JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
JÁN MAZÁK
14 päivänä helmikuuta 2008 [1]

1. Kansallinen tuomioistuin pyytää tässä EY 234 artiklan mukaisessa ennakkoratkaisuasiassa ohjeita EY 18 artiklan ja Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, asetuksen (ETY) N:o 1612/68 muuttamisesta ja direktiivien 64/221/ETY, 68/360/ETY, 72/194/ETY, 73/148/ETY, 75/34/ETY, 75/35/ETY, 90/364/ETY, 90/365/ETY ja 93/96/ETY kumoamisesta 29.4.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/38/EY [2] 27 artiklan tulkintaan.

2. Kansallisen tuomioistuimen käsiteltävänä oleva asia koskee Bukarestissa sijaitsevan hallinto- ja sisäministeriön alaisen passiviraston (jäljempänä ministeriö) 11.1.2007 siviiliasiassa hakemaa määräystä, jolla rajoitetaan Gheorghe Jipan oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen ulkomaille enintään kolmen vuoden ajaksi. Määräystä haettiin sen jälkeen, kun Jipa oli palautettu 26.11.2006 Romaniaan muun muassa Romanian ja Belgian välillä tehdyn takaisinottosopimuksen nojalla.

1 – Alkuperäinen kieli: englanti.

2 – EYVL L 158, s. 77.

I Asiaa koskeva yhteisön lainsäädäntö

3. EY 17 artiklassa määrätään seuraavaa:

”1. Otetaan käyttöön unionin kansalaisuus. Unionin kansalainen on jokainen, jolla on jonkin jäsenvaltion kansalaisuus. Unionin kansalaisuus täydentää mutta ei korvaa jäsenvaltion kansalaisuutta.

2. Unionin kansalaisilla on tässä sopimuksessa määrätyt oikeudet ja velvollisuudet.”

4. EY 18 artiklan 1 kohdassa määrätään, että ”jokaisella unionin kansalaisella on oikeus vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella, jollei tässä sopimuksessa määrätyistä tai sen soveltamisesta annetuissa säännöksissä säädetyistä rajoituksista ja ehdoista muuta johdu”.

5. Direktiivin 2004/38 1 artiklan a alakohdassa säädetään, että direktiivissä asetetaan edellytykset, jotka koskevat sitä, miten

unionin kansalaiset ja heidän perheenjäsenensä voivat käyttää oikeutta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella.

6. Direktiivin 2004/38 3 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tätä direktiiviä sovelletaan kaikkiin unionin kansalaisiin, jotka siirtyvät toiseen jäsenvaltioon tai oleskelevat toisessa jäsenvaltiossa kuin jonka kansalaisia he ovat – –”

7. Direktiivin 2004/38 4 artiklan 1 kohdassa, jonka otsikko on ”Oikeus maasta poistumiseen”, säädetään seuraavaa:

”1. Unionin kansalaisilla, joilla on voimassa oleva henkilötodistus tai passi, – – on oikeus poistua jäsenvaltion alueelta matkustaakseen toiseen jäsenvaltioon, sanotun kuitenkaan rajoittamatta matkustusasiakirjoihin kansallisilla rajoilla kohdistettavia tarkastuksia koskevien määräysten soveltamista.”

8. Direktiivin 2004/38 VI luvun – Maahantulo- ja oleskeluoikeuden rajoittaminen yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen taikka kansanterveyteen liittyvistä syistä – 27 artiklassa, jonka otsikko on ”Yleiset periaatteet”, säädetään seuraavaa:

”1. Jollei tämän luvun säännöksistä muuta johdu, jäsenvaltiot voivat rajoittaa unionin kansalaisen – – vapaata liikkuvuutta ja oleskelua yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen taikka kansanterveyteen liittyvistä syistä. Näihin perusteisiin ei saa vedota taloudellisista syistä.

2. Yleisen järjestyksen tai yleisen turvallisuuden vuoksi toteutettujen toimenpiteiden on oltava suhteellisuusperiaatteen mukaisia ja niiden on perustuttava yksinomaan asianomaisen henkilön omaan käyttäytymiseen. Aiemmat rikostuomiot eivät yksin saa olla perusteena tällaisten toimenpiteiden toteuttamiselle.

Asianomaisen yksilön käyttäytymisen on muodostettava todellinen, välitön ja riittävän vakava uhka, joka vaikuttaa johonkin yhteiskunnan olennaiseen etuun. Perustelut, jotka eivät liity yksittäiseen tapaukseen tai jotka johtuvat yleistävistä näkökohdista, eivät ole hyväksyttäviä. – –”

II Asiaa koskeva kansallinen lainsäädäntö

9. Yhtäältä Romanian hallituksen ja toisaalta Belgian kuningaskunnan, Luxemburgin suurherttuakunnan ja Alankomaiden kuningaskunnan hallitusten välillä laittomasti maassa oleskelevien henkilöiden takaisinottamisesta tehdyn sopimuksen (jäljempänä

takaisinottosopimus), joka hyväksyttiin Romanian hallituksen asetuksella nro 825/1995, [3] 1 artiklassa määrätään seuraavaa:

”Romanian hallitus ottaa takaisin alueelleen Belgian, Luxemburgin tai Alankomaiden hallituksen pyynnöstä ja ilman muita muodollisuuksia henkilöt, jotka eivät ole täyttäneet tai eivät enää täytä Belgian, Luxemburgin tai Alankomaiden alueella sovellettavia maahantuloa tai maassa oleskelua koskevia edellytyksiä, kun kyseessä on tai oletetaan olevan Romanian kansalainen.”

10. Romanian kansalaisten vapaata liikkuvuutta ulkomaille koskevista edellytyksistä 20.7.2005 annetun lain 248/2005, [4] sellaisena kuin se on muutettuna, 3 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1) Romanian kansalaisten oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen ulkomaille voidaan rajoittaa vain tilapäisesti, tässä laissa säädetyissä tapauksissa ja siinä säädetyin edellytyksin; tällöin kyseisen oikeuden käyttäminen voidaan keskeyttää tai sitä voidaan rajoittaa, tapauksen mukaan.

– –

3) Oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen ulkomaille rajoitetaan siten, että Romanian toimivaltaiset viranomaiset määräävät tässä laissa säädetyin edellytyksin tilapäisestä kiellosta matkustaa tiettyihin valtioihin.”

11. Lain 248/2005 38 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Romanian kansalaisten oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen ulkomaille voidaan rajoittaa enintään kolmen vuoden ajan ja vain seuraavissa tapauksissa:

a) henkilö on palautettu jostakin valtiosta Romanian ja tuon valtion välillä takaisinottosopimuksen nojalla,

b) toiminnasta, jota henkilö harjoittaa tai voisi harjoittaa jonkin valtion alueella, aiheutuisi vakavaa vahinkoa Romanian eduille tai tietyissä tapauksissa Romanian ja tuon valtion välisille suhteille.”

3 – Julkaistu 20.10.1995 Monitorul Oficialessa nro 241.

4 – Julkaistu 29.7.2005 Monitorul Oficialessa nro 682, muutettu 19.1.2006 asetuksella nro 5, julkaistu 26.1.2006 Monitorul Oficialessa nro 71.

12. Lain 248/2005 39 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Edellä 38 §:n a momentissa tarkoitetuissa tapauksissa toimenpiteestä määrää sen valtion osalta, josta henkilö on palautettu, passiviraston pyynnöstä se tuomioistuin, jonka tuomiopiirissä henkilöllä on kotipaikka, tai mikäli henkilö asuu ulkomailla, Tribunalul Bucureşti.”

III Pääasia ja ennakkoratkaisupyyntö

13. Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että Jipa poistui Romaniasta matkustaakseen Belgiaan 10.9.2006. Belgian viranomaisen palauttivat hänet 26.11.2006 Romaniaan ”laittoman oleskelun” vuoksi takaisinottosopimuksen nojalla.

14. Ministeriö haki 11.1.2007 ennakkoratkaisupyynnön esittäneeltä tuomioistuimelta määräystä, jolla Jipan vapaata liikkuvuutta Belgiaan rajoitetaan. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin huomauttaa ennakkoratkaisupyynnössään, että ministeriö ei ole selventänyt, mitä Jipan palauttamisen syynä olleella ”laittomalla oleskelulla” tarkoitetaan.

15. Ennakkoratkaisukysymyksen esittänyt tuomioistuin katsoo muun muassa, että kansallisen lain säännökset, erityisesti lain 248/2005 38 ja 39 § ja hallituksen asetus nro 825/1995, ovat EY 18 artiklan ja direktiivin 2004/38 27 artiklan vastaisia. Tribunalul Dâmboviţa päätti 17.1.2007 tekemällään päätöksellä keskeyttää asian käsittelyn ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat kysymykset:

”1) Onko EY 18 artiklaa – – tulkittava siten, että sen vastaista on Romaniassa voimassa oleva lainsäädäntö (Romanian kansalaisten vapaata liikkuvuutta ulkomaille koskevista edellytyksistä annetun lain 248/2005 38 ja 39 §), jolla rajoitetaan henkilöiden vapaata liikkuvuutta?

2) a) Rajoitetaanko lain 248/2005 38 ja 39 §:llä, joissa estetään henkilöä (joka on Romanian kansalainen ja nyt myös unionin kansalainen) liikkumasta vapaasti toisessa valtiossa (esillä olevassa asiassa unionin jäsenvaltiossa), EY 18 artiklassa vahvistettua henkilöiden vapaata liikkuvuutta?

2) b) Voiko Euroopan unionin jäsenvaltio (esillä olevassa asiassa Romania) rajoittaa kansalaistensa oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen toisen jäsenvaltion alueella?

3) a) Kuuluuko ’laiton oleskelu’, joka mainitaan hallituksen asetuksessa nro 825/2005, jolla on hyväksytty yhtäältä Romanian hallituksen ja toisaalta Belgian kuningaskunnan, Luxemburgin suurherttuakunnan ja Alankomaiden kuningaskunnan hallitusten välillä laittomasti maassa oleskelevien henkilöiden takaisinottamisesta tehty sopimus (jonka nojalla vastaaja, joka oli laittomasti oleskellut toisessa maassa, otettiin takaisin kotimaahansa) direktiivin 2004/38/EY 27 artiklassa tarkoitettujen ’yleisen järjestyksen’ tai ’yleisen turvallisuuden’ käsitteiden piiriin siten, että tällaisen henkilön vapaata liikkuvuutta voidaan rajoittaa?

3) b) Mikäli edelliseen kysymykseen vastataan myöntävästi, onko – – direktiivin 2004/38/EY 27 artiklaa tulkittava siten, että jäsenvaltiot voivat rajoittaa unionin kansalaisen vapaata liikkuvuutta ja oleskelua ’yleiseen järjestykseen’ tai ’yleiseen turvallisuuteen’ liittyvistä syistä automaattisesti, arvioimatta ’henkilön omaa käyttäytymistä’?”

16. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin vaati 17.1.2007 tekemässään päätöksessä, että yhteisöjen tuomioistuin antaa ratkaisun nopeutetussa menettelyssä.

17. Yhteisöjen tuomioistuimen presidentti hylkäsi ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen vaatimuksen nopeutetusta menettelystä 3.4.2007 antamallaan määräyksellä.

18. Romanian ja Kreikan hallitukset ja komissio toimittivat kirjallisia huomautuksia. Suullista käsittelyä ei vaadittu eikä pidetty.

IV Osapuolten lausumat

19. Romanian hallitus katsoo, että kansallisen tuomioistuimen ennakkoratkaisupyyntö on otettava tutkittavaksi siitä tosiseikasta huolimatta, että Jipan palauttaminen tapahtui ennen Romanian liittymistä Euroopan unioniin (jäljempänä EU) 1.1.2007. Kun ministeriö haki Jipan liikkumisvapauden rajoittamista 11.1.2007 ja siten sen jälkeen, kun Romania liittyi EU:hun, Jipalla on oikeus vapaaseen liikkuvuuteen, ja sitä voidaan rajoittaa vain EY:n perustamissopimuksen määräyksissä ja sen soveltamisesta annetuissa säännöksissä. Romanian hallitus katsoo myös, että yhteisöjen tuomioistuin on toimivaltainen tässä asiassa, koska on olemassa vaara, että Jipan vapaata liikkuvuutta rajoitetaan lain 248/2005 38 §:n a momentin nojalla. Romanian ja Kreikan hallitukset huomauttavat, että sillä tosiseikalla, että Jipa ei ole käyttänyt EY:n perustamissopimuksen mukaista oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, ei ole merkitystä. Romania lisää, että yhteisöjen tuomioistuin katsoi

asiassa Schempp,[5] että jäsenvaltion sellaisen kansalaisen tilannetta, joka ei ole käyttänyt oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, ei voida pelkästään tästä syystä rinnastaa puhtaasti jäsenvaltion sisäiseen tilanteeseen.

20. Romanian hallitus katsoo, että sen muiden EU:n jäsenvaltioiden kanssa tekemiä takaisinottosopimuksia ja näiden sopimusten johdosta annetun kansallisen lain säännöksiä on tulkittava asiaa koskevan yhteisön lainsäädännön valossa. Se katsoo tämän vuoksi, että EY 18 artiklaa on tulkittava siten, että sen vastaisia ovat lain 248/2005 38 ja 39 §:n säännökset, joilla rajoitetaan henkilöiden vapaata liikkuvuutta.

21. Romanian mukaan direktiivin 2004/38 27 artiklaa ei sovelleta käsiteltävänä olevassa asiassa. Romania väittää, että muun muassa direktiivin 2004/38 VI luvun rakenteesta (27–33 artikla) ja siitä tosiseikasta, että direktiivin 2004/38 27 artiklassa säädetyt rajoitukset ovat poikkeuksia vapaan liikkuvuuden periaatteesta ja niitä on tämän vuoksi tulkittava suppeasti, johtuu, että vain vastaanottava jäsenvaltio eikä se jäsenvaltio, josta henkilö on lähtöisin (jäljempänä lähtöjäsenvaltio), voi rajoittaa kansalaisten vapaata liikkuvuutta direktiivin 2004/38 27 artiklan nojalla yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen taikka kansanterveyteen liittyvistä syistä. Vastaanottava jäsenvaltio on parhaassa asemassa arvioimaan, uhkaako toisen jäsenvaltion kansalainen sen yleistä järjestystä tai yleistä turvallisuutta.

22. Romanian hallitus esittää lähtöjäsenvaltion mahdollisuudesta rajoittaa sen oman kansalaisen vapaata liikkuvuutta sillä perusteella, että kyseessä on uhka sen yleiselle järjestykselle, että Romanian perustuslain ja rikoslain mukaan tuollainen rajoitus sallitaan vain tapauksissa, jotka liittyvät rikoksiin, joista voidaan tuomita elinkautinen tai muu vankeusrangaistus, jotta voidaan varmistaa rikosprosessin asianmukainen kulku tai estää syytettyä pakenemasta. Tuollaiset tilanteet ovat kuitenkin täysin sisäisiä asioita, eikä yhteisön lainsäädäntö koske niitä.

23. Mikäli yhteisöjen tuomioistuin kuitenkin katsoo, että direktiivin 2004/38 27 artiklaa sovelletaan käsiteltävänä olevassa asiassa, Romania väittää, että yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön[6] mukaan Jipan ”laiton oleskelu” ei yhteisön oikeuden mukaan uhkaa yleistä järjestystä tai yleistä turvallisuutta. Lisäksi direktiivin 2004/38 27 artiklan 2 kohdan ja yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön[7] mukaan vapaata liikkuvuutta voidaan rajoittaa vain sen jälkeen, kun yksilön käyttäytymistä on tutkittu, eikä koskaan automaattisesti.

5 – Asia C-403/03, Schempp, tuomio 12.7.2005 (Kok. 2005, s. I-6421, 22 kohta).

6 – Asia C-215/03, Oulane, tuomio 17.2.2005 (Kok. 2005, s. I-1215, 44 kohta); asia C-459/99, MRAX, tuomio 25.7.2002 (Kok. 2002, s. I-6591, 78 ja 90 kohta); asia 48/75, Royer, tuomio 8.4.1976 (Kok. 1976, s. 497, Kok. Ep. III, s. 79, 51 kohta); asia 157/79, Pieck, tuomio 3.7.1980 (Kok. 1980, s. 2171, Kok. Ep. V, s. 275, 18 ja 19 kohta) ja asia C-265/88, Messner, tuomio 12.12.1989 (Kok. 1989, s. 4209, Kok. Ep. X, s. 297, 14 kohta).

7 – Yhdistetyt asiat 115/81 ja 116/81, Adoui ja Cornuaille, tuomio 18.5.1982 (Kok. 1982, s. 1665, Kok. Ep. VI, s. 443, 8 ja 11 kohta) ja asia 30/77, Bouchereau, tuomio 27.10.1977 (Kok. 1977, s. 1999, Kok. Ep. III, s. 485, 35 kohta).

24. Kreikan tasavalta väittää, että lain 248/2005 38 ja 39 § ovat vastoin EY 18 artiklaan ja direktiiviin 2004/38 perustuvaa unionin kansalaisen vapaata liikkuvuutta. Kreikan hallitus toteaa, että ei ole osoitettu, että Jipan oma käyttäytyminen antaa aihetta rajoittaa hänen vapaata liikkuvuuttaan. Kreikan hallitus huomauttaa, että Romanian lainsäädännössä säädetyt toimenpiteet ovat yleisiä toimenpiteitä, joihin ryhdytään aina, kun suoritetaan palautus kahdenvälisen takaisinottosopimuksen perusteella. Kreikan tasavalta katsoo myös, että Romanian lainsäädäntö on vastoin ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen neljännen lisäpöytäkirjan (jäljempänä neljäs lisäpöytäkirja) 2 artiklaa, jossa määrätään, että oikeutta lähteä maasta, myös omastaan, ei saa rajoittaa kuin erityisistä syistä, muun muassa yleisen turvallisuuden tai yleisen järjestyksen vuoksi.

25. Komissio katsoo, että Jipa on ollut Romanian EU:hun liittymisestä 1.1.2007 alkaen unionin kansalainen ja hänellä on tästä päivästä alkaen EY 18 artiklan nojalla oikeus vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella, jollei EY:n perustamissopimuksessa määrätyistä ja direktiivissä 2004/38 säädetyistä rajoituksista ja ehdoista muuta johdu. Unionin kansalaisen oikeudesta poistua jäsenvaltion alueelta matkustaakseen toiseen jäsenvaltioon säädetään tarkemmin direktiivin 2004/38 4 artiklassa.

26. Komissio väittää, että direktiivin 2004/38 VI luvun otsikon sanamuodosta huolimatta tämä luku, jossa säädetään maahantulo- ja oleskeluoikeuden rajoittamisesta yleiseen järjestykseen, yleiseen turvallisuuteen tai kansanterveyteen liittyvistä syistä, kattaa myös, ainakin tietyissä olosuhteissa, rajoitukset, jotka koskevat jäsenvaltion omien kansalaisten oikeutta poistua valtion alueelta matkustaakseen toiseen jäsenvaltioon. Komissio väittää, että direktiivin 2004/38 27 artiklaa sovelletaan ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen käsittelemässä asiassa vallitsevissa olosuhteissa, joissa kansalliset viranomaiset pyrkivät rajoittamaan kansalaisensa vapaata liikkuvuutta estääkseen häntä saapumasta tiettynä ajanjaksona jäsenvaltioon, josta hänet palautettiin laittoman oleskelun vuoksi. Lisäksi direktiivin 2004/38 27–31 artiklan ja tämän direktiivin yleisen rakenteen mukaan toimenpiteen, joka rajoittaa kansalaisen oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen, voi toteuttaa vain jäsenvaltio, jonka yleinen järjestys tai yleinen turvallisuus on suoraan uhattuna. Komissio katsoo tämän vuoksi, että EY 18 artiklan ja direktiivin 2004/38 VI luvun säännösten mukaisesti jäsenvaltio ei voi rajoittaa unionin kansalaisen vapaata liikkuvuutta pelkästään toisen jäsenvaltion, josta tämä kansalainen karkotettiin, pyynnön perusteella, ellei jäsenvaltio tuollaisen päätöksen tehdessään vahvista, että kyseessä olevan henkilön käyttäytyminen merkitsee direktiivin 27 artiklassa tarkoitettua uhkaa yleiselle järjestykselle tai yleiselle turvallisuudelle.

27. Komissio väittää myös, että maininta Jipan ”laittomasta oleskelusta” kansallisen tuomioistuimen ennakkoratkaisupyynnössä on erittäin epämääräinen. Tämän vuoksi ei voida vahvistaa, kuuluuko hänen ”laiton oleskelunsa” direktiivissä 2004/38 tarkoitettujen yleisen järjestyksen, yleisen turvallisuuden tai kansanterveyden käsitteiden piiriin.

Komissio katsoo siten, että jäsenvaltio ei voi rajoittaa unionin kansalaisen vapaata liikkuvuutta direktiivin 2004/38 27 artiklan nojalla ainoastaan toisen jäsenvaltion sen käsityksen perusteella, että kyseessä oleva henkilö oli maassa lainvastaisesti, kun hän oleskeli viimeksi mainitun alueella.

kansallisen lainsäädännön mukaan Romanian kansalaisen vapaata liikkuvuutta ulkomaille voidaan rajoittaa, kun tämä henkilö on palautettu Romaniaan takaisinottosopimuksen nojalla tai kun hänen läsnäolonsa muun valtion kuin Romanian alueella voisi vakavasti haitata Romanian etuja tai Romanian ja tuon valtion kahdenvälisiä suhteita.

V Oikeudellinen arviointi

A *EY 18 artiklan 1 kohta ja direktiivin 2004/38 4 artikla*

28. Kansallinen tuomioistuin pyytää ensimmäisessä kysymyksessään ja toisen kysymyksensä ensimmäisessä osassa selventämään erityisesti sitä, ovatko sellaiset toimenpiteet kuten lain 248/2005 38 ja 39 §, joiden perusteella on mahdollista rajoittaa tietyissä olosuhteissa Romanian kansalaisten oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen ulkomaille enintään kolmen vuoden ajaksi, EY 18 artiklan vastaisia.

29. Ennakkoratkaisupyynnön mukaan ministeriö haki kansalliselta tuomioistuimelta määräystä, jolla rajoitetaan enintään kolmen vuoden ajan Jipan liikkumista Belgiaan eli jäsenvaltioon, josta hänet palautettiin 27.11.2006. Lisäksi ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että kyseessä olevan

30. EY 17 artiklan 1 kohdan mukaan jokainen, jolla on jonkin jäsenvaltion kansalaisuus, on unionin kansalainen. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin kansalaisuus on jäsenvaltioiden kansalaisten perustavaa laatua oleva asema. [8] Jipalla on EY 17 artiklan 1 kohdan nojalla unionin kansalaisen asema Romanian liittymisestä Euroopan unioniin 1.1.2007 alkaen, joten hän voi tuosta päivästä alkaen vedota, myös lähtöjäsenvaltiotaan vastaan, tällaiseen asemaan liittyviin oikeuksiin. [9]

31. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi asiassa Baumbast ja R antamassaan tuomiossa, että tuon asian kantajalla oli jäsenvaltion kansalaisena ja vastaavasti unionin kansalaisena oikeus vedota suoraan EY 18 artiklan 1 kohtaan. [10] Katson, että EY 18 artiklan 1

8 – Ks. erityisesti asia C-413/99, Baumbast ja R, tuomio 17.9.2002 (Kok. 2002, s. I-7091, 82 kohta) ja asia C-184/99, Grzelczyk, tuomio 20.9.2001 (Kok. 2001, s. I-6193, 31 kohta).

9 – Yhdistetyt asiat C-11/06 ja C-12/06, Morgan ja Bucher, tuomio 23.10.2007 (Kok. 2007, s. I-9161, 22 kohta) ja asia C-192/05, Tas-Hagen ja Tas, tuomio 26.10.2006 (Kok. 2006, s. I-10451, 19, 30 ja 31 kohta).

10 – Mainittu edellä alaviitteessä 8, tuomion 84 kohta.

kohdan mukainen oikeus vapaaseen liikkuvuuteen jäsenvaltioiden alueella myönnetään suoraan jokaiselle unionin kansalaiselle tällä EY:n perustamissopimuksen selkeällä ja täsmällisellä määräyksellä, mutta sitä koskevat kuitenkin EY:n perustamissopimuksessa määrätyt ja sen soveltamisesta annetuissa säännöksissä säädetyt rajoitukset ja ehdot. Unionin kansalaisilla on siten suoraan EY 18 artiklan 1 kohdasta johdettu oikeus poistua jäsenvaltion, myös lähtöjäsenvaltion, alueelta saapuakseen toisen jäsenvaltion alueelle.

32. Lisäksi koska EY 17 artiklassa perustetun unionin kansalaisuuden tarkoituksena ei ole laajentaa sopimuksen aineellista soveltamisalaa sisäisiin kansallisiin tilanteisiin, jotka eivät mitenkään liity yhteisön oikeuteen, [11] Romanian ja Kreikan hallitusten esityksen mukaisesti on huomattava, että se tosiseikka, että Jipa ei ole käyttänyt oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, ei sellaisenaan voi tehdä hänen tilanteestaan täysin sisäiseen tilanteeseen rinnastettavaa tilannetta. [12]

33. Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että menettely kansallisessa tuomioistuimessa alkoi sen jälkeen, kun Jipa palautettiin Belgiasta Romaniaan takaisinottosopimuksen nojalla, koska hän oli ”oleskellut laittomasti” Belgiassa. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin on itse huomauttanut ennakkoratkaisupyynnössään, että ministeriö ei ole selventänyt, mitä Jipan ”laiton oleskelu” tarkoittaa. On kuitenkin huomattava, että Romanian hallitus katsoi, että Jipan ”laittomaan oleskeluun” Belgiassa ei liity rikosoikeudellista asiaa.

34. Kun otetaan huomioon ensiksi se tosiseikka, että Jipalla on ollut 1.1.2007 lähtien unionin kansalaisen perustavaa laatua oleva asema; toiseksi se, että ministeriö on hakenut siviiliprosessissa kansalliselta tuomioistuimelta määräystä, jolla rajoitetaan Jipan oikeutta matkustaa toiseen jäsenvaltioon; ja kolmanneksi Jipan palauttamisesta Belgiasta takaisinottosopimuksen nojalla ja hänen ”laittomasta oleskelustaan” Belgiassa annetut kansallisen tuomioistuimen vähäiset tiedot, katson, että ei ole sellaisia perusteita, joiden nojalla yhteisöjen tuomioistuin voisi katsoa, että Belgiaan matkustamista koskevat rajoitukset, jotka ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin mahdollisesti asettaa Jipalle muun muassa lain 248/2005 38 ja 39 §:n nojalla, liittyvät pelkästään sisäiseen tilanteeseen. Tällä perusteella katson, että kyseessä oleva asia koskee suoraan yhteisön oikeutta.

35. Mielestäni ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen Jipalle mahdollisesti asettamat rajoitukset jättää lähtöjäsenvaltionsa saapuakseen toisen jäsenvaltion alueelle ovat este EY 18 artiklan 1 kohdan mukaiselle vapaalle liikkuvuudelle. EY 18 artiklan 1 kohdassa taattu oikeus liikkua vapaasti jäsenvaltioiden alueella olisi merkityksetön, mikäli lähtöjäsenvaltio voisi ilman pätevää syytä kieltää omia kansalaisiaan pois-

11 – Yhdistetyt asiat C-64/96 ja C-65/96, Uecker ja Jacquet, tuomio 5.6.1997 (Kok. 1997, s. I-3171, 23 kohta).

12 – Ks. vastaavasti asia C-200/02, Zhu ja Chen, tuomio 19.10.2004 (Kok. 2004, s. I-9925, 19 kohta).

tumasta sen alueelta ja saapumasta toisen jäsenvaltion alueelle. [13]

36. Katson, että tässä menettelyssä kyseessä olevia kansallisia sääntöjä on myös arvioitava direktiivin 2004/38 [14] artiklan kannalta, jossa säädetään unionin kansalaisten oikeudesta poistua jäsenvaltion alueelta matkustaakseen toiseen jäsenvaltioon.

37. Direktiivin 2004/38 4 artiklan 1 kohdan mukaan kaikilla unionin kansalaisilla, joilla on voimassa oleva henkilötodistus tai passi, on oikeus poistua jäsenvaltion alueelta matkustaakseen toiseen jäsenvaltioon. Katson, että direktiivin 2004/38 4 artiklan 1 kohdan soveltamisala on hyvin laaja, koska siinä annetaan unionin kansalaisille, joilla on voimassa oleva henkilökortti tai passi, oikeus poistua kaikkien jäsenvaltioiden alueelta, myös lähtöjäsenvaltion [15] alueelta, matkustaakseen toiseen jäsenvaltioon. Lisäksi direktiivin 2004/38 4 artiklan 2 kohdan mukaan unionin kansalaisilta ei saa vaatia maastapoistumisviisumia eikä muun vastaavan muodollisuuden noudattamista, ja jäsenvaltioiden on 4 artiklan 3 kohdan mukaan kunkin oman lainsäädäntönsä mukaisesti myönnettävä kansalaisilleen henkilötodistus tai passi, jossa mainitaan haltijan kansalaisuus, sekä uusittava se.

38. Katson tällä perusteella, että koska pätevä syy puuttuu, tässä asiassa kyseessä olevan kaltainen kansallinen lainsäädäntö, jossa säädetään unionin kansalaisille asetettavista rajoituksista poistua lähtöjäsenvaltiostaan

13 – Ks. vastaavasti asia C-224/02, Heikki Antero Pusa v. Osuuspankkien Keskinäinen Vakuutusyhtiö, tuomio 29.4.2004 (Kok. 2004, s. I-5763, 20 kohta). Ks. myös sijoittautumisvapauteen liittyen asia C-438/05, International Transport Workers' Federation ja Finnish Seamen's Union v. Viking Line ABP ja OÜ Viking Line Eesti, tuomio 11.12.2007 (Kok. 2007, s. I-10779, 69 kohta) ja asia 81/87, Daily Mail and General Trust, tuomio 27.9.1988 (Kok. 1988, s. 5483, Kok. Ep. IX, s. 173, 16 kohta). Ks. myös henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen ja sijoittautumisvapauteen liittyen asia C-370/90, Singh, tuomio 7.7.1992 (Kok. 1992, s. I-4265, Kok. Ep. XIII, s. I-19, 23 kohta). Asiassa C-415/93, Bosman, tuomio 15.12.1995 (Kok. 1995, s. I-4921) yhteisöjen tuomioistuin totesi, että "perustamissopimuksen [43] artiklalla ja sitä seuraavilla perustamissopimuksen määräyksillä ei olisi merkitystä, jos lähtövaltio voisi kieltää sellaisia yrityksiä lähtemästä alueeltaan, joiden aikomuksena on sijoittautua johonkin toiseen jäsenvaltioon. Samat perustelut koskevat perustamissopimuksen [39] artiklan osalta sellaisia säännöksiä, joilla rajoitetaan jäsenvaltion sellaisten kansalaisten vapaata liikkuvuutta, jotka haluavat tehdä palkkatyötä toisessa jäsenvaltiossa" (ks. 97 kohta).

14 – Romaniaa sitovat sen EU:hun liittymisestä 1.1.2007 alkaen EY:n perustamissopimuksen määräykset unionin kansalaisten oikeuksista ja niitä koskeva lainsäädäntö ja oikeuskäytäntö, kuitenkaan rajoittamatta siirtymäsäännösten soveltamista. Bulgarian tasavallan ja Romanian Euroopan unioniin liittymistä koskevista ehdoista ja menettelyistä tehdyn pöytäkirjan (EUVL 2005, L 157, s. 29) 20 artiklasta ja liitteestä VII ilmenee, että Romaniaa sitovat sen EU:hun liittymisestä alkaen direktiivin 2004/38 säännökset, paitsi siltä osin kuin ne koskevat muun muassa Romanian kansalaisten pääsyä jäsenvaltioiden työmarkkinoille. Tuossa suhteessa Romanian osalta on hyväksytty useita siirtymätoimenpiteitä, jotka koskevat työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta yhteisön alueella 15.10.1968 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1612/68 1–6 artiklan soveltamista (EYVL L 257, s. 2). Koska ennakkoratkaisupyynnön esittäneessä tuomioistuimessa ei ole kyse Jipan oikeuksista työntekijänä, edellä mainitut siirtymätoimenpiteet, jotka koskevat asetusta N:o 1612/68, eivät ole merkityksellisiä käsiteltävänä olevassa asiassa. Direktiivin 2004/38 4 artiklaa, joka koskee unionin kansalaisten oikeuksia yleisesti pikemminkin kuin sellaisten unionin kansalaisten oikeuksia, jotka ovat työntekijöitä, eivät koske edellä mainitut siirtymätoimenpiteet, ja sitä sovelletaan sellaisenaan Romanian kansalaisiin 1.1.2007 alkaen. 4

15 – Ks. myös ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamista koskevan yleissopimuksen neljännen lisäpöytäkirjan 2 artiklan 2 kappale, jossa määrätään, että "jokainen on vapaa lähtemään mistä tahansa maasta, myös omastaan". Neljäs lisäpöytäkirja tuli voimaan 2.5.1968, ja sen ovat allekirjoittaneet kaikki jäsenvaltiot Helleenien tasavaltaa lukuun ottamatta. On kuitenkin muistettava, että Kreikan hallitus tukeutui edellä 24 kohdassa esitetyissä huomautuksissaan neljännen lisäpöytäkirjan 2 artiklan 2 ja 3 kappaleeseen.

matkustaakseen toiseen jäsenvaltioon, on EY 18 artiklan 1 kohdan ja direktiivin 2004/38 4 artiklan vastainen.

B *Direktiivin 2004/38 27 artikla*

39. Kansallinen tuomioistuin pyytää toisen kysymyksen toisessa osassa ja kolmannen kysymyksen ensimmäisessä osassa selventämään erityisesti sitä, kuuluuko Romanian kansalaisen, joka palautettiin takaisinottosopimuksen nojalla, ”laiton oleskelu” toisessa unionin jäsenvaltiossa direktiivin 2004/38 27 artiklassa tarkoitettujen käsitteiden ”yleinen järjestys” tai ”yleinen turvallisuus” piiriin siten, että Romania voi rajoittaa tuon henkilön vapaata liikkuvuutta toisen jäsenvaltion alueella.

40. Oikeudelle vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella voidaan EY 18 artiklan 1 kohdan nojalla asettaa rajoituksia ja ehtoja EY:n perustamissopimuksessa ja sen soveltamisesta annetuissa säännöksissä. Näkemykseni mukaan direktiivin 2004/38 VI luvun, jonka otsikko on ”Maahantulo- ja oleskeluoikeuden rajoittaminen yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen taikka kansanterveyteen liittyvistä syistä”, säännöksissä säädetään olosuhteista, joissa jäsenvaltio voi rajoittaa unionin kansalaisten oikeutta vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella. Vaikka direktiivin 2004/38 VI luvun otsikko ei erityisesti viittaa oikeuteen poistua, ja itse asiassa monissa tämän luvun säännöksistä käsitellään maahantulo-oikeutta [16] ja oleskeluoikeutta, [17] tämän direktiivin 27 artiklan 1 kohdan ja 22 perustelukappaleen sanamuodon perusteella on selvää, että sen VI luvussa säädetään ”unionin kansalaisten vapaan liikkuvuuden” rajoituksista, mikä epäilemättä liittyy sekä kansalaisen oikeuteen poistua jäsenvaltion alueelta matkustaakseen toiseen jäsenvaltioon että oikeuteen saapua toiseen jäsenvaltioon.

41. Katson, että direktiivin 2004/38 27 artiklan 2 kohtaa, jossa toistetaan suuri osa ulkomaalaisten liikkumista ja oleskelua koskevien, yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen sekä kansanterveyteen perustuvien erityistoimenpiteiden yhteensovittamisesta 25.2.1964 annetun neuvoston direktiivin 64/221/ETY [18] 3 artiklan sisällöstä, on tulkittava muun muassa yhteisöjen tuomioistuimen direktiivin 64/221 3 artiklaa koskeva oikeuskäytäntö huomioon ottaen. Tältä osin yhteisöjen tuomioistuin on katsonut työntekijöiden osalta johdonmukaisesti, että vapaan liikkuvuuden periaatetta on tulkittava laajasti ja että poikkeuksia tästä periaatteesta on tulkittava suppeasti. Lisäksi yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että unionin

16 – Ks. direktiivin 2004/38 5 artikla oikeudesta maahantuloon.

17 – Ks. direktiivin 2004/38 III luku oleskeluoikeudesta.

18 – EYVL 56, 4.4.1964, s. 850. Direktiivi 64/221 kumottiin direktiivillä 2004/38 30.4.2006 alkaen. Ks. direktiivin 2004/38 38 artiklan 2 kohta.

kansalaisuus on asema, joka edellyttää, että tähän vapauteen tehtäviä poikkeuksia on tulkittava erityisen ankarasti.[19] Yhteisöjen tuomioistuin on kuitenkin myös katsonut, että ne erityisolosuhteet, joilla voidaan perustella turvautuminen yleisen järjestyksen käsitteeseen, voivat vaihdella maasta ja aikakaudesta toiseen ja että näin ollen toimivaltaisille kansallisille viranomaisille on tältä osin myönnettävä tietty harkintavalta perustamissopimuksessa asetetuin rajoituksin.[20]

42. Direktiivin 2004/38 27 artiklan 2 kohdan mukaan ”yleisen järjestyksen tai yleisen turvallisuuden vuoksi toteutettujen toimenpiteiden on oltava suhteellisuusperiaatteen mukaisia, ja niiden on perustuttava yksinomaan asianomaisen henkilön omaan käyttäytymiseen”.[21] Paitsi direktiivin 2004/38 27 artiklan 2 kohdan sanamuodon mukaan myös yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön perusteella on selvää, että yleisen järjestyksen ja yleisen turvallisuuden vuoksi toteutetut toimenpiteet eivät voi perustua yksittäiselle tapaukselle ulkopuolisiin syihin tai yleisestäviin näkökantoihin.[22] Lisäksi direktiivin 2004/38 27 artiklan 2 kohdassa säädetään, että aiemmat rikostuomiot eivät yksin saa olla perusteena tällaisten toimenpiteiden toteuttamiselle.[23]

Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kansallisten viranomaisten mahdollisuus vedota yleiseen järjestykseen edellyttää sitä, että kyse on sen yhteiskuntajärjestyksen häiriön lisäksi, jonka jokainen lain rikkominen muodostaa, perustavanlaatuista yhteiskunnan etua uhkaavasta todellisesta ja riittävän vakavasta vaarasta.[24]

43. Katson, että jäsenvaltio ei voi rajoittaa unionin kansalaiselle annettua oikeutta poistua lähtöjäsenvaltiostaan matkustaakseen toiseen jäsenvaltioon yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen liittyvistä syistä vain sillä perusteella, että hänet on palautettu toisesta jäsenvaltiosta, koska hän on ”laittomasti oleskellut” siellä. Katson, että yhteisöjen tuomioistuimen asiassa komissio vastaan Espanja antamasta tuomiosta[25] johtuu, että jäsenvaltio ei voi, kun se rajoittaa unionin kansalaisille EY 18 artiklan 1 kohdassa myönnettyjä oikeuksia, tukeutua toisen jäsenvaltion unionin kansalaisen käyttäytymisestä tekemiin yleisluonteisiin, epätäsmällisiin väitteisiin. Kun jäsenvaltio rajoittaa unionin kansalaisten perustavaa laatua olevia vapauksia, sen on itse tarkastettava ja vahvistettava, merkitseekö noiden vapauksien harjoittaminen perustavanlaatuista yhteiskunnan etua uhkaavaa todellista ja riittävän vakavaa vaaraa.

44. Käsiteltävänä olevassa asiassa mikään kansallisen tuomioistuimen esittämä

19 – Yhdistetyt asiat C-482/01 ja C-493/01, Orfanopoulos ja Oliveri, tuomio 29.4.2004 (Kok. 2004, s. I-5257, 64 ja 65 kohta).

20 – Asia 41/74, Yvonne van Duyn v. Home Office, tuomio 4.12.1974 (Kok. 1974, s. 1337, Kok. Ep. II, s. 395, 18 kohta).

21 – Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti yleisen järjestyksen tai yleisen turvallisuuden vuoksi toteutettujen kansallisten toimenpiteiden on oltava tarpeellisia tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi ja tähän soveltuvia. Ks. tältä osin edellä alaviitteessä 8 mainittu asia Baumbast ja R, tuomion 91 kohta.

22 – Ks. asia 67/74, Bonsignore, tuomio 26.2.1975 (Kok. 1975, s. 297, Kok. Ep. II, s. 463, 6 kohta) ja asia 36/75, Rutili, tuomio 28.10.1975 (Kok. 1975, s. 1219, Kok. Ep. II, s. 495, 29 kohta).

23 – Ks. erityisesti asia C-348/96, Calfa, tuomio 19.1.1999 (Kok. 1999, s. I-11, 22–24 kohta).

24 – Ks. asia C-503/03, komissio v. Espanja, tuomio 31.1.2006 (Kok. 2006, s. I-1097, 46 kohta); edellä alaviitteessä 19 mainittu asia Orfanopoulos ja Oliveri, tuomion 66 kohta; edellä alaviitteessä 7 mainittu asia Bouchereau, tuomion 35 kohta ja edellä alaviitteessä 22 mainittu asia Rutili, tuomion 28 kohta.

25 – Mainittu edellä alaviitteessä 24.

tosiseikka ei osoita, että Jipan tämänhetkinen tai aikaisempi oma käyttäytyminen antaisi aihetta pelätä hänen olevan vaaraksi perustavanlaatuiselle yhteiskunnan edulle, minkä vuoksi Romanian olisi välttämätöntä hyväksyä toimenpide, jolla rajoitetaan hänen EY 18 artiklan 1 kohdan mukaista oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen liittyvistä syistä. Ennakkoratkaisupyynnöstä ja Romanian hallituksen toteamuksista nimittäin ilmenee, että ministeriö hakee kyseessä olevien kansallisten säännösten nojalla säännöllisesti Romanian tuomioistuimilta määräyksiä, joilla rajoitetaan Romanian kansalaisten oikeutta poistua tuosta jäsenvaltiosta matkustaakseen toiseen jäsenvaltioon, josta nuo kansalaiset on palautettu takaisinottosopimuksen nojalla, jopa sen jälkeen, kun Romania liittyi EU:hun, mikä on kansallisen tuomioistuimen selvitettävä asia.

45. Katson näin ollen, että ilman jäsenvaltion sen omaa kansalaista koskevaa yksittäispäätöstä, joka on suhteellisuusperiaatteen mukainen ja joka perustuu yksinomaan asianomaisen henkilön omaan käyttäytymiseen ja jonka mukaan se, että henkilö käyttää EY 18 artiklan 1 kohdan ja direktiivin 2004/38 4 artiklan mukaista oikeuttaan poistua omasta jäsenvaltiostaan matkustaakseen toiseen jäsenvaltioon, voi merkitä perustavanlaatuista yhteiskunnan etua uhkaavaa todellista ja riittävän vakavaa vaaraa, lähtöjäsenvaltio ei voi rajoittaa henkilön vapaata liikkuvuutta tämän direktiivin 27 artiklassa tarkoitetuista ”yleiseen järjestykseen” tai ”yleiseen turvallisuuteen” liittyvistä syistä.

C *Oma käyttäytyminen*

46. Kansallinen tuomioistuin pyrkii kolmannen kysymyksensä toisessa osassa selvittämään, voiko jäsenvaltio automaattisesti asettaa direktiivin 2004/38 27 artiklan nojalla rajoituksia unionin kansalaisen vapaalle liikkuvuudelle ja oleskeluoikeudelle ”yleiseen järjestykseen” ja ”yleiseen turvallisuuteen” liittyvistä syistä, vaikka tuon henkilön ”omaa käyttäytymistä” ei ole tutkittu.

47. Katson, että kun otetaan huomioon edellä 40–44 kohdassa esitetyt perustelut, jäsenvaltio ei saa automaattisesti rajoittaa direktiivin 2004/38 27 artiklan nojalla unionin kansalaisen vapaata liikkuvuutta ja oleskeluoikeutta yleiseen järjestykseen ja yleiseen turvallisuuteen liittyvistä syistä. Direktiivin 2004/38 27 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltion on tuollaisten rajoitusten asettamisen minimiedellytyksenä tutkittava asianomaisen henkilön omaa käyttäytymistä. Lisäksi direktiivin 2004/38 27 artiklan 2 kohdassa todetaan yksiselitteisesti, että yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen liittyvistä syistä toteutettujen toimenpiteiden on perustuttava vain asianomaisen henkilön omaan käyttäytymiseen.

48. Näin ollen katson, että kyseinen rajoitus ei ole perusteltu, koska jäsenvaltio ei ole tutkinut henkilön omaa käyttäytymistä, kun se on rajoittanut hänen oikeuttaan vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen liittyvistä syistä.

VI Ratkaisuehdotus

49. Edellä esitetyillä perusteilla ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa Tribunalul Dâmboviţan esittämiin kysymyksiin seuraavasti:

1) Kyseessä olevan kaltainen kansallinen lainsäädäntö, jossa säädetään unionin kansalaisille asetettavista rajoituksista poistua lähtöjäsenvaltiostaan matkustaakseen toiseen jäsenvaltioon, on niissä olosuhteissa, jotka ovat kyseessä ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa, EY 18 artiklan 1 kohdan ja Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella annetun asetuksen (ETY) N:o 1612/68 muuttamisesta ja direktiivien 64/221/ETY, 68/360/ETY, 72/194/ETY, 73/148/ETY, 75/34/ETY, 75/35/ETY, 90/364/ETY, 90/365/ETY ja 93/96/ETY kumoamisesta 29.4.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/38/EY 4 artiklan vastainen.

2) Kun jäsenvaltio ei ole tehnyt sen omaa kansalaista koskevaa yksittäispäätöstä, joka on suhteellisuusperiaatteen mukainen ja joka perustuu yksinomaan asianomaisen henkilön omaan käyttäytymiseen ja jonka mukaan se, että henkilö käyttää EY 18 artiklan 1 kohdan ja direktiivin 2004/38 4 artiklan mukaista oikeuttaan poistua omasta jäsenvaltiostaan matkustaakseen toiseen jäsenvaltioon, voi merkitä perustavanlaatuista yhteiskunnan etua uhkaavaa todellista ja riittävän vakavaa vaaraa, lähtöjäsenvaltio ei voi rajoittaa henkilön vapaata liikkuvuutta direktiivin 27 artiklassa tarkoitetuista ”yleiseen järjestykseen” tai ”yleiseen turvallisuuteen” liittyvistä syistä.

3) Kyseinen rajoitus ei ole perusteltu, koska jäsenvaltio ei ole tutkinut henkilön omaa käyttäytymistä, kun se on rajoittanut hänen oikeuttaan vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen liittyvistä syistä.