SODBA SODIŠČA (prvi senat)

z dne 10. julija 2008 *

V zadevi C-33/07,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 234 ES, ki ga je vložilo Tribunalul Dâmbovița (Romunija) z odločbo z dne 17. januarja 2007, ki je prispela na Sodišče 24. januarja 2007, v postopku

Ministerul Administrației și Internelor – Direcția Generală de Pașapoarte București

proti

Gheorgheju Jipu,

SODIŠČE (prvi senat),

v sestavi P. Jann, predsednik senata, A. Tizzano (poročevalec), A. Borg Barthet, M. Ilešič in E. Levits, sodniki,

* Jezik postopka: romunščina.

generalni pravobranilec: J. Mazák,
sodni tajnik: R. Grass,

na podlagi pisnega postopka,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

– za romunsko vlado E. Ganea, zastopnica,

– za grško vlado E. Skandalou in G. Papagianni, zastopnici,

– za Komisijo Evropskih skupnosti D. Maidani in I. Trifa, zastopnici,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 14. februarja 2008

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 18 ES in člena 27 Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2004/38/ES z dne 29. aprila 2004 o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, ki spreminja Uredbo (EGS) št. 1612/68 in razveljavlja [d]irektive 64/221/EGS, 68/360/EGS, 72/194/EGS, 73/148/EGS, 75/34/EGS, 75/35/EGS, 90/364/EGS, 90/365/EGS in 93/96/EGS (UL L 158, str. 77, in popravek UL L 229, str. 35).

2 Ta predlog je bil vložen v sporu v zvezi z zahtevo, ki jo je vložilo Ministerul Administrației și Internelor – Direcția Generală de Pașapoarte București (ministrstvo za upravo in notranje zadeve – Generalni direktorat za potne liste iz Bukarešte, v nadaljevanju: „ministrstvo“) in s katero je predlagalo, naj Tribunalul Dâmbovița za največ tri leta prepove romunskemu državljanu G. Jipu, da potuje v Belgijo.

Pravni okvir

Skupnostna ureditev

3 Člen 4(1) Direktive 2004/38 določa:

„Brez vpliva na določbe o potnih listinah, ki se uporabljajo pri nadzorih državne meje, imajo vsi državljani Unije z veljavno osebno izkaznico ali potnim listom in njihovi družinski člani, ki niso državljani države članice in ki imajo veljavni potni list, pravico, da zapustijo ozemlje države članice zaradi potovanja v drugo državo članico."

4 Člen 27(1) in (2) Direktive 2004/38 določa:

„1. Ob upoštevanju določb tega poglavja lahko države članice omejijo svobodo gibanja in prebivanja državljanov Unije in njihovih družinskih članov ne glede na državljanstvo, in sicer zaradi javnega reda, javne varnosti ali javnega zdravja. Na te razloge se ne da sklicevati iz ekonomskih ciljev.

2. Ukrepi, sprejeti zaradi javnega reda ali javne varnosti, so v skladu z načelom sorazmernosti in temeljijo izključno na osebnem obnašanju zadevnega posameznika. Predhodne kazenske obsodbe same po sebi še ne predstavljajo razlogov za sprejetje takšnih ukrepov.

Osebno obnašanje zadevnega posameznika mora predstavljati resnično, sedanjo in dovolj resno grožnjo, ki prizadene osnovne interese družbe. Utemeljitve, ki niso neposredno povezane s podrobnostmi posameznega primera ali ki se nanašajo na splošno preventivo, niso dovoljene."

Nacionalna ureditev

5 Člen 1 sporazuma med vladami Kraljevine Belgije, Velikega vojvodstva Luksemburg in Kraljevine Nizozemske ter vlado Romunije o ponovnem sprejemu oseb, ki so v nezakonitem položaju, ki je bil ratificiran z uredbo romunske vlade št. 825/1995 (*Monitorul Oficial al României* št. 241 z dne 20. oktobra 1995, v nadaljevanju: sporazum o ponovnem sprejemu), določa:

„Vlada Romunije bo na zahtevo vlade Belgije, Luksemburga ali Nizozemske brez formalnosti ponovno sprejela vsako osebo, ki ne izpolnjuje ali ne izpolnjuje več pogojev za vstop ali prebivanje, ki veljajo na belgijskem, luksemburškem ali nizozemskem ozemlju, če je dokazano ali se domneva, da je zadevna oseba romunski državljan."

6 Člen 3(1) in (3) romunskega zakona št. 248 z dne 20. julija 2005 o pogojih za prosto gibanje romunskih državljanov v tujini (*Monitorul Oficial al României* št. 682 z dne 29. julija 2005) v različici, ki velja v sporu o glavni stvari (v nadaljevanju: zakon št. 248/2005), določa:

„1. V uresničevanje pravice do prostega gibanja romunskih državljanov v tujini se lahko poseže le začasno, v primerih in pod pogoji, ki so določeni v tem zakonu; vsak poseg se izvrši kot začasna prepoved uresničevanja ali, odvisno od primera, omejitev uresničevanja te pravice.

[…]

3. Poseg v pravico do prostega gibanja v tujini sestavlja začasna prepoved potovanja v določene države, ki jo izreče pristojni romunski organ v skladu s pogoji, določenimi v tem zakonu.“

7 Člen 38 zakona št. 248/2005 določa:

„Omejitev pravice romunskih državljanov, da se prosto gibljejo v tujini, se lahko izreče za največ tri leta in le:

a) osebi, ki jo je država vrnila na podlagi sporazuma o ponovnem sprejemu, ki je bil sklenjen med Romunijo in to državo;

b) osebi, katere prisotnost na ozemlju države bi zaradi dejavnosti, ki jih ta oseba opravlja ali bi jih morda opravljala, resno škodila interesom Romunije ali, odvisno od primera, dvostranskim odnosom med Romunijo in to državo.“

8 Člen 39 zakona št. 248/2005 določa:

„V primerih iz člena 38(a) sprejme ukrep na zahtevo Generalnega direktorata za potne liste, glede države, iz katere je bila oseba vrnjena, sodišče, na območju katerega ima ta oseba prebivališče, ali, če ta oseba živi v tujini, Tribunalul Bucureşti.“

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

9 G. Jipa je 10. septembra 2006 zapustil Romunijo in se odpravil v Belgijo. 26. novembra 2006 se je moral zaradi svojega „nezakonitega položaja“ v tej državi vrniti v Romunijo v skladu s sporazumom o ponovnem sprejemu.

10 Ministrstvo je 11. januarja 2007 od Tribunalul Dâmbovița zahtevalo, naj v skladu s členoma 38 in 39 zakona št. 248/2005 sprejme ukrep, s katerim naj G. Jipu prepove potovanje v Belgijo za obdobje največ treh let.

11 Predložitveno sodišče poudarja, da ministrstvo ni pojasnilo, kaj je menilo z „nezakonitim položajem“ G. Jipa, ki je privedel do njegovega ponovnega sprejema.

12 V teh okoliščinah je Tribunalul Dâmbovița prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. Ali je treba člen [18 ES] […] razlagati tako, da veljavno romunsko pravo (člena 38 in 39 [zakona št. 248/2005]) ovira prosto gibanje oseb?

2. a) Ali člena 38 in 39 [zakona št. 248/2005], ki osebi (ki je romunski državljan in sedaj tudi državljan Evropske unije) preprečujeta, da bi se prosto gibala v drugi državi (v tem primeru v državi članici Evropske unije), pomenita oviro za prosto gibanje oseb iz člena 18 ES?

   b) Ali sme država članica Evropske unije (v tem primeru Romunija) določiti oviro za uresničevanje pravice do prostega gibanja državljanov na ozemlju druge države članice?

3. a) Ali ‚nezakonit položaj' v smislu uredbe [romunske] vlade št. 825/1995 o ratifikaciji sporazuma [o ponovnem sprejemu] (na podlagi katerega je bila v Romunijo vrnjena tožena stranka, ki je bila v ‚nezakonitem položaju'), spada med razloge ‚javnega reda' ali ‚javne varnosti' iz člena 27 Direktive 2004/38, tako da lahko država članica sprejme določbe, s katerimi omeji prosto gibanje teh oseb?

   b) Ali je – če je odgovor na prejšnje vprašanje pritrdilen – treba člen 27 Direktive [2004/38] razlagati tako, da smejo države članice samodejno in brez presoje ‚osebnega obnašanja' določiti omejitve za prosto gibanje ali prebivanje državljana Evropske unije iz razlogov ‚javnega reda' ali ‚javne varnosti'?"

13 Ker je predložitveno sodišče menilo, da ta vprašanja zahtevajo nujen odgovor Sodišča, glede na to, da mora biti G. Jipu omogočeno, da izvršuje svojo pravico do prostega gibanja ali da se čimprej ugotovi, ali je G. Jipu izvrševanje te pravice omejeno, je Sodišču predlagalo, naj to vprašanje za predhodno odločanje preuči po hitrem postopku v skladu s členom 104a, prvi odstavek, Poslovnika Sodišča.

14 S sklepom z dne 3. aprila 2007 je predsednik Sodišča ta predlog zavrnil, saj je menil, da pogoji iz člena 104a, prvi odstavek, niso bili izpolnjeni.

Vprašanja za predhodno odločanje

15 Predložitveno sodišče z vprašanji, ki jih je treba preučiti skupaj, v bistvu sprašuje, ali člen 18 ES in člen 27 Direktive 2004/38 nasprotujeta nacionalni ureditvi, ki dopušča omejitev pravice državljana države članice, da potuje na ozemlje druge države članice, predvsem iz razloga, ker je bil predhodno vrnjen iz slednje države članice, ker je v njej bil v „nezakonitem položaju“.

16 Romunska in grška vlada ter Komisija Evropskih skupnosti v pisnih stališčih pred Sodiščem soglašajo, da je treba na ta vprašanja odgovoriti pritrdilno.

17 Najprej je treba opozoriti na to, da ima G. Jipa kot romunski državljan v skladu s členom 17(1) ES status državljanov Unije in torej lahko uveljavlja tudi proti svoji državi članici izvora pravice, ki se nanašajo na tak status, predvsem pravico do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, kot je podeljena s členom 18 ES (glej v tem smislu predvsem sodbe z dne 20. septembra 2001 v zadevi Grzelczyk, C-184/99, Recueil, str. I-6193, točke od 31 do 33; z dne 26. oktobra 2006 v zadevi Tas-Hagen in Tas, C-192/05, ZOdl., str. I-10451, točka 19, ter z dne 23. oktobra 2007 v združenih zadevah Morgan in Bucher, C-11/06 in C-12/06, ZOdl., str. I-9161, točki 22 in 23).

18 Dalje je treba opredeliti, kot je to navedel generalni pravobranilec v točki 35 sklepnih predlogov, da pravica do prostega gibanja vključuje tako pravico, da državljani Evropske unije vstopajo v drugo državo članico, kot je njihova država članica izvora,

kot tudi pravico slednjo zapustiti. Kot je imelo Sodišče že priložnost opozoriti, bi bila temeljnim svoboščinam, zagotovljenim s Pogodbo, odvzeta vsebina, če bi država članica izvora lahko brez tehtne utemeljitve prepovedala svojim državljanom zapustiti njeno ozemlje zaradi vstopa na ozemlje druge države članice (glej po analogiji, glede svobode ustanavljanja in prostega gibanja delavcev, sodbe z dne 27. septembra 1988 v zadevi Daily Mail and General Trust, 81/87, Recueil, str. 5483, točka 16; z dne 14. julija 1994 v zadevi Peralta, C-379/92, Recueil, str. I-3453, točka 31, in z dne 15. decembra 1995 v zadevi Bosman, C-415/93, Recueil, str. I-4921, točka 97).

19 Poleg tega člen 4(1) Direktive 2004/38 izrecno določa, da imajo vsi državljani Unije z veljavno osebno izkaznico ali potnim listom pravico, da zapustijo ozemlje države članice zaradi potovanja v drugo državo članico.

20 Položaj, kakršen je položaj tožene stranke v glavni stvari in je opisan v točkah 9 in 10 te sodbe, se torej navezuje na pravico do prostega gibanja in prebivanja državljanov Unije v državah članicah.

21 Končno je treba spomniti, da pravica do prostega gibanja državljanov Unije ni brezpogojna, temveč je lahko podrejena omejitvam in pogojem, določenim s Pogodbo in določbami, ki so bile sprejete za njeno uporabo (glej v tem smislu zlasti sodbe z dne 11. aprila 2000 v zadevi Kaba, C-356/98, Recueil, str. I-2623, točka 30; z dne 6. marca 2003 v zadevi Kaba, C-466/00, Recueil, str. I-2219, točka 46, in z dne 10. aprila 2008 v zadevi Komisija proti Nizozemski, C-398/06, točka 27).

22 V zadevi v glavni stvari navedene omejitve in pogoji izhajajo predvsem iz člena 27(1) Direktive 2004/38, ki državam članicam omogoča, da omejijo prosto gibanje državljanov Unije ali njihovih družinskih članov zlasti zaradi javnega reda ali javne varnosti.

23 V zvezi s tem je Sodišče vedno poudarjalo, da čeprav lahko države članice v bistvu prosto določajo zahteve javnega reda in javne varnosti v skladu s svojimi nacionalnimi potrebami, ki so lahko različne glede na državo članico in glede na obdobje, je treba te zahteve, v okviru Skupnosti in predvsem kot utemeljitev za odstopanje od temeljnega načela prostega gibanja oseb, razlagati strogo, tako da njihovega obsega ne more enostransko določiti vsaka od držav članic brez nadzora institucij Evropske skupnosti (glej v tem smislu sodbe z dne 28. oktobra 1975 v zadevi Rutili, 36/75, Recueil, str. 1219, točki 26 in 27; z dne 27. oktobra 1977 v zadevi Bouchereau, 30/77, Recueil, str. 1999, točki 33 in 34; z dne 14. marca 2000 v zadevi Église de scientologie, C-54/99, Recueil, str. I-1335, točka 17, in z dne 14. oktobra 2004 v zadevi Omega, C-36/02, ZOdl., str. I-9609, točki 30 in 31). V skladu s sodno prakso pojem javnega reda vsekakor predpostavlja – razen socialne motnje, ki jo pomeni vsaka pravna kršitev – resnično, sedanjo in dovolj resno nevarnost, ki ogroža temeljne družbene interese (glej zlasti zgoraj navedeni sodbi Rutili, točka 28, in Bouchereau, točka 35, ter sodbo z dne 29. aprila 2004 v združenih zadevah Orfanopoulos in Oliveri, C-482/01 in C-493/01, Recueil, str. I-5257, točka 66).

24 Tako uokvirjenje odstopanj od navedenega temeljnega načela, ki jih lahko uveljavlja država članica, vključuje, kot izhaja iz člena 27(2) Direktive 2004/38, predvsem to, da se morajo za namen svoje utemeljitve ukrepi, sprejeti zaradi javnega reda ali javne varnosti, opirati izključno na osebno obnašanje zadevnega posameznika, pri čemer utemeljitve, ki niso neposredno povezane s podrobnostmi posameznega primera ali ki se nanašajo na splošno preventivo, niso dovoljene.

25 Treba je dodati, kot so pravilno navedli romunska vlada, Komisija in generalni pravobranilec v točki 43 sklepnih predlogov, da je treba ukrep, s katerim se omejuje izvrševanje pravice do prostega gibanja, obravnavati glede na ugotovitve o varstvu javnega reda in javne varnosti države članice, ki sprejme ta ukrep. Ta ukrep torej ne more temeljiti izključno na razlogih, ki jih navede druga država članica, kot v zadevi v glavni stvari, za utemeljitev odločitve o odstranitvi državljana Skupnosti z ozemlja te države, vendar pa to ne izključuje, da lahko pristojni nacionalni organi take razloge upoštevajo pri presoji glede sprejetja ukrepa, ki omejuje prosto gibanje (glej po analogiji sodbo z dne 31. januarja 2006 v zadevi Komisija proti Španiji, C-503/03, ZOdl., str. I-1097, točka 53).

26 Z drugimi besedami, v položaju, kot je ta v glavni stvari, lahko država članica izvora za namen omejitve pravice do prostega gibanja državljana upošteva okoliščino, da za državljana Unije velja ukrep vrnitve z ozemlja druge države članice, kjer je nezakonito prebival, le, če njegovo osebno obnašanje predstavlja resnično, sedanjo in dovolj resno nevarnost, ki ogroža temeljne družbene interese.

27 Položaj, zaradi katerega je bil sprožen spor o glavni stvari, pa ne izpolnjuje zahtev, navedenih v točkah od 22 do 26 te sodbe. Predvsem je iz dokumentacije, ki jo je predložitveno sodišče poslalo Sodišču, in iz pisnih stališč romunske vlade razvidno, da zahteva ministrstva za omejitev pravice do prostega gibanja G. Jipa temelji le na ukrepu vrnitve z ozemlja Kraljevine Belgije, ki je bil sprejet zoper njega, ker je bil v „nezakonitem položaju“ v tej državi članici, in ne vsebuje nobene posebne presoje njegovega osebnega obnašanja niti ni v zahtevi omenjeno, da bi kakorkoli predstavljal grožnjo za javni red in javno varnost. Romunska vlada dalje v pisnih stališčih navaja, da se tudi odredba belgijskih organov o vrnitvi G. Jipa ne opira na razloge javnega reda ali javne varnosti.

28 V vsakem primeru je predložitveno sodišče pristojno, da pride v zvezi s tem do potrebnih ugotovitev na podlagi dejanskih in pravnih okoliščin, ki so bile v zadevi v glavni stvari podlaga za zahtevo ministrstva za omejitev pravice do izstopa G. Jipa.

29 Predložitveno sodišče bo moralo v okviru take presoje prav tako ugotoviti, ali je navedena omejitev pravice do izstopa primerna za zagotovitev uresničevanja zastavljenega cilja in ne gre preko tega, kar je potrebno za doseganje le-tega. Iz člena 27(2) Direktive 2004/38 in iz ustaljene sodne prakse Sodišča namreč izhaja, da je lahko ukrep, ki omejuje pravico do prostega gibanja, utemeljen le, če spoštuje načelo sorazmernosti (glej v tem smislu med drugimi sodbe z dne 2. avgusta 1993 v združenih zadevah Alluè in drugi, C-259/91, C-331/91 in C-332/91, Recueil, str. I-4309, točka 15; z dne 17. septembra 2002 v zadevi Baumbast in R, C-413/99, Recueil, str. I-7091, točka 91, ter sodbo z dne 26. novembra 2002 v zadevi Oteiza Olazabal, C-100/01, Recueil, str. I-10981, točka 43).

30 Na zastavljena vprašanja je treba torej odgovoriti, da člen 18 ES in člen 27 Direktive 2004/38 ne nasprotujeta nacionalni ureditvi, ki dopušča omejitev pravice državljana države članice, da potuje na ozemlje druge države članice, predvsem iz razloga, ker je bil predhodno vrnjen iz slednje države članice, ker je v njej bil v „nezakonitem položaju“, pod pogojem, da osebno obnašanje tega državljana predstavlja resnično, sedanjo in dovolj resno nevarnost, ki ogroža temeljne družbene interese, in da je predviden omejitveni ukrep primeren za zagotovitev uresničevanja zastavljenega cilja in ne gre preko tega, kar je potrebno za doseganje le-tega. Predložitveno sodišče je pristojno, da ugotovi, ali je to tako v zadevi, o kateri odloča.

Stroški

31 Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški, priglašeni za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (prvi senat) razsodilo:

Člen 18 ES in člen 27 Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2004/38/ES z dne 29. aprila 2004 o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, ki spreminja Uredbo (EGS) št. 1612/68 in razveljavlja [d]irektive 64/221/EGS, 68/360/EGS, 72/194/EGS, 73/148/EGS, 75/34/EGS, 75/35/EGS, 90/364/EGS, 90/365/EGS in 93/96/EGS, ne nasprotujeta nacionalni ureditvi, ki dopušča omejitev pravice državljana države članice, da potuje na ozemlje druge države članice, predvsem iz razloga, ker je bil predhodno vrnjen iz slednje države članice, ker je v njej bil v „nezakonitem položaju“, pod pogojem, da osebno obnašanje tega

državljana predstavlja resnično, sedanjo in dovolj resno nevarnost, ki ogroža temeljne družbene interese, in da je predviden omejitveni ukrep primeren za zagotovitev uresničevanja zastavljenega cilja in ne gre preko tega, kar je potrebno za doseganje le-tega. Predložitveno sodišče je pristojno, da ugotovi, ali je to tako v zadevi, o kateri odloča.

Podpisi