SENTENZA TAL-QORTI TAL-ĠUSTIZZJA (Ir-Raba' Awla)

17 ta' Novembru 2011 *

Fil-Kawża C-430/10,

li għandha bħala suġġett talba għal deċiżjoni preliminari skont l-Artikolu 267 TFUE, imressqa mill-Administrativen sad Sofia-grad (il-Bulgarija), permezz ta' deċiżjoni tal-11 ta' Awwissu 2010, li waslet fil-Qorti tal-Ġustizzja fit-2 ta' Settembru 2010, fil-proċedura

Hristo Gaydarov

vs

Direktor na Glavna direktsia "Ohranitelna politsia" pri Ministerstvo na vatreshnite raboti,

IL-QORTI TAL-ĠUSTIZZJA (Ir-Raba' Awla),

komposta minn J.-C. Bonichot (Relatur), President tal-Awla, A. Prechal, K. Schiemann, C. Toader, u E. Jarašiūnas, Imħallfin,

Avukat Ġenerali: P. Mengozzi,
Reġistratur: L. Hewlett, Amministratur prinċipali

* Lingwa tal-kawża: il-Bulgaru.

wara li rat il-proċedura bil-miktub,

wara li kkunsidrat l-osservazzjonijiet ippreżentati:

— għall-Kummissjoni Ewropea, minn D. Maidani u V. Savov, bħala aġenti,

wara li rat id-deċiżjoni, meħuda wara li nstema' l-Avukat Ġenerali, li l-kawża tinqata' mingħajr konklużjonijiet

tagħti l-preżenti

Sentenza

1 It-talba għal deċiżjoni preliminari tikkonċerna l-interpretazzjoni, fl-ewwel lok, tal-Artikolu 27(1) u (2) tad-Direttiva 2004/38/KE tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill, tad-29 ta' April 2004, dwar id-drittijiet taċ-ċittadini tal-Unjoni u tal-membri tal-familja tagħhom biex jiċċaqilqu u jgħixu liberament fit-territorju tal-Istati Membri u li temenda r-Regolament (KEE) Nru 1612/68 u li tħassar id-Direttivi 64/221/KEE, 68/360/KEE, 72/194/KEE, 73/148/KEE, 75/34/KEE, 75/35/KEE, 90/364/KEE, 90/365/KEE u 93/96/KEE (ĠU Edizzjoni Speċjali bil-Malti, Kapitolu 5, Vol. 5, p. 46), fit-tieni lok, tar-Regolament (KE) Nru 562/2006, tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill, tal-15 ta' Marzu 2006, li jistabbilixxi Kodiċi Komunitarju dwar ir-regoli li jirregolaw il-moviment ta' persuni minn naħa għal oħra tal-fruntiera (Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen) (ĠU L 105, p. 1, iktar 'il quddiem ir-"Regolament Nru 562/2006"), u, fit-tielet lok, tal-Konvenzjoni li timplimenta l-Ftehim ta' Schengen, tal-14 ta' Ġunju

1985, bejn il-Gvernijiet tal-Istati tal-Unjoni Ekonomika tal-Benelux, ir-Repubblika Federali tal-Ġermanja u r-Repubblika Franċiża dwar it-tneħħija bil-mod ta' kontrolli fil-fruntieri komuni tagħhom (ĠU 2000, L 239, p. 19), iffirmata f'Schengen (il-Lussemburgu) fid-19 ta' Ġunju 1990 (iktar 'il quddiem il-"KFS").

2 Din it-talba tressqet fil-kuntest ta' kawża bejn H. Gaydarov, ċittadin Bulgaru, u d-direktor na Glavna direktsia "Ohranitelna politsia" pri Ministerstvo na vatreshnite raboti (direttur tad-direttorat ġenerali "Pulizija tas-sigurtà" tal-Ministeru tal-Intern Bulgaru, iktar 'il quddiem id-"direttur tal-pulizija"), fir-rigward ta' miżura ta' projbizzjoni ta' ħruġ mit-territorju u ta' ħruġ ta' passaport jew ta' dokument ieħor simili adottata mid-direttur tal-pulizija kontra H. Gaydarov.

Il-kuntest ġuridiku

Id-dritt tal-Unjoni

Id-Direttiva 2004/38

3 Skont l-Artikolu 3(1) tagħha, id-Direttiva 2004/38 tapplika għal kull ċittadin tal-Unjoni li jiċċaqlaq jew li jgħix fi Stat Membru li ma huwiex dak li tiegħu huwa ċittadin, kif ukoll għall-membri tal-familja tiegħu.

4 L-Artikolu 4(1) u (3) ta' din id-direttiva jipprovdi:

"1. Mingħajr preġudizzju għad-disposizzjonijiet dwar dokumenti ta' vjaġġar applikabbli għall-kontroll fil-fruntieri nazzjonali, iċ-ċittadini kollha ta' l-Unjoni li għandhom karta ta' l-identità valida jew passaport validu u l-membri tal-familja tagħhom li mhumiex ċittadini ta' Stat Membru u li għandhom passaport validu għandhom id-dritt li joħorġu mit-territorju ta' Stat Membru biex jivvjaġġaw lejn Stat Membru ieħor.

[...]

3. Skond il-liġijiet tagħhom, l-Istati Membri għandhom joħorġu jew iġeddu għaċ-ċittadini tagħhom karta ta' l-identità jew passaport li jiddikjara ċ-ċittadinanza tagħhom."

5 L-Artikolu 27(1) sa (3) ta' din id-direttiva jipprovdi:

"1. Bla ħsara għad-disposizzjonijiet ta' dan il-Kapitolu, l-Istati Membri jistgħu jirrestrinġu l-libertà ta' moviment u residenza taċ-ċittadini ta' l-Unjoni u tal-membri tal-familja tagħhom, irrispettivament miċ-ċittadinanza, minħabba politika pubblika [ordni pubbliku], sigurtà pubblika jew saħħa pubblika. Dawn ir-raġunijiet m'għandhomx jiġu nvokati għal skopijiet ekonomiċi.

2. Il-miżuri meħuda minħabba raġunijiet ta' politika pubblika [ordni pubbliku] jew ta' sigurtà pubblika għandhom ikunu skond il-prinċipju ta' proporzjonalità u għandhom ikunu bbażati esklussivament fuq il-kondotta personali ta' l-individwu kkonċernat. Kundanni kriminali preċedenti m'għandhomx minnhom infushom jikkostitwixxu raġuni biex jittieħdu dawn il-miżuri.

Il-kondotta personali ta' l-individwu kkonċernat għandha tirrappreżenta theddida ġenwina, attwali u serja biżżejjed li tolqot wieħed mill-interessi fondamentali tas-soċjetà. Ġustifikazzjonijiet li huma iżolati mill-partikolaritajiet tal-każ jew li jiddependu fuq konsiderazzjonijiet ta' prevenzjoni ġenerali m'għandhomx jiġu aċċettati.

3. Sabiex ikun aċċertat jekk il-persuna kkonċernata tirrappreżentax periklu għall-politika pubblika [ordni pubbliku] jew għas-sigurtà pubblika, fil-ħruġ taċ-ċertifikat ta' reġistrazzjoni jew, fin-nuqqas ta' sistema ta' reġistrazzjoni, mhux aktar tard minn tliet xhur mid-data tal-waslien tal-persuna kkonċernata fit-territorju jew mid-data tar-rappurtaġġ tal-preżenza tagħha fit-territorju, kif previst fl-Artikolu 5(5), jew fil-mument li tinħareġ il-karta ta' residenza, l-Istat Membru ospitanti jista', jekk dan jitqies bħala essenzali, jitlob lill-Istat Membru ta' oriġini u, jekk hemm il-bżonn lill-Istati Membri oħra, biex jipprovdu informazzjoni dwar rekordji [informazzjoni] tal-pulizija preċedenti li jista' jkollha l-persuna kkonċernata. Dan l-istħarriġ m'għandux isir b'mod sistematiku. L-Istat Membru kkonsultat jista' jagħti r-risposta tiegħu fi żmien xahrejn."

Ir-Regolament Nru 562/2006

6 Il-premessa 5 tar-Regolament Nru 562/2006 jipprovdi:

"Id-definizzjoni ta' regoli komuni dwar il-moviment liberu ta' persuni minn naħa għal oħra tal-fruntieri la jqiegħed f'dubju u lanqas ma jaffetwa d-drittijiet ta' moviment liberu taċ-ċittadini ta' l-Unjoni u l-membri tal-familji tagħhom u ta' ċittadini ta' pajjiżi terzi u membri tal-familji tagħhom li, skond ftehim bejn il-Komunità u l-Istati Membri tagħha min-naħa l-waħda, u dawn il-pajjiżi terzi min-naħa l-oħra, għandhom drittijiet għal moviment liberu ekwivalenti għal dawk taċ-ċittadini ta' l-Unjoni."

7 Skont il-premessa 20 ta' dan ir-regolament:

"Dan ir-Regolament jirrispetta d-drittijiet fundamentali u josserva l-prinċipji rikonoxxuti b'mod partikolari fill-Karta tad-Drittijiet Fundamentali ta' l-Unjoni Ewropea. Huwa għandu jiġi implimentat skond l-obbligi ta' l-Istati Membri firrigward tal-protezzjoni internazzjonali u non-refoulement."

8 L-Artikolu 3 tal-istess regolament jipprovdi:

"Dan ir-Regolament għandu japplika għal kull persuna li taqsam il-fruntieri interni jew esterni ta' l-Istati Membri, mingħajr preġudizzju:

a) għad-drittijiet ta' persuni li għandhom id-dritt Komunitarju għal moviment liberu;

[...]"

9 Skont l-Artikolu 7(6) ta' dan ir-regolament:

"Verifiki fuq persuna li jkollha d-dritt Komunitarju għal moviment liberu għandhom jitwettqu skond id-Direttiva 2004/38/KE."

Il-KFS

10 Skont l-Artikolu 71 tal-KFS:

"1. Il-Partijiet Kontraenti jimpenjaw ruħhom li fir-rigward tal-bejgħ dirett jew indirett ta' drogi narkotiċi u sustanzi psikotropiċi ta' kull tip, inkluża kannabis, u l-pussess ta' prodotti bħal dawn għall-bejgħ jew għall-esportazzjoni, jadottaw b'mod konformi mal-Konvenzjonijiet eżistenti tal-Ġnus Magħquda [...], il-miżuri kollha meħtieġa sabiex wieħed jipprevjeni u jikkastiga t-traffikar illeċitu ta' drogi narkotiċi u sustanzi psikotropiċi.

2. Il-Partijiet Kontraenti jimpenjaw ruħhom li jipprevjenu u jikkastigaw permezz ta' miżuri amministrattivi u penali l-esportazzjoni illegali ta' drogi narkotiċi u sustanzi psikotropiċi, inkluża l-kannabis, kif ukoll il-bejgħ, il-provvista u l-għoti ta' dawn il-prodotti u sustanzi [...]

[...]

5. Il-Partijiet Kontraenti għandhom jagħmlu l-almu tagħhom kollu sabiex jipprevjenu u jiġġieldu l-effetti negattivi li jirriżultaw mid-domanda illeċita għal drogi narkotiċi u sustanzi psikotropiċi ta' kull tip, inkluża l-kannabis. Kull Parti Kontraenti għandha tkun responsabbli għall-miżuri adottati għal dawn il-finijiet."

Il-leġiżlazzjoni nazzjonali

Il-Kostituzzjoni Bulgara

11 Skont l-Artikolu 35(1) tal-Kostituzzjoni Bulgara:

"Kulħadd għandu d-dritt li jagħżel liberament il-post ta' residenza tiegħu, li jiċċirkola fit-territorju tal-pajjiż u li jitlaq minnu. Dan id-dritt jista jiġi limitat biss b'liġi għall-protezzjoni tas-sigurtà nazzjonali, tas-saħħa pubblika, tad-drittijiet u tal-libertajiet taċ-ċittadini l-oħra."

Il-liġi dwar id-dokumenti personali Bulgari

12 L-Artikolu 23(2) u (3) tal-Liġi dwar id-dokumenti personali Bulgari (Zakon za balgarskite litschni dokumenti, DV Nru 93, tal-11 ta' Awwissu 1998), kif emendata fl-2006 (DV Nru 105, iktar 'il quddiem iz-"ZBLD"), jipprovdi:

"2. Kull ċittadin Bulgaru għandu d-dritt li jitlaq mill-pajjiż b'karta tal-identità u jirritorna fih biha permezz tal-fruntieri interni tar-Repubblika tal-Bulgarija mal-Istati Membri tal-Unjoni Ewropea kif ukoll fil-każijiet previsti, minn trattati internazzjonali.

3. Id-dritt stabbilit fil-paragrafu 2 ma huwiex limitat, għajr jekk il-liġi tipprovdi xorta oħra għall-finijiet ta' protezzjoni tas-sigurtà nazzjonali, tal-ordni pubbliku, ta' saħħet iċ-ċittadini jew tad-drittijiet u l-libertajiet ta' ċittadini oħra."

13 Skont l-Artikolu 76 taz-ZBLD:

"Tluq mill-pajjiż u l-ħruġ ta' passaport jew ta' dokumenti anaologi jistgħu jiġu pprojbiti:

[...]

5. Lill-persuni li, matul is-soġġorn tagħhom f'pajjiż ieħor, kisru l-liġi ta' dan il-pajjiż, matul sentejn minn meta jkunu rċevew l-ittra uffiċjali tal-Ministeru tal-Affarijiet Barrainin jew tad-dokumenti ta' deportazzjoni u ta' tkeċċija, li jispeċifikaw il-ksur imwettaq mill-organi kompetenti tal-pajjiż ikkonċernat."

14 Iz-ZBLD ġiet emendata permezz ta' liġi ppubblikata fil-ġurnal uffiċjali Bulgaru Nru 82/2009 li daħlet fis-seħħ fl-1 ta' Jannar 2010. Din il-liġi ħassret l-Artikolu 76(5) u pprovdiet, skont il-qorti tar-rinviju, li l-miżuri li kienu ġew adottati preċedentement abbażi ta' din id-dispożizzjoni kellhom jitilfu l-validità tagħhom tliet snin wara d-dħul fis-seħħ tagħha.

Il-kawża prinċipali u d-domandi preliminari

15 H. Gaydarov, ċittadin Bulgaru, ġie kkundannat fis-Serbja, fit-2 ta' Ottubru 2008, għal piena ta' disa' snin ħabs għal trasport illegali ta' droga.

16 Fis-6 ta' Novembru 2008, l-awtoritajiet Bulgari rċevew, permezz ta' korrispondenza diplomatika, nota li ssemmi din il-kundanna.

17 Abbażi ta' din l-informazzjoni, skont l-Artikolu 76(5) taz-ZBLD, fit-13 ta' Novembru 2008 id-direttur tal-pulizija adotta miżura ta' projbizzjoni ta' ħruġ mit-territorju u ta' ħruġ ta' passaport jew dokument ieħor simili kontra H. Gaydarov.

18 Din id-deċiżjoni ġiet innotifikata lill-persuna kkonċernata fis-16 ta' Settembru 2009, f'data li fiha huwa kien serva l-piena ta' ħabs tiegħu u kien irritorna fil-Bulgarija.

19 H. Gaydarov ikkontesta din id-deċiżjoni quddiem il-qorti tar-rinviju billi sostna, skont din tal-aħħar, li huwa kien diġà ġie kkundannat f'pajjiż ieħor u li l-liġi Bulgara ma kinitx applikabbli fil-konfront tiegħu. Min-naħa tiegħu d-direttur tal-pulizija sostna li kien qiegħed jimxi skont id-dispożizzjonijiet tal-Artikolu 76(5) taz-ZBLD.

20 Skont il-qorti tar-rinviju, l-awtorità amministrattiva kompetenti teżerċità din il-fakultà b'diskrezzjoni. Il-kontroll ġudizzjarju ta' din id-deċiżjoni jillimita ruħu għall-verifika tal-eżistenza tal-ittra jew tad-dokumenti uffiċjali msemmija f'dan l-artikolu. Il-qorti amministrattiva suprema reċentement ikkonfermat din il-ġurisprudenza fl-okkażjoni ta' rikors kontra deċiżjoni simili meħuda kontra ċittadin Bulgaru kkundannat fi Spanja (sentenza Nru 5013 tas-16 ta' April 2010).

21 Il-qorti tar-rinviju tqajjem dubju fir-rigward tal-kompatibbiltà tad-dispożizzjoni inkwistjoni u z-ZBLD mad-dritt tal-Unjoni li, skont l-Artikoli 20 TFUE u 21 TFUE, kif ukoll skont l-Artikolu 45(1) tal-Karta tad-Drittijiet Fundamentali tal-Unjoni Ewropea

u skont id-Direttiva 2004/38, jistabbilixxi d-dritt taċ-ċittadini tal-Unjoni – status li minnu jibbenefika H. Gaydarov – għal moviment u għixien liberu fit-territorju tal-Istati Membri. Madankollu hija kkonstatat li, skont l-Artikolu 27 ta' din id-direttiva, l-Istati Membri jistgħu jillimitaw il-moviment liberu taċ-ċittadini tal-Unjoni għal raġunijiet ta' ordni pubbliku jew ta' saħħa pubblika. Barra minn hekk, il-qorti tar-rinviju tosserva li miżura ta' projbizzjoni ta' tluq mit-territorju, bħal dik inkwistjoni fil-kawża prinċipali, hija bbażata fuq l-obbligu li l-Istati għandhom taħt l-Artikolu 71 tal-KFS li jadottaw miżuri ta' kontroll fil-fruntieri esterni sabiex jiġġieldu kontra t-trasport u l-użu illegali tad-droga. Fl-aħħar nett, din il-qorti tistaqsi dwar l-applikabbiltà tal-kriterji li jinsabu fl-Artikolu 27 tad-Direttiva 2004/38 għal ċittadin Bulgaru, meta din id-direttiva ġiet trasposta fil-Bulgarija biss sa fejn tikkonċerna l-ħruġ tad-dokumenti ta' identità iżda mhux sa fejn tikkonċerna l-libertà, għaċ-ċittadini Bulgari, li jmorru fi Stat Membru ieħor.

22 F'dawn iċ-ċirkustanzi, l'Administrativen sad Sofia-grad iddeċidiet li tissospendi l-proċedimenti u li tagħmel id-domandi preliminari segwenti lill-Qorti tal-Ġustizzja:

"1) L-Artikolu 27(1) u (2) tad-Direttiva 2004/38/KE [...] għandu jiġi interpretat fis-sens li, fiċ-ċirkustanzi tal-kawża prinċipali, japplika fil-każ fejn ċittadin ta' Stat Membru ġie pprojbit milli jitlaq mit-territorju tal-Istat tiegħu peress li wettaq fi Stat terz reat kriminali li jinvolvi d-droga, sa fejn huma sodisfatti l-kundizzjonijiet li ġejjin:

— id-dispożizzjonijiet tad-direttiva msemmija iktar 'il fuq ma ġewx espressament trasposti fir-rigward taċ-ċittadini tal-Istat Membru;

— ir-raġunijiet mogħtija mil-leġiżlatur nazzjonali għall-adozzjoni tal-għanijiet leġittimi għar-restrizzjoni tal-moviment liberu ta' ċittadini Bulgari huma bbażati fuq ir-Regolament (KE) Nru 562/2006 tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill, tal-15 ta' Marzu 2006, li jistabbilixxi l-Kodiċi Komunitarju dwar ir-regoli li jirregolaw il-moviment ta' persuni minn naħa għal oħra tal-fruntiera; u

— il-miżuri amministrattivi japplikaw flimkien mal-Artikolu 71 tal-[KFS] u fid-dawl tal-premessi 5 u 20 [tar-Regolament Nru 562/2006]?

2) Fiċ-ċirkustanzi tal-kawża prinċipali, fid-dawl tar-restrizzjonijiet u tal-kundizzjonijiet għall-eżerċizzju tal-libertà tal-moviment ta' ċittadini tal-Unjoni Ewropea u tal-miżuri adottati għall-finijiet ta' konformità mad-dritt tal-Unjoni, inkluż l-Artikolu 71(1), (2) u (5) tal-[KFS] moqri flimkien premessi 5 u 20 fil-preambolu tar-[Regolament Nru 562/2006], leġiżlazzjoni nazzjonali tista' tippermetti Stat Membru jimponi miżura amministrattiva obbligatorja ta' 'projbizzjoni ta' tluq mit-territorju' fir-rigward ta' wieħed miċ-ċittadini tiegħu li wettaq reat kriminali li jikkonċerna d-droga fil-każ li dan iċ-ċittadin instab ħati għal dan ir-reat minn qorti ta' pajjiż terz?

3) Fiċ-ċirkustanzi tal-kawża prinċipali, ir-restrizzjonijiet u l-kundizzjonijiet għall-eżerċizzju tal-libertà tal-moviment ta' ċittadini tal-Unjoni Ewropea u l-miżuri adottati għall-applikazzjoni konformi tagħhom mad-dritt tal-Unjoni, inkluż l-Artikolu 71(1), (2) u (5) tal-[KFS moqrija flimkien mal-premessi 5 u 20 tar-Regolament Nru 562/2006], għandhom jiġu interpretati fis-sens li, il-fatt li ċittadin ta' Stat Membru jinstab ħati minn qorti ta' pajjiż terz għall-atti relatati mad-droga, ikklassifikati bħala reat kriminali serju f'dan l-Istat Membru, huwa suffiċjenti, minħabba prevenzjoni ġenerali u speċjali, inkluż li tiġi żgurata protezzjoni aħjar tas-saħħa ta' terzi permezz tal-prinċipju ta' prekawzjoni, li l-aġir

personali ta' dan iċ-ċittadin huwa theddida reali, attwali u suffiċjentement serja li taffettwa l-interessi fundamentali tas-soċjetà matul terminu stabbilit bil-liġi, li ma huwiex marbut mat-tul tal-piena imposta, iżda li jidħol fil-kamp tal-perijodu ta' riabilitazzjoni?"

Fuq id-domandi preliminari

23 Permezz tad-domandi tagħha, li għandhom jiġu diskussi flimkien, il-qorti tar-rinviju tistaqsi, essenzjalment, lill-Qorti tal-Ġustizzja jekk id-dritt tal-Unjoni jipprekludix deċiżjoni amministrattiva li permezz tagħha Stat Membru jipprojbixxi lil wieħed miċ-ċittadini tiegħu li jħallu t-territorju tiegħu minħabba l-fatt li l-persuna kkonċernata ġiet ikkundannata kriminalment minn qorti ta' pajjiż terz minħabba traffikar ta' droga.

24 Għandu jiġi osservat, fl-ewwel lok, li, bħala ċittadin Bulgaru, H. Gaydarov igawdi minn status ta' ċittadin tal-Unjoni skont l-Artikolu 20 TFUE u għalhekk jista' jirrikorri, anki fir-rigward tal-Istat Membru ta' oriġini tiegħu, għad-drittijiet relatati ma' tali status, b'mod partikolari għad-dritt għal moviment liberu u għal residenza libera fit-territorju tal-Istati Membri, mogħti mill-Artikolu 21 TFUE (ara, b'mod partikolari, is-sentenzi tal-10 ta' Lulju 2008, Jipa, C-33/07, Ġabra p. I-5157, punt 17, u tal-5 ta' Mejju 2011, McCarthy, C-434/09, Ġabra p. I-3375, punt 48).

25 Għandu jiġi speċifikat, fit-tieni lok, li d-dritt għall-moviment liberu jinkludi kemm id-dritt għaċ-ċittadini tal-Unjoni Ewropea li jidħlu fi Stat Membru differenti li ma huwiex dak li minnu joriġinaw kif ukoll id-dritt li joħorġu minn dan tal-aħħar. Fil-fatt, hekk kif il-Qorti tal-Ġustizzja diġà kellha l-okkażjoni tenfasizza, il-libertajiet fundamentali ggarantiti mit-Trattat jitilfu l-valur tagħhom li kieku l-Istat Membru ta' oriġini seta', mingħajr ġustifikazzjoni valida, jipprojbixxi liċ-ċittadini tiegħu milli

joħorġu mit-territorju tiegħu sabiex jidħlu fit-territorju ta' Stat Membru ieħor (ara s-sentenza Jipa, iċċitata iktar 'il fuq, punt 18).

26 Barra minn hekk, l-Artikolu 4(1) tad-Direttiva 2004/38 jipprovdi speċifikament li ċ-ċittadini kollha tal-Unjoni li għandhom karta tal-identità valida jew passaport validu għandhom id-dritt li joħorġu mit-territorju ta' Stat Membru sabiex jivvjaġġaw lejn Stat Membru ieħor.

27 Għalhekk sitwazzjoni bħal dik ta' H. Gaydarov, kif deskritta fil-punti 15 sa 18 ta' din is-sentenza, taqa' taħt id-dritt ta' moviment liberu u ta' residenza libera taċ-ċittadini tal-Unjoni fl-Istati Membri u, għaldaqstant, tidħol fil-kamp ta' applikazzjoni tad-Direttiva 2004/38.

28 F'dan ir-rigward, għandu jiġi osservat, bħal ma tagħmel il-Kummissjoni Ewropea, li r-Regolament Nru 562/2006, kif jirriżulta mill-premessa 5 u mill-Artikolu 3(a) tiegħu ma għandux bħala għan u ma jistax ikollu l-effett li jillimita l-moviment liberu taċ-ċittadini tal-Unjoni, hekk kif previst mit-TFUE. Barra minn hekk l-Artikolu 7(6) ta' dan ir-regolament jipprovdi li l-verifiki li jikkonċernaw persuni li jgawdu mid-dritt għal moviment liberu stabbilit bid-dritt tal-Unjoni għandhom isiru skont id-Direttiva 2004/38.

29 Fit-tielet lok, għandu jitfakkar li d-dritt għall-moviment liberu taċ-ċittadini tal-Unjoni ma huwiex inkondizzjonat, iżda jista' jkun suġġett għal limitazzjonijiet u kundizzjonijiet previsti mit-Trattat kif ukoll mid-dispożizzjonijiet adottati sabiex jiġi applikat (ara, b'mod partikolari, is-sentenza Jipa, iċċitata iktar 'il fuq, punt 21 u l-ġurisprudenza ċċitata).

30 Fir-rigward tal-kawża prinċipali, dawn il-limitazzjonijiet u l-kundizzjonijiet jirriżultaw, b'mod partikolari, mill-Artikolu 27(1) tad-Direttiva 2004/38. Madankollu, din id-dispożizzjoni tippermetti lill-Istati Membri sabiex jillimitaw il-moviment liberu taċ-ċittadini tal-Unjoni jew tal-membri tal-familji tagħhom biss għal raġunijiet ta' ordni pubbliku, ta' sigurtà pubblika jew ta' saħħa pubblika.

31 Skont il-qorti tar-rinviju, il-liġi nazzjonali li tittrasponi d-direttiva ma tapplikax għaċ-ċittadini tar-Repubblika tal-Bulgarija. Madankollu, din iċ-ċirkustanza ma jistax ikollha bħala effett li tipprekludi lill-qorti nazzjonali milli tiżgura l-effett sħiħ tar-regoli tad-dritt tal-Unjoni, jekk ikun meħtieġ billi ma tapplikax dispożizzjoni tad-dritt nazzjonali li tmur kontriha, u b'mod partikolari kontra l-Artikolu 27 tad-Direttiva 2004/38 (ara, f'dan is-sens, b'mod partikolari, is-sentenza tal-5 ta' Ottubru 2010, Elchinov, C-173/09, Ġabra p. I-8889, punt 31 u l-ġurisprudenza ċċitata), ġaladarba d-dispożizzjonijiet ta' dan l-artikolu, li huma inkondizzjonati u suffiċjentement preċiżi, jistgħu jiġu invokati minn individwu fil-konfront tal-Istat Membru li tiegħu huwa ċittadin (ara, b'analoġija, is-sentenza tal-4 ta' Diċembru 1974, van Duyn, 41/74, Ġabra p. 1337, punti 9 sa 15).

32 Fl-aħħar nett, minn ġurisprudenza stabbilita jirriżulta li jekk, essenzjalment, l-Istati Membri jibqgħu liberi li jistabbilixxu, b'mod konformi mal-ħtiġijiet nazzjonali tagħhom li jistgħu jvarjaw minn Stat Membru għal ieħor u minn żmien għal ieħor, ir-rekwiżiti tal-ordni pubbliku u ta' sigurtà pubblika, xorta jibqa' l-fatt li, fil-kuntest tal-Unjoni, u, b'mod partikolari, bħala ġustifikazzjoni għal deroga għall-prinċipju fundamentali ta' moviment liberu tal-persuni, dawn ir-rekwiżiti għandhom jiġu interpretati b'mod strett, b'tali mod li l-portata tagħhom ma tistax tiġi ddeterminata unilateralment minn kull wieħed mill-Istati Membri mingħajr kontroll mill-istituzzjonijiet tal-Unjoni (ara, b'mod partikolari, is-sentenza Jipa, iċċitata iktar 'il fuq, punt 23).

33 Il-Qorti tal-Ġustizzja b'hekk speċifikat li l-kunċett ta' ordni pubbliku jippresupponi, fi kwalunkwe każ, l-eżistenza, minbarra t-tfixkil tal-ordni soċjali li jikkostitwixxi kull ksur tal-liġi, ta' periklu reali, attwali u suffiċjentement serja, li jaffettwa interess fundamentali tas-soċjetà (ara, b'mod partikolari, is-sentenza Jipa, iċċitata iktar 'il fuq, punt 23, u l-ġurisprudenza ċċitata).

34 F'dan il-kuntest, id-derogi għall-moviment liberu tal-persuni li jistgħu jitqajjmu minn Stat Membru, jimplikaw b'mod partikolari, hekk kif jirriżulta mill-Artikolu 27(2) tad-Direttiva 2004/38, li, sabiex ikunu ġġustifikati, miżuri adottati għal raġunijiet ta' ordni pubbliku jew ta' sigurtà pubblika għandhom ikunu bbażati esklużivament fuq l-imġiba personali tal-individwu kkonċernat, u ġustifikazzjonijiet mhux marbuta direttament mal-każ individwali inkwistjoni jew li għandhom x'jaqsmu ma' raġunijiet ta' prevenzjoni ġenerali ma jistgħux jiġu kkunsidrati (sentenza Jipa, iċċitata iktar 'il fuq, punt 24). Barra minn hekk, skont l-istess dispożizzjoni, l-eżistenza ta' kundanni kriminali preċedenti ma tistax waħedha timmotiva miżuri awtomatiċi li jillimitaw l-eżerċizzju tad-dritt għal moviment liberu.

35 F'dan ir-rigward, għalkemm l-Artikolu 71 tal-KFS jobbliga lill-Istati partijiet sabiex jiġġieldu kontra t-traffikar ta' droga, din il-konvenzjoni ma għandha la bħala għan u lanqas bħala effett li tidderoga mir-regoli magħmula mit-Trattat u mid-Direttiva 2004/38 fil-qasam tal-moviment liberu taċ-ċittadini tal-Unjoni. L-Artikolu 134 tal-KFS barra minn hekk jispeċifika li d-dispożizzjonijet tiegħu huma applikabbli biss sa fejn huma kompatibbli mad-dritt tal-Unjoni. Din ir-regola ġiet applikata mill-protokoll ta' Schengen li, fit-tielet paragrafu tal-preambolu tiegħu, jikkonferma li d-dispożizzjonijiet tal-acquis ta' Schengen huma applikabbli biss jekk u sa fejn huma kompatibbli mad-dritt tal-Unjoni (sentenza tal-31 ta' Jannar 2006, Il-Kummissjoni vs Spanja, C-503/03, Ġabra p. I-1097, punt 34).

36 F'dan il-każ, għandu jiġi kkonstatat li s-sitwazzjoni li tat lok għall-kawża prinċipali, hekk kif esposta mill-qorti tar-rinviju, ma tidhirx li tissodisfa r-rekwiżiti tal-Artikolu 27(2) tad-Direttiva 2004/38.

37 B'mod partikolari, mill-atti trażmessi lill-Qorti tal-Ġustizzja mill-qorti tar-rinviju jirriżulta li jidher li d-deċiżjoni kontenzjuża mogħtija fir-rigward tar-rikorrent fil-kawża prinċipali tibbaża ruħha esklużivament fuq il-kundanna kriminali li għaliha kien suġġett dan tal-aħħar fis-Serbja, bl-eċċezzjoni ta' kull evalwazzjoni speċifika tal-aġir personali tal-parti kkonċernata.

38 Għandu jiġi speċifikat, minn din l-aħħar perspettiva, u sabiex tingħata risposta kompleta għat-tielet domanda magħmula mill-qorti tar-rinviju, li, kif jirriżulta minn dak li ntqal iktar 'il fuq, is-sempliċi kundanna kriminali preċedenti tal-parti kkonċernata ma hijiex biżżejjed biex jiġi kkunsidrat, b'mod awtomatiku, li din il-parti tirrappreżenta theddida reali, attwali u suffiċjentement serja għal interess fundamentali tas-soċjetà, li waħedha hija tali li tiġġustifika restrizzjoni għad-drittijiet mogħtija lilha mid-dritt tal-Unjoni.

39 Madankollu, hija l-qorti tar-rinviju li għandha tagħmel il-konstatazzjonijiet neċessarji f'dan ir-rigward abbażi tal-fatti u tal-liġijiet li mmotivaw, fil-kawża prinċipali, il-miżura adottata mid-direttur tal-pulizija.

40 Fil-kuntest ta' evalwazzjoni bħal din, il-qorti tar-rinviju għandha tistabbilixxi wkoll jekk l-imsemmija limitazzjoni tad-dritt ta' ħruġ hijiex xierqa sabiex tiggarantixxi l-kisba tal-għan li hija trid tilħaq u li ma tmurx lil hinn minn dak li huwa neċessarju sabiex dan jintlaħaq. Fil-fatt, mill-Artikolu 27(2) tad-Direttiva 2004/38, kif ukoll mill-ġurisprudenza stabbilita tal-Qorti tal-Ġustizzja jirriżulta li miżura li tirrestrinġi d-dritt għall-moviment liberu tista' tkun ġġustifikata biss jekk hija tosserva l-prinċipju ta' proporzjonalità (ara, f'dan is-sens, b'mod partikolari, is-sentenza Jipa, iċċitata iktar 'il fuq, punt 29, u l-ġurisprudenza ċċitata).

41 Fl-aħħar nett, ġaladarba, skont l-espożizzjoni magħmula mill-qorti tar-rinviju dwar id-dritt nazzjonali applikabbli u b'mod partikolari tal-ġurisprudenza li tgħid li l-awtorità amministrattiva għandha setgħa diskrezzjonali sabiex tadotta din it-tip ta' miżura mingħajr stħarriġ tal-qorti fuq l-għażla magħmula, għandu jiġi speċifikat li l-persuna li hija s-suġġett ta' tali miżura għandu jkollha rimedju ġudizzjarju effettiv (ara, b'mod partikolari, is-sentenzi tal-15 ta' Mejju 1986, Johnston, 222/84, Ġabra p. 1651, punti 18 u 19; tal-15 ta' Ottubru 1987, Heylens *et*, 222/86, Ġabra p. 4097, punt 14, u tal-25 ta' Lulju 2002, Unión de Pequeños Agricultores vs Il-Kunsill, C-50/00 P, Ġabra p. I-6677, punt 39). Dan ir-rimedju għandu jippermetti li jiġi mistħarreġ fattwalment u legalment il-legalità tad-deċiżjoni inkwistjoni fir-rigward tad-dritt tal-Unjoni (ara, f'dan is-sens, is-sentenza tal-Qorti tal-Ġustizzja tat-28 ta' Lulju 2011, Samba Diouf, C-69/10, Ġabra p. I-7151, punt 57). L-effikaċja ta' dan ir-rimedju ġudizzjarju timplika li l-persuna kkonċernata tkun tista' ssir taf il-motivi tad-deċiżjoni mogħtija

fir-rigward tagħha, jew permezz tal-qari tad-deċiżjoni nnifisha, jew permezz ta' komunikazzjoni ta' dawn il-motivi magħmula fuq talba tagħha, bla ħsara għas-setgħa tal-qorti kompetenti li teżiġi l-awtorità inkwistjoni li hija tikkomunikalhom (ara, f'dan is-sens, b'mod partikolari, is-sentenzi Heylens, iċċitata iktar 'il fuq, punt 15, u tas-17 ta' Marzu 2011, Peñarroja Fa, C-372/09 u C-373/09, Ġabra p. I-1785, punt 63).

42 Għalhekk, ir-risposta li għandha tingħata għad-domandi magħmula hija li l-Artikolu 21 TFUE u l-Artikolu 27 tad-Direttiva 2004/38 ma jipprekludux leġiżlazzjoni nazzjonali li tippermetti restrizzjoni fuq id-dritt ta' ċittadin ta' Stat Membru li jmur fit-territorju ta' Stat Membru ieħor, b'mod partikolari għar-raġuni li huwa kien ġie kkundannat kriminalment fi Stat Membru ieħor minħabba traffikar ta' droga, bil-kundizzjoni, fl-ewwel lok, li l-kondotta personali ta' dan iċ-ċittadin tikkostitwixxi periklu reali, attwali u suffiċjentement serju li jaffettwa interess fundamentali tas-soċjetà, fit-tieni lok, li l-miżura restrittiva prevista tkun xierqa sabiex tiggarantixxi li l-għan tagħha jintlaħaq u ma tmurx lil hinn minn dak li huwa neċessarju sabiex jintlaħaq, u, fit-tielet lok, li din l-istess miżura tista' tkun suġġetta għal stħarriġ ġudizzjarju effettiv li jippermetti li l-legalità fattwali u legali tiġi vverifikata fid-dawl tar-rekwiżiti tad-dritt tal-Unjoni.

Fuq l-ispejjeż

43 Peress li l-proċedura għandha, fir-rigward tal-partijiet fil-kawża prinċipali, in-natura ta' kwistjoni mqajma quddiem il-qorti tar-rinviju, hija din il-qorti li tiddeċiedi fuq l-ispejjeż. L-ispejjeż sostnuti għas-sottomissjoni tal-osservazzjonijiet lill-Qorti tal-Ġustizzja, minbarra dawk tal-imsemmija partijiet, ma jistgħux jitħallsu lura.

Għal dawn il-motivi, il-Qorti tal-Ġustizzja (Ir-Raba' Awla) taqta' u tiddeċiedi:

L-Artikolu 21 TFUE u l-Artikolu 27 tad-Direttiva 2004/38/KE tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill, tad-29 ta' April 2004, dwar id-drittijiet taċ-ċittadini tal-Unjoni u tal-membri tal-familja tagħhom biex jiċċaqilqu u jgħixu liberament fit-territorju tal-Istati Membri u li temenda r-Regolament (KEE) Nru 1612/68 u li tħassar id-Direttivi 64/221/KEE, 68/360/KEE, 72/194/KEE, 73/148/KEE, 75/34/KEE, 75/35/KEE, 90/364/KEE, 90/365/KEE u 93/96/KEE, ma jipprekludux leġiżlazzjoni nazzjonali li tippermetti restrizzjoni fuq id-dritt ta' ċittadin ta' Stat Membru li jmur fit-territorju ta' Stat Membru ieħor, b'mod partikolari għar-raġuni li huwa kien ġie kkundannat kriminalment fi Stat Membru ieħor minħabba traffikar ta' droga, bil-kundizzjoni, fl-ewwel lok, li l-kondotta personali ta' dan iċ-ċittadin tikkostitwixxi periklu reali, attwali u suffiċjentement serju li jaffettwa interess fundamentali tas-soċjetà, fit-tieni lok, li l-miżura restrittiva prevista tkun xierqa sabiex tiggarantixxi li l-għan tagħha jintlaħaq u ma tmurx lil hinn minn dak li huwa neċessarju sabiex jintlaħaq, u, fit-tielet lok, li din l-istess miżura tista' tkun suġġetta għal stħarriġ ġudizzjarju effettiv li jippermetti li l-legalità fattwali u legali tiġi vverifikata fid-dawl tar-rekwiżiti tad-dritt tal-Unjoni.

Firem