás keretében terjesztették elő, hogy a Tribunalul Dâmbovița legfeljebb három évig terjedően tiltsa meg Gheorghe Jipa román állampolgár számára a Belgiumba történő belépést.

Jogi háttér

A közösségi szabályozás

3 A 2004/38 irányelv 4. cikkének (1) bekezdése előírja:

„A nemzeti határellenőrzéskor alkalmazandó, úti okmányokra vonatkozó rendelkezések sérelme nélkül, valamennyi uniós polgár érvényes személyazonosító igazolvánnyal vagy útlevéllel, és azok a családtagjaik, akik nem valamelyik tagállam állampolgárai és érvényes útlevéllel rendelkeznek, jogosultak egy tagállam területét elhagyni egy másik tagállamba való utazás céljából."

4 A 2004/38 irányelv 27. cikkének (1) és (2) bekezdése értelmében:

„(1) E fejezet rendelkezéseire is figyelemmel, a tagállamok korlátozhatják az uniós polgárok és családtagjaik szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogát, állampolgárságra tekintet nélkül, közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi okokból. Ezek az okok nem szolgálhatnak gazdasági célokat.

(2) A közrendi vagy közbiztonsági okokból hozott intézkedéseknek meg kell felelniük az arányosság elvének, és kizárólag az érintett egyén személyes magatartásán alapulhatnak. Korábbi büntetőítéletek önmagukban nem képezhetik ezen intézkedések meghozatalának az alapját.

Az érintett egyén személyes magatartása valódi, közvetlen és kellően súlyos veszélyt kell, hogy jelentsen a társadalom valamely alapvető érdekére. Az adott ügyhöz közvetlenül nem kapcsolódó, vagy az általános megelőzési megfontolásokon alapuló indokolások nem elfogadhatóak."

A nemzeti szabályozás

5 A román kormány és a Belga Királyság, a Luxemburgi Nagyhercegség és a Holland Királyság kormányai között kötött, a területükön jogellenesen tartózkodó személyek visszafogadásáról szóló 1995. évi egyezményt jóváhagyó, 825/1995. sz. kormányrendelet (*Monitorul Oficial al României,* 1995. október 20-i 241. sz.; a továbbiakban: a visszafogadásról szóló egyezmény) 1. cikke előírja:

„A román kormány minden alakszerűség nélkül visszafogadja államának területére a belga, a luxemburgi vagy a holland kormány kérelmére azon személyeket, akik Belgium, Luxemburg vagy Hollandia területén tartózkodnak, és nem vagy már nem felelnek meg a belépés vagy a tartózkodás belső jogi feltételeinek, amennyiben bizonyítható, illetve megalapozottan vélelmezhető, hogy az adott személy román állampolgársággal rendelkezik."

6 A román állampolgárok külföldön történő szabad mozgásáról szóló 2005. július 20-i 248. sz. törvény (*Monitorul Oficial al României*, 2005. július 29-i 682. sz., a továbbiakban: 248/2005. sz. törvény) 3. cikkének (1) és (3) bekezdése az alaptényállás megvalósulásakor hatályos változatában így rendelkezik:

„(1) A román állampolgárok külföldön történő szabad mozgásához való jogát csak átmenetileg lehet akadályozni, a jelen törvényben előírt esetekben és feltételek mellett; ezen akadályozás e jog gyakorlásának felfüggesztését, vagy – az esettől függően – korlátozását jelenti.

[…]

(3) A szabad mozgáshoz való jog korlátozása a meghatározott államokba történő utazás ideiglenes tilalmát jelenti, amelyet a hatáskörrel rendelkező román hatóságok rendelnek el a jelen törvényben előírt feltételek mellett.”

7 A 248/2005. sz. törvény 38. cikke értelmében:

„A román állampolgárok külföldön történő szabad mozgásához való jogának korlátozását legfeljebb három évig terjedő időtartamra lehet elrendelni, az alábbi feltételek mellett, és kizárólag az alábbi személyekkel szemben:

a) az a személy, akit valamely állam területéről kitoloncoltak, a Románia és ezen állam között hatályban lévő visszafogadási egyezmény alapján;

b) az a személy, akinek jelenléte valamely állam területén az általa folytatott vagy folytatható tevékenység folytán súlyosan sérti Románia érdekeit, vagy – adott esetben – Románia és ezen állam kétoldalú kapcsolatait.”

8 A 248/2005. sz. törvény 39. cikke így rendelkezik:

„A 38. cikk a) pontjában hivatkozott esetben az intézkedést az útlevél-főigazgatóság kérelmére rendeli el a személy lakóhelye szerint illetékes bíróság, illetve, ha a személy

külföldi lakóhellyel rendelkezik, a bukaresti bíróság, azon állam vonatkozásában, amelynek területéről a személyt kitoloncolták.”

Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

9 Gh. Jipa 2006. szeptember 10-én azzal a céllal hagyta el Romániát, hogy Belgiumba utazzon. 2006. november 26-án „jogellenes tartózkodás” miatt visszatoloncolták Belgiumból Romániába, a visszafogadásról szóló egyezmény rendelkezéseinek megfelelően.

10 2007. január 11-én a Minister keresetet nyújtott be a Tribunalul Dâmboviţához, amelyben azt kérte, hogy a 248/2005. sz. törvény 38. és 39. cikke értelmében olyan intézkedést hozzon, amellyel legfeljebb három évig terjedően tiltsa meg Gh. Jipa számára a Belgiumba történő belépést.

11 A kérdést előterjesztő bíróság hangsúlyozza, hogy a Minister keresetében nem szerepel, milyen természetű az a „jogellenes tartózkodás”, amely Gh. Jipa kitoloncolásához vezetett.

12 E körülményekre figyelemmel a Tribunalul Dâmboviţa úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából az alábbi kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

„1) Az [EK 18. cikket] […] úgy kell-e értelmezni, hogy azzal ellentétes, hogy bizonyos, Romániában hatályos rendelkezések (a […] 248/2005. sz. törvény 38. és 39. cikke) korlátozzák a személyek szabad mozgására vonatkozó jog gyakorlását?

2) a) A [248/2005. sz. törvény] 38. és 39. cikke, amely megakadályozza, hogy valamely személy (román állampolgár és jelenleg az Európai Unió polgára) más államban szabadon mozoghasson (a jelen ügyben az Európai Unió egyik tagállama), a személyek szabad mozgásának az EK-Szerződés 18. cikke által tiltott akadályának minősül-e?

b) Az Európai Unió valamely tagállama (a jelen ügyben Románia) korlátozhatja-e állampolgárai szabad mozgásának gyakorlását valamely más tagállam területén?

3) a) A [visszafogadásról szóló egyezményt jóváhagyó nemzeti rendelkezés] a 825/1995. sz. [román] kormányrendelet (az a jogszabály, amelynek alapján a »jogellenes tartózkodást« megvalósító alperes visszafogadása Romániába elrendelésre került) szerinti »jogellenes tartózkodás« a 2004/38/EK irányelv 27. cikke szerinti »közrendi« vagy »közbiztonsági« okok közé tartozik-e, oly módon, hogy el lehet rendelni az ilyen személy szabad mozgásának korlátozását?

b) Az előző kérdésre adott igenlő válasz esetén a […] 2004/38/EK irányelv 27. cikkét úgy kell-e értelmezni, hogy a tagállamok »közrendi« vagy »közbiztonsági« okokból automatikusan korlátozhatják valamely európai uniós állampolgár mozgásának és tartózkodásának szabadságát, az érintett személy »magatartásának« vizsgálata nélkül?”

13 A kérdést előterjesztő bíróság, miután úgy ítélte meg, hogy – figyelemmel arra, hogy Gh. Jipa gyakorolhassa szabad mozgáshoz való jogát, vagy mielőbb megtudhassa, ha ezt a jogot csak korlátozottan gyakorolhatja – a fenti kérdések megválaszolása rendkívül sürgős, kérte a Bíróságot, hogy az eljárási szabályzat 104a. cikkének első bekezdése alapján az előzetes döntéshozatal tekintetében gyorsított eljárást alkalmazzon.

14 A Bíróság elnöke 2007. április 3-i végzésével elutasította ezt a kérelmet, mivel úgy ítélte meg, hogy a 104a. cikk első bekezdésében szereplő feltételek nem teljesülnek.

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekről

15 Kérdéseivel – amelyeket célszerű együttesen vizsgálni – a nemzeti bíróság lényegében azt kérdezi, hogy az EK 18. cikkel és a 2004/38 irányelv 27. cikkével ellentétes-e az olyan nemzeti szabályozás, amely elsősorban azért korlátozza valamely tagállam állampolgárának azon jogát, hogy egy másik tagállam területére léphessen, mert korábban ebből a tagállamból „jogellenes tartózkodás" miatt kitoloncolták.

16 A Bírósághoz benyújtott írásbeli észrevételeikben a román és a görög kormány, valamint az Európai Közösségek Bírósága úgy ítélik meg, hogy e kérdésekre igenlő választ kell adni.

17 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy Gh. Jipa mint román állampolgár az EK 17. cikk (1) bekezdése szerinti uniós polgár jogállással rendelkezik, tehát esetlegesen még származás szerinti tagállamával szemben is hivatkozhat az e jogálláshoz kapcsolódó jogokra, különösen pedig a tagállamok területén való szabad mozgásnak az EK 18. cikkben biztosított jogára (lásd ebben az értelemben különösen a C-184/99. sz. Grzelczyk-ügyben 2001. szeptember 20-án hozott ítélet [EBHT 2001., I-6193. o.] 31–33. pontját; a C-192/05. sz., Tas-Hagen és Tas ügyben 2006. október 26-án hozott ítélet [EBHT 2006., I-10451. o.] 19. pontját, valamint C-11/06. és C-12/06. sz., Morgan és Bucher egyesített ügyekben 2007. október 23-án hozott ítélet [EBHT 2007., I-9161. o.] 22. és 23. pontját).

18 Meg kell továbbá állapítani, hogy – amint arra a főtanácsnok is emlékeztet indítványának 35. pontjában – a szabad mozgáshoz való jog magában foglalja mind az Európai Unió polgárainak a származás helyétől eltérő tagállamba való belépésének

jogát, mind pedig az előbbi tagállam elhagyásának jogát. Amint azt ugyanis a Bíróság már korábban kiemelte, az EK-Szerződésben biztosított alapvető szabadságjogokat lényegüktől fosztaná meg az, ha a származási ország érvényes indokolás nélkül megtilthatná állampolgárainak, hogy egy másik tagállam területére történő belépés céljával elhagyhassák azt (lásd analógia útján, a letelepedés szabadságával és a munkavállalók szabad mozgásával kapcsolatban a 81/87. sz., Daily Mail and General Trust ügyben 1988. szeptember 27-én hozott ítélet [EBHT 1988., 5483. o.] 16. pontját; a C-379/92. sz. Peralta-ügyben 1994. július 14-én hozott ítélet [EBHT 1994., I-3453. o.] 31. pontját és a C-415/93. sz. Bosman-ügyben 1995. december 15-én hozott ítélet [EBHT 1995., I-4921. o.] 97. pontját).

19 A 2004/38 irányelv 4. cikkének (1) bekezdése tehát kifejezetten előírja, hogy valamennyi uniós polgár, érvényes személyazonosító igazolvánnyal vagy útlevéllel, jogosult valamely tagállam területét elhagyni egy másik tagállamba való utazás céljából.

20 Ebből következik, hogy az olyan, a jelen ítélet 9. és 10. pontjában részletezett helyzet, mint amelyben az alapeljárás alperese található, az uniós polgároknak a tagállamok területén való szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogába tartozik.

21 Végül, emlékeztetni kell arra, hogy az uniós állampolgárok szabad mozgáshoz való joga nem feltétlen, hanem a Szerződésben, valamint a végrehajtására hozott rendelkezésekben előírt korlátozások és feltételek mellett ismerhető el (ebben az értelemben lásd különösen a C-356/98. sz. Kaba-ügyben 2000. április 11-én hozott ítélet [EBHT 2000., I-2623. o.] 30. pontját; a C-466/00. sz. Kaba-ügyben 2003. március 6-án hozott ítélet [EBHT 2003., I-2219. o.] 46.pontját és a C-398/06. sz., Bizottság kontra Hollandia ügyben 2008. április 10-én hozott ítélet 27. pontját).

22 Az alapeljárást illetően, a szóban forgó korlátozások és feltételek elsősorban a 2004/38 irányelv 27. cikkének (1) bekezdéséből erednek, amely rendelkezés lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy különösen közrendi, illetve közbiztonsági indokok alapján korlátozzák az uniós állampolgárok vagy családtagjaik szabad mozgását.

23 E tekintetben a Bíróság már több alkalommal megállapította, hogy bár a tagállamok lényegében – tagállamonként és időszakonként változó nemzeti igényeiknek megfelelően – szabadon határozhatják meg a közrend és a közbiztonság követelményeit, ugyanakkor közösségi összefüggésben és különösen a személyek szabad mozgása alapelvétől való eltérés igazolásakor e követelményeket szigorúan kell értelmezni, oly módon, hogy annak tartalmát az egyes tagállamok ne határozhassák meg egyoldalúan a európai közösségi intézmények ellenőrzése nélkül (lásd ebben az értelemben a 36/75. sz. Rutili-ügyben 1975. október 28-án hozott ítélet [EBHT 1975., 1219. o.] 26. és 27. pontját; a 30/77. sz. Bouchereau-ügyben 1977. október 27-én hozott ítélet [EBHT 1977., 1999. o.] 33. és 34. pontját; a C-54/99. sz. Église de scientologie ügyben 2000. március 14-én hozott ítélet [EBHT 2000., I-1335. o.] 17. pontját, valamint a C-36/02. sz. Omega-ügyben 2004. október 14-én hozott ítélet [EBHT 2004., I-9609. o.] 30. és 31. pontját). Az ítélkezési gyakorlat azt is megállapította, hogy a közrend fogalma minden esetben azt feltételezi, hogy – a társadalmi rend megzavarásán túl, amelyet valamennyi jogsértés megvalósít – a közrend olyan jelenbeli, valóságos és kellően súlyos veszélyeztetése álljon fenn, amely sérti a társadalom valamely alapvető érdekét (a C-482/01. és C-493/01. sz., Orfanopoulos és Oliveri egyesített ügyekben 2004. április 29-én hozott ítélet [EBHT 2004., I-5257. o.] 66. pontja).

24 A szóban forgó alapelvtől való eltérésekből – amelyekre a tagállamok hivatkozhatnak – csakúgy, mint a 2004/38 irányelv 27. cikkének (2) bekezdéséből az következik, hogy a közrendi vagy közbiztonsági okokból hozott intézkedéseknek ahhoz, hogy igazolhatóak legyenek, kizárólag az érintett egyén személyes magatartásán kell alapulniuk, az adott ügyhöz közvetlenül nem kapcsolódó vagy az általános megelőzési megfontolásokon alapuló indokolások nem elfogadhatóak.

25 Meg kell továbbá állapítani, hogy – amint azt a román kormány, a Bizottság és a főtanácsnok is joggal tette indítványának 43. pontjában – a szabad mozgáshoz való jogot korlátozó intézkedést azon tagállam közrend- vagy közbiztonság-védelmi megfontolásainak fényében kell elfogadni, amely ezen intézkedést hozta. Az intézkedés tehát nem alapulhat kizárólag egy más tagállam annak érdekében hivatkozott indokokon, hogy – mint az alapeljárásban – igazolja egy közösségi állampolgárnak az ez utóbbi tagállam területéről történő kiutasítását; ez a megállapítás ugyanakkor nem zárja ki azt, hogy ezen indokokat figyelembe vegyék a szabad mozgást korlátozó intézkedés elfogadása tekintetében hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságok által végzett vizsgálat során (lásd analógia útján a C-503/03. sz., Bizottság kontra Spanyolország ügyben 2006. január 31-én hozott ítélet [EBHT 2006., I-1097. o.] 53. pontját).

26 Más szóval az alapügyben szereplőhöz hasonló helyzetben azt a körülményt, hogy egy uniós állampolgár egy másik tagállam területéről – ahol jogellenesen tartózkodott – történő kitoloncolását elrendelő intézkedés alanya, a származás szerinti tagállam nem veheti figyelembe a tekintetben, hogy korlátozza ezen állampolgár szabad mozgáshoz való jogát, kivéve ha ez utóbbi magatartása valódi, közvetlen és kellően súlyos veszélyt jelent a társadalom valamely alapvető érdekére.

27 Márpedig az alapeljárásban szereplő helyzet nem felel meg a jelen ítélet 22–26. pontjában hivatkozott követelményeknek. A Bíróság elé a nemzeti bíróság által terjesztett iratokból, valamint a román kormány írásbeli észrevételeiből elsősorban az következik, hogy a Ministernek Gh. Jipa szabad mozgáshoz való joga korlátozására irányuló keresete kizárólag azon a Belga Királyságból történő kitoloncolást elrendelő intézkedésen alapul, amelynek ez utóbbi azon tény okán volt alanya, hogy e tagállamban „jogellenesen tartózkodott", és nem tartalmaz semmiféle egyedi értékelést az érintett magatartása, illetve azon fenyegetés vonatkozásában, amelyet Gh. Jipa jelent a közrend vagy a közbiztonság vonatkozásában. A román kormány írásbeli észrevételeiben ugyanakkor rámutat, hogy a belga hatóságok Gh. Jipa kitoloncolását elrendelő határozata sem a közrendre vagy a közbiztonságra vonatkozó indokokon alapul.

28 Mindenesetre a nemzeti bíróság feladata, hogy megtegye az e tekintetben szükséges megállapításait, azon ténybeli és jogi körülmények alapján, amelyekkel az alapeljárásban a Minister Gh. Jipa kilépési jogának korlátozására irányuló kérelmét indokolta.

29 Ezen értékelés keretében a nemzeti bíróságnak azt is meg kell állapítania, hogy a szóban forgó jogkorlátozás alkalmas-e arra, hogy biztosítsa az általa követett célkitűzés megvalósulását, és nem lépi-e túl az ennek eléréséhez szükséges mértéket. A 2004/38 irányelv 27. cikkének (2) bekezdéséből, valamint a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlatából ugyanis az következik, hogy a szabad mozgáshoz való jogot korlátozó intézkedés csak akkor igazolható, ha tiszteletben tartja az arányosság elvét (ebben az értelemben lásd különösen a C-259/91., C-331/91. és C-332/91. sz., Alluè és társai egyesített ügyekben 1993. augusztus 2-án hozott ítélet [EBHT 1993., I-4309. o.] 15. pontját; a C-413/99. sz., Baumbast és R ügyben 2002. szeptember 17-én hozott ítélet [EBHT 2002., I-7091. o.] 91. pontját, valamint a C-100/01. sz. Oteiza Olazabal-ügyben 2002. november 26-án hozott ítélet [EBHT 2002., I-10981. o.] 43. pontját).

30 A feltett kérdésekre tehát azt a választ kell adni, hogy az EK 18. cikkel és a 2004/38 irányelv 27. cikkével nem ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely lehetővé teszi valamely tagállam állampolgára azon jogának korlátozását, hogy egy másik tagállam területére léphessen, különösen azért, mert korábban ebből a tagállamból „jogellenes tartózkodás" miatt kitoloncolták, azonban egyrészt azzal a feltétellel, hogy ezen állampolgár személyes magatartása a jelenben, valóságosan és kellően súlyosan veszélyeztesse a társadalom valamely alapvető érdekét, másrészt pedig azzal a feltétellel, hogy a tervezett korlátozó intézkedés alkalmas legyen arra, hogy biztosítsa az általa követett célkitűzés megvalósulását, és ne lépje túl az ennek eléréséhez szükséges mértéket. A nemzeti bíróság feladata annak vizsgálata, hogy e feltételek fennállnak-e az előtte folyamatban lévő eljárásban.

A költségekről

31 Mivel ez az eljárás az alapeljárásban részt vevő felek számára a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő eljárás egy szakaszát képezi, ez a bíróság dönt a költségekről. Az észrevételeknek a Bíróság elé terjesztésével kapcsolatban felmerült költségek, az említett felek költségeinek kivételével, nem téríthetők meg.

A fenti indokok alapján a Bíróság (első tanács) a következőképpen határozott:

Az EK 18. cikkel és az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról, valamint az 1612/68/EGK rendelet módosításáról, továbbá a 64/221/EGK, a 68/360/EGK, a 72/194/EGK, a 73/148/EGK, a 75/34/EGK, a 75/35/EGK, a 90/364/EGK, a 90/365/EGK és a 93/96/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2004. április 29-i 2004/38/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 27. cikkével nem ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely lehetővé teszi valamely tagállam állampolgára azon jogának korlátozását, hogy egy másik tagállam területére léphessen, különösen azért, mert korábban ebből a tagállamból „jogellenes tartózkodás" miatt kitoloncolták, azonban egyrészt azzal a feltétellel, hogy ezen állampolgár személyes magatartása a jelenben, valóságosan és kellően súlyosan

veszélyeztesse a társadalom valamely alapvető érdekét, másrészt pedig azzal a feltétellel, hogy a tervezett korlátozó intézkedés alkalmas legyen arra, hogy biztosítsa célkitűzésének megvalósulását, és ne lépje túl az ennek eléréséhez szükséges mértéket. A nemzeti bíróság feladata annak vizsgálata, hogy e feltételek fennállnak-e az előtte folyamatban lévő eljárásban.

Aláírások