UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (neljäs jaosto)

17 päivänä marraskuuta 2011 *

Asiassa C-434/10,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Administrativen sad Sofia-grad (Bulgaria) on esittänyt 24.8.2010 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 6.9.2010, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Petar Aladzhov

vastaan

Zamestnik direktor na Stolichna direktsia na vatreshnite raboti kam Ministerstvo na vatreshnite raboti,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (neljäs jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja J.-C. Bonichot (esittelevä tuomari) sekä tuomarit A. Prechal, K. Schiemann, C. Toader ja E. Jarašiūnas,

* Oikeudenkäyntikieli: bulgaria.

julkisasiamies: P. Mengozzi,
kirjaaja: johtava hallintovirkamies L. Hewlett,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

– Petar Aladzhov, edustajanaan advokat M. Hristov,

– Euroopan komissio, asiamiehinään D. Maidani ja V. Savov,

kuultuaan julkisasiamiehen 6.9.2011 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee 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 (EUVL L 158, s. 77) 27 artiklan 1 ja 2 kohdan tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty oikeudenkäynnissä, jossa kantajana on Bulgarian kansalainen Petar Aladzhov, yksi Yu.B.N. Kargo -nimisen yhtiön liikkeenjohtajista, ja vastaajana Zamestnik direktor na Stolichna direktsia na vatreshnite raboti kam Ministerstvo na vatreshnite raboti (sisäministeriön alainen, pääkaupunki Sofiaa koskevien asioiden apulaisosastopäällikkö, jäljempänä osastopäällikkö) ja jossa on kyse osastopäällikön Aladzhoville antamasta kiellosta poistua maasta siihen saakka, kunnes hän on suorittanut Bulgarian valtiolla kyseiseltä yhtiöltä olevan verosaatavan tai antanut vakuuden tämän saatavan maksamisesta kokonaisuudessaan.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

Direktiivi 2004/38

3 Direktiiviä 2004/38 sovelletaan sen 3 artiklan 1 kohdan mukaan kaikkiin unionin kansalaisiin, jotka siirtyvät toiseen jäsenvaltioon tai oleskelevat toisessa jäsenvaltiossa kuin jonka kansalaisia he ovat, sekä heidän perheenjäseniinsä.

4 Direktiivin 4 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Unionin kansalaisilla, joilla on voimassa oleva henkilötodistus tai passi, ja heidän perheenjäsenillään, jotka eivät ole minkään jäsenvaltion kansalaisia mutta joilla on voimassa oleva passi, on oikeus poistua jäsenvaltion alueelta matkustaakseen toiseen jäsenvaltioon, sanotun kuitenkaan rajoittamatta matkustusasiakirjoihin kansallisilla rajoilla kohdistettavia tarkastuksia koskevien määräysten soveltamista.”

5 Direktiivin 27 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Jollei tämän luvun säännöksistä muuta johdu, jäsenvaltiot voivat rajoittaa unionin kansalaisen tai hänen perheenjäsentensä, näiden kansalaisuudesta riippumatta, 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 yleisestävistä näkökohdista, eivät ole hyväksyttäviä.”

Kansallinen lainsäädäntö

Bulgarian perustuslaki

6 Bulgarian perustuslain 35 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Jokaisella on oikeus valita vapaasti asuinpaikkansa, liikkua valtion alueella ja poistua sen alueelta. Tätä oikeutta voidaan rajoittaa ainoastaan säätämällä siitä lailla kansallisen turvallisuuden, kansanterveyden sekä muiden kansalaisten oikeuksien ja vapauksien suojelemiseksi.”

Henkilöllisyyttä osoittavista asiakirjoista annettu Bulgarian laki

7 Henkilöllisyyttä osoittavista asiakirjoista annetun Bulgarian lain (Zakon za balgarskite litschni dokumenti; DV nro 93, 11.8.1998), sellaisena kuin se on muutettuna vuonna 2006 annetulla lailla (DV nro 105; jäljempänä ZBLD), 23 §:n 2 ja 3 momentissa säädetään seuraavaa:

”2. Jokaisella Bulgarian kansalaisella on henkilötodistuksen kanssa oikeus poistua maasta ja palata sinne Bulgarian tasavallan ja Euroopan unionin jäsenvaltioiden välisten sisärajojen tai muissa kansainvälisissä sopimuksissa erikseen määriteltyjen rajojen kautta.

3. Edellä 2 momentissa mainitun oikeuden käytölle ei saa asettaa rajoituksia, ellei lailla toisin säädetä kansallisen turvallisuuden, yleisen järjestyksen, kansalaisten terveyden tai muiden kansalaisten oikeuksien ja vapauksien suojelemiseksi."

8 ZBLD:n 75 §:ssä säädetään seuraavaa:

"Maasta eivät saa poistua

– –

5. henkilöt, joille on haettu verotus- ja sosiaaliturva-asioissa sovellettavasta menettelystä annetun lain 182 §:n 2 momentin 2 kohdan a alakohdassa sekä 221 §:n 6 momentin 1 kohdan a ja b alakohdassa tarkoitettua kieltoa."

Verotus- ja sosiaaliturva-asioissa sovellettavasta menettelystä annettu laki

9 Verotus- ja sosiaaliturva-asioissa sovellettavasta menettelystä annetun lain (Danachno-osiguritelen protsesualen kodeks; DV nro 105, 29.12.2005), sellaisena kuin se on muutettuna vuonna 2010 annetulla lailla (DV nro 15, 23.2.2010), 182 §:ssä säädetään seuraavaa:

"1. Ellei velkaa ole maksettu laissa säädetyssä määräajassa, saatavan todennut viranomainen antaa ennen velan ulosottoon ryhtymistä velalliselle kehotuksen maksaa velkansa seitsemän päivän kuluessa. Saatavan todenneen viranomaisen antaman maksukehotuksen tiedoksi antamisessa noudatetaan 6 luvun säännöksiä. Valtion julkisoikeudellisista saatavista vastaavan viraston toteamien saatavien osalta maksukehotuksen lähettää täytäntöönpanosta vastaava virkamies.

2. a) Edellä 1 momentissa tarkoitettu viranomainen voi silloin, kun velan määrä ylittää 5 000 Bulgarian leviä (BGN) eikä sekä velan pääoman että korot kattavaa vakuutta ole annettu – –, 1 momentissa tarkoitetun maksukehotuksen kanssa tai sen jälkeen pyytää sisäministeriön virkamiehiä kieltämään velallista ja sen valvonta- tai johtoelinten jäseniä poistumasta maasta tai määräämään nämä luovuttamaan passinsa tai muun asiakirjan, jonka avulla valtion rajat voidaan ylittää, tai olemaan myöntämättä tällaista asiakirjaa.

– –

4. Edellä 2 momentissa tarkoitetut toimenpiteet voidaan toimivaltaisen viranomaisen harkinnan mukaan toteuttaa samanaikaisesti tai erikseen velan suuruuden mukaan tai sen mukaan, millä tavoin velallinen käyttäytyy, siihen saakka, kunnes velka on kokonaan maksettu.”

10 Lain 221 §:n 6 momentissa säädetään seuraavaa:

”Silloin, kun toimivaltainen viranomainen ei päätä 182 §:n 2 momentin 2 kohdassa tai 4 momentissa tarkoitetuista toimenpiteistä, täytäntöönpanosta vastaava virkamies voi, jos velan määrä ylittää 5 000 BGN eikä sekä velan pääoman että korot kattavaa vakuutta ole annettu,

1. pyytää sisäministeriön virkamiehiä

a) kieltämään velallista tai sen valvonta- tai johtoelinten jäseniä poistumasta maasta

b) määräämään kyseiset henkilöt luovuttamaan passinsa tai muun vastaavan asiakirjan, jonka avulla valtion rajat voidaan ylittää, tai olemaan myöntämättä tällaista asiakirjaa."

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

11 Bulgarian kansalainen Aladzhov on yksi Yu.B.N. Kargo -nimisen yhtiön kolmesta liikkeenjohtajasta.

12 Bulgarian valtio yritti turhaan 10.10.1995 tehdyllä verotuspäätöksellä, 20.8.1999 tehdyllä maksuunpanopäätöksellä, 10.4.2000 annetulla maksukehotuksella ja 26.9.2001 annetulla ulosmittausilmoituksella saada perityksi tältä yhtiöltä verosaatavan, jonka kokonaismäärä oli 44 449 BGN (n. 22 000 euroa) ja joka muodostui yhtiön maksamatta jättämistä arvonlisäverosta ja tulleista sekä näille kertyneistä koroista.

13 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa lisäksi, ettei saatava ole vanhentunut ja ettei yhtiön pankkitileihin ja ajoneuvoihin kohdistetuilla, 19.6.2009 toteutetuilla ulosmittauksilla ole saatu perityksi koko saatavan määrää, sillä yhtiön pankkitileillä ei ollut varoja eikä ajoneuvoja ollut löytynyt.

14 Tämän seurauksena valtion julkisoikeudellisista tuloista vastaava virasto teki 30.7.2009 verotus- ja sosiaaliturva-asioissa sovellettavasta menettelystä annetun lain 221 §:n 6 momentin 1 kohdan a ja b alakohdan mukaisen hakemuksen, ja sisäministeriön osastopäällikkö antoi 25.11.2009 Aladzhoville ZBLD:n 75 §:n 5 momentin perusteella määräyksen, jolla tätä kielleltiin poistumasta maasta siihen saakka, kunnes hän suorittaa valtion saatavan tai antaa vakuuden velan maksamisesta kokonaan. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa lisäksi, että osastopäällikkö teki kyseisen päätöksen sidottua harkintavaltaa käyttäen.

15 Aladzhov on vaatinut ennakkoratkaisua pyytänyttä tuomioistuinta kumoamaan kyseisen määräyksen ja esittänyt, että koska hän on myös Bultrako AD -nimisen yhtiön, joka on Honda-merkin virallinen maahantuoja Bulgariassa, myyntijohtaja, maastapoistumiskielto haittaa vakavalla tavalla hänen työtään, joka edellyttää lukuisia matkoja ulkomaille.

16 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on todennut, että Aladzhov voi unionin kansalaisena vedota tähän asemaan liittyviin oikeuksiin – kuten oikeuteen vapaaseen liikkuvuuteen – SEUT 20 ja SEUT 21 artiklan sekä unionin perusoikeuskirjan 45 artiklan 1 kohdan nojalla myös sen valtion viranomaisia vastaan, jonka kansalainen hän on. Se on huomauttanut, ettei tämä oikeus ole kuitenkaan ehdoton vaan siihen voi liittyä EUT-sopimuksessa määrättyjä tai sen soveltamisesta annetuissa säännöksissä säädettyjä rajoituksia ja ehtoja.

17 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on tuonut esiin myös sen, että vaikka direktiivin 2004/83 27 artiklan 1 kohdassa säädetään, että unionin kansalaisten liikkumisvapautta voidaan rajoittaa yleiseen järjestykseen liittyvistä syistä, Bulgarian perustuslaissa ei ole säädetty tällaisesta perusteesta Bulgarian kansalaisten liikkumisvapauden rajoittamiseksi. Sitä vastoin perustuslaissa hyväksytään rajoittamisperusteeksi muiden kansalaisten oikeuksien ja vapauksien suoja, mistä ei säädetä direktiivissä 2004/38.

18 Se on lisäksi maininnut siitä, ettei riidanalaista määräystä ole annettu sen lain perusteella, jolla direktiivi 2004/38 on saatettu osaksi Bulgarian oikeutta, vaan muun lainsäädännön perusteella.

19 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on myös todennut, että unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan unionin kansalaisten oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen rajoittavien toimenpiteiden on perustuttava todelliseen, välittömään ja riittävän vakavaan uhkaan, joka vaikuttaa yhteiskunnan perustavanlaatuiseen etuun, ja niiden on oltava tarpeellisia ja oikeasuhteisia. Tässä yhteydessä se on viitannut myös siihen,

että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on jo todennut verosaatavien tehokkaan perinnän voivan olla perusteltu syy rajoittaa ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn, Roomassa 4.11.1950 allekirjoitetun yleissopimuksen neljännen lisäpöytäkirjan 2 artiklassa taattua oikeutta liikkua vapaasti (ks. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen asiassa Riener v. Bulgaria 23.5.2006 antama tuomio).

20 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on todennut myös, että vaikka keskinäisestä avunannosta tiettyihin maksuihin, tulleihin, veroihin ja muihin toimenpiteisiin liittyvien saatavien perinnässä 26.5.2008 annetussa neuvoston direktiivissä 2008/55/EY (EUVL L 150, s. 28) sekä neuvoston direktiivin 2008/55/EY eräiden säännösten täytäntöönpanoa koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 28.11.2008 annetussa komission asetuksessa (EY) N:o 1179/2008 (EUVL L 319, s. 21) säädetään jäsenvaltioiden keskinäisestä avunannosta saatavien perinnässä, asiakirja-aineistosta ei käy ilmi, että asiassa olisi ryhdytty toimenpiteisiin tämän mekanismin käyttämiseksi kyseessä olevan saatavan perimiseksi.

21 Lopuksi se on esittänyt, ettei tällaisen maastapoistumiskiellon antamista koskevissa kansallisissa säännöksissä velvoiteta hallintoviranomaista tutkimaan toimenpiteen vaikutuksia asianomaisen työtilanteeseen eikä velallisyhtiön liiketoimintaan eli sen velanmaksukykyyn.

22 Administrativen sad Sofia-grad päätti tässä vaiheessa lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Perustuuko Euroopan unionin jäsenvaltion alueelta poistumista koskeva kielto, joka on määrätty kyseisen valtion kansalaiselle tämän jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti rekisteröidyn yhtiön liikkeenjohtajana yhtiön maksamattomien

julkisoikeudellisten velkojen vuoksi, – – direktiivin 2004/38 – – 27 artiklan 1 kohdassa säädettyyn yleiseen järjestykseen liittyvään syyhyn pääasian olosuhteissa, kun

– kyseisen jäsenvaltion perustuslaissa ei säädetä luonnollisten henkilöiden vapaan liikkuvuuden rajoittamisesta yleisen järjestyksen ylläpitämiseksi

– yleiseen järjestykseen liittyvästä syystä edellä mainitun kiellon määräämisperusteena säädetään kansallisessa laissa, joka on annettu erään toisen Euroopan unionin säännöksen saattamiseksi osaksi kansallista oikeutta

– edellä mainitussa direktiivin säännöksessä tarkoitettu yleiseen järjestykseen liittyvä syy käsittää myös muiden kansalaisten oikeuksien suojelemiseen liittyvän syyn, kun toimenpide on toteutettu jäsenvaltion talousarvion tulojen takaamiseksi perimällä julkisoikeudelliset velat?

2) Seuraako unionin kansalaisten liikkumisvapauden käyttämiselle asetetuista rajoituksista ja ehdoista sekä niiden täytäntöön panemiseksi unionin oikeuden mukaisesti toteutetuista toimenpiteistä pääasian olosuhteissa, että kansallinen lainsäädäntö on hyväksyttävä, jos jäsenvaltio sen nojalla määrää ’huomattaviksi’ luokiteltavien valtiolle maksamatta olevien yhtiön julkisoikeudellisten velkojen vuoksi hallinnollisena pakkokeinona maastapoistumiskiellon omalle

kansalaiselleen, joka on kyseisen valtion lainsäädännön mukaisesti rekisteröidyn yhtiön liikkeenjohtaja, vaikka tämä julkisoikeudellinen velka voidaan periä soveltamalla jäsenvaltioiden keskinäistä avunantomenettelyä – – direktiivin 2008/55 – – sekä – – asetuksen N:o 1179/2008 mukaisesti?

3) Onko suhteellisuusperiaatetta ja unionin kansalaisten liikkumisvapauden käyttämiselle asetettuja rajoituksia ja ehtoja sekä niiden täytäntöön panemiseksi unionin oikeuden mukaisesti toteutettuja toimenpiteitä, kuten – – direktiivin 2004/38 – – 27 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädettyjä perusteita, tulkittava pääasian olosuhteissa siten, että niiden perusteella luonnolliselle henkilölle, joka on jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti rekisteröidyn sellaisen yhtiön liikkeenjohtaja, jonka julkisoikeudellinen velka luokitellaan kyseisen valtion lainsäädännön nojalla 'huomattavaksi velaksi', voidaan määrätä kielto poistua kyseisestä jäsenvaltiosta, kun

– 'huomattavan' julkisoikeudellisen velan olemassaoloa pidetään todellisena, välittömänä ja riittävän vakavana uhkana, joka vaikuttaa johonkin yhteiskunnan perustavanlaatuiseen etuun, ja lainsäätäjä on sen perusteella katsonut tarpeelliseksi säätää erityisestä hallinnollisesta toimenpiteestä eli maastapoistumiskiellosta

– lainsäädännössä ei edellytetä niiden olosuhteiden arviointia, jotka liittyvät liikkeenjohtajan omaan käyttäytymiseen ja siihen, että hänen perusoikeuksiaan, kuten hänen oikeuttaan tehdä ulkomaille matkustamista edellyttävää työtä muussa työsuhteessa, rajoitetaan

– velallisyhtiön liiketoiminnalle aiheutuvia seurauksia ja mahdollisuuksia maksaa julkisoikeudellinen velka kiellon määräämisen jälkeen ei oteta huomioon

– kielto määrätään hakemuksesta, joka on luonteeltaan sitova, jos siinä osoitetaan, että kaupallisella yhtiöllä on 'huomattava' julkisoikeudellinen velka, että velan pääoman ja korot kattavaa vakuutta ei ole annettu ja että henkilö, jolle kieltoa haetaan, kuuluu kyseisen yhtiön johtoon

– kielto on voimassa, kunnes julkisoikeudellinen velka on kokonaan maksettu tai siitä on annettu täysimääräinen vakuus, ilman että olisi säädetty siitä, että kiellon kohteena oleva henkilö voisi vaatia kiellon määrännyttä viranomaista arvioimaan kieltoa uudelleen, ja siitä, että velan vanhentumisajat otettaisiin huomioon?"

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Ensimmäinen kysymys

23 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen ensimmäinen kysymys koskee pääasiallisesti sitä, onko unionin oikeus esteenä sellaiselle jäsenvaltion lain säännökselle, joka antaa hallintoviranomaiselle mahdollisuuden kieltää tämän jäsenvaltion kansalaista poistumasta maasta sillä perusteella, että yhtiö, jonka yhtenä liikkeenjohtajana hän toimii, ei ole maksanut verovelkaansa.

24 Jotta tähän kysymykseen voitaisiin antaa käyttökelpoinen vastaus, todettakoon, että Aladzhovilla on Bulgarian kansalaisena SEUT 20 artiklan nojalla unionin kansalaisen asema, joten hän voi vedota myös sitä jäsenvaltiota vastaan, josta hän on lähtöisin, tähän asemaan liittyviin oikeuksiin, muun muassa SEUT 21 artiklan mukaiseen oikeuteen liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella (ks. vastaavasti C-33/07, Jipa, tuomio 10.7.2008, Kok., s. I-5157, 17 kohta ja asia C-434/09, McCarthy, tuomio 5.5.2011, Kok., s. I-3375, 48 kohta).

25 Euroopan unionin kansalaisten oikeus vapaaseen liikkuvuuteen sisältää sekä oikeuden saapua johonkin toiseen jäsenvaltioon kuin siihen, josta he ovat lähtöisin, että tätä vastaavan oikeuden poistua viimeksi mainitusta jäsenvaltiosta. Näin on siksi, kuten unionin tuomioistuin on jo korostanut, että perussopimuksen mukaisilla perusvapauksilla ei olisi merkitystä, jos lähtöjäsenvaltio voisi ilman pätevää perustetta kieltää omia kansalaisiaan poistumasta alueeltaan saapuakseen toisen jäsenvaltion alueelle (ks. em. asia Jipa, tuomion 18 kohta).

26 Direktiivin 2004/38 4 artiklan 1 kohdassa säädetään sitä paitsi nimenomaisesti, että kaikilla unionin kansalaisilla, joilla on voimassa oleva henkilötodistus tai passi, on oikeus poistua jäsenvaltion alueelta matkustaakseen toiseen jäsenvaltioon.

27 Tästä seuraa, että tilanteessa, jossa henkilö – kuten tässä Aladzhov – aikoo mennä sen valtion alueelta, jonka kansalainen hän on, toisen jäsenvaltion alueelle, on kyse unionin kansalaisten oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioissa.

28 Unionin kansalaisten oikeus vapaaseen liikkuvuuteen ei kuitenkaan ole ehdoton, vaan siihen voi liittyä perussopimuksessa määrättyjä ja sen soveltamisesta annetuissa säännöksissä säädettyjä rajoituksia ja ehtoja (ks. mm. em. asia Jipa, tuomion 21 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

29 Nämä rajoitukset ja ehdot johtuvat erityisesti direktiivin 2004/38 27 artiklan 1 kohdasta, joka antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden rajoittaa unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä vapaata liikkuvuutta yleiseen järjestykseen, yleiseen turvallisuuteen ja kansanterveyteen liittyvistä syistä. Näihin perusteisiin ei artiklan sanamuodon mukaan saa kuitenkaan vedota taloudellisista syistä.

30 Jotta unionin oikeus ei siis olisi esteenä senkaltaiselle kansalliselle toimenpiteelle, jolla Aladzhovia estettiin poistumasta valtion alueelta ja jonka osalta on riidatonta, ettei sitä ole toteutettu yleiseen turvallisuuteen tai kansanterveyteen liittyvistä syistä, on voitava osoittaa, että toimenpide on toteutettu yleiseen järjestykseen liittyvistä syistä, minkä lisäksi edellytetään, ettei tähän perusteeseen ole vedottu taloudellisista syistä.

31 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on tässä yhteydessä tuonut esiin sen, ettei lakia direktiivin 2004/38 saattamisesta osaksi kansallista oikeusjärjestystä sovelleta Bulgarian tasavallan kansalaisiin.

32 Tämä ei kuitenkaan missään tapauksessa voi muodostua esteeksi sille, että kansallinen tuomioistuin varmistaa pääasiassa sovellettavien unionin oikeussääntöjen – tässä tapauksessa erityisesti direktiivin 2004/38 27 artiklan – täyden vaikutuksen, kuten edellä 27 kohdassa on todettu. Asiaa käsittelevän tuomioistuimen on näin ollen tarvittaessa jätettävä soveltamatta unionin oikeuden kanssa ristiriitainen kansallinen oikeussääntö esimerkiksi niin, että se kumoaa tällaisen säännöksen perusteella tehdyn yksittäisen hallintopäätöksen (ks. vastaavasti mm. asia C-173/09, Elchinov, tuomio 5.10.2010, Kok., s. I-8889, 31 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Lisäksi yksityinen voi vedota tämän artiklan säännöksiin, jotka ovat ehdottomia ja riittävän täsmällisiä, sitä jäsenvaltiota vastaan, jonka kansalainen hän on (ks. analogisesti asia 41/74, van Duyn, tuomio 4.12.1974, Kok., s. 1337, Kok. Ep. II, s. 395, 9–15 kohta).

33 Vaikutusta ei ole myöskään sillä, että – kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on todennut – Bulgarian perustuslaissa ei ole edellytetty Bulgarian kansalaisten

liikkumisvapauden rajoittamiselta sitä, että sen olisi perustuttava yleiseen järjestykseen, yleiseen turvallisuuteen tai kansanterveyteen liittyviin syihin, vaan siinä on otettu tällaiseksi perusteeksi muun muassa muiden kansalaisten oikeuksien ja vapauksien suoja, mihin nojautuen ZBLD on annettu. Nyt onkin selvitettävä ainoastaan se, perustuuko valtion kansalaisen liikkumisvapauden rajoitus, joka on määrätty verovelan perimiseksi, kuten pääasiassa, ja joka katsotaan kansallisen oikeuden mukaan oikeutetuksi tarpeella suojata muiden kansalaisten oikeuksia, syyhyn, jonka voidaan katsoa liittyvän yleiseen järjestykseen unionin oikeudessa tarkoitetulla tavalla.

34 Unionin tuomioistuin on aina painottanut sitä, että vaikka jäsenvaltiot ovat periaatteessa vapaita määrittelemään kansallisten tarpeidensa, jotka voivat vaihdella jäsenvaltiosta ja aikakaudesta toiseen, mukaisesti yleisen järjestyksen ja turvallisuuden asettamat vaatimukset, on kuitenkin niin, että unionin oikeuteen liittyvissä asioissa ja erityisesti silloin, kun on kyse henkilöiden vapaan liikkuvuuden perusperiaatteeseen kohdistuvan poikkeuksen oikeuttamisesta, vaatimuksia on tulkittava suppeasti siten, etteivät jäsenvaltiot voi kukin yksinään määritellä niiden ulottuvuutta ilman unionin toimielinten valvontaa (ks. mm. em. asia Jipa, tuomion 23 kohta).

35 Unionin tuomioistuin on näin painottanut erityisesti sitä, että yleisen järjestyksen käsite edellyttää joka tapauksessa – kaikki lain rikkominenhan häiritsee yhteiskuntajärjestystä –, että kyse on yhteiskunnan perustavanlaatuiseen etuun vaikuttavasta todellisesta, välittömästä ja riittävän vakavasta uhasta (ks. em. asia Jipa, tuomion 23 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

36 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin viittaa siihen, että tämä julkishallinnolle kuuluva tehtävä turvata valtion tuloarvion mukaiset tulot on luonteeltaan yleisen edun mukainen ja että julkisoikeudellisten saatavien perimisellä pyritään suojaamaan muiden kansalaisten oikeuksia. Kansallinen tuomioistuin esittää vielä, että se, ettei velallisyhtiö ole maksanut verovelkaansa, on katsottava pääasiassa yhteiskunnan perustavanlaatuiseen etuun vaikuttavaksi uhaksi.

37 Lähtökohtaisesti ei varmastikaan voida sulkea pois sitä, kuten Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on todennut (ks. em. asia Riener v. Bulgaria, tuomion 114–117 kohta), että verosaatavien perimistä voidaan pitää yhtenä yleisen järjestyksen asettamista vaatimuksista. Näin voi kuitenkin olla unionin kansalaisten vapaata liikkuvuutta koskevien unionin oikeussääntöjen osalta ainoastaan siinä tapauksessa, että kyse on yhteiskunnan perustavanlaatuiseen etuun vaikuttavasta todellisesta, välittömästä ja riittävän vakavasta uhasta, joka muodostuu esimerkiksi siitä, että kyseessä olevat summat ovat huomattavan suuria, tai tarpeesta taistella veropetoksia vastaan.

38 Lisäksi todettakoon, että koska verojen kaltaisten julkisoikeudellisten saatavien perimisellä pyritään takaamaan rahoitus asianomaisen valtion toiminnalle, joka perustuu muun muassa jäsenvaltion yleistä talous- ja sosiaalipolitiikkaa ilmentäviin valintoihin (ks. vastaavasti asia C-398/09, Lady & Kid ym., tuomio 6.9.2011, Kok., s. I-7375, 24 kohta), niiden perimiseksi toteutettuja viranomaisten toimenpiteitä ei voida lähtökohtaisesti katsoa toteutetun direktiivin 2004/38 27 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla yksinomaan taloudellisista syistä.

39 Vain niiden seikkojen avulla, jotka on tuotu esiin ennakkoratkaisupyynnössä ja joihin on edellä 36 kohdassa viitattu, ei kuitenkaan voida selvittää sitä, onko pääasiassa kyseessä olevat toimet toteutettu tällaisiin perusteisiin nojautuen, eikä niiden perusteella voida myöskään katsoa, että toimet on toteutettu ainoastaan taloudellisista syistä. Kansallisen tuomioistuimen on otettava selvää näistä kysymyksistä.

40 Edellä esitetyn perusteella ensimmäiseen kysymykseen on vastattava, että unionin oikeus ei ole esteenä sellaiselle jäsenvaltion lain säännökselle, joka antaa hallintoviranomaiselle mahdollisuuden kieltää tämän jäsenvaltion kansalaista poistumasta maasta sillä perusteella, että yhtiö, jonka yhtenä liikkeenjohtajana hän toimii, ei ole maksanut verovelkaansa, edellyttäen kuitenkin sekä sitä, että kyseessä olevan toimenpiteen tavoitteena on tietyissä erityisesti velan luonteesta tai suuruudesta mahdollisesti

johtuvissa poikkeuksellisissa olosuhteissa torjua yhteiskunnan perustavanlaatuiseen etuun kohdistuvaa todellista, välitöntä ja riittävän vakavaa uhkaa, että sitä, ettei tämä tavoite perustu ainoastaan taloudellisiin syihin. Kansallisen tuomioistuimen on selvitettävä, täyttyykö tämä kaksiosainen edellytys.

Toinen ja kolmas kysymys

41 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa toisella ja kolmannella kysymyksellään, jotka on syytä käsitellä yhdessä, selvittää sen, minkä edellytysten vallitessa voidaan katsoa, että pääasiassa kyseessä olevan kaltainen lainsäädäntö on oikeasuhteinen ja noudattaa sääntöä, jonka mukaan vapaan liikkuvuuden rajoitusten on perustuttava asianomaisen omaan käyttäytymiseen, kun käytettävissä kuitenkin on yhteisön oikeuden tarjoamia välineitä keskinäiseen avunantoon veroasioissa ja kun kyseessä oleva lainsäädäntöä on pidettävä ominaisuuksiltaan täysin joustamattomana ja sen toimintamekanismeja automaattisina.

42 Tätä tarkasteltaessa on muistettava, että direktiivin 2004/38 27 artiklan 2 kohdan mukaan yleisen järjestyksen tai yleisen turvallisuuden vuoksi toteutettujen toimenpiteiden on oltava suhteellisuusperiaatteen mukaisia ja perustuttava yksinomaan asianomaisen henkilön omaan käyttäytymiseen. Lisäksi asianomaisen henkilön käyttäytymisen on voitava katsoa aiheuttavan yhteiskunnan perustavanlaatuiseen etuun vaikuttavaa todellista, välitöntä ja riittävän vakavaa uhkaa, kuten edellä 35 kohdassa lainatusta oikeuskäytännöstä käy ilmi. Perusteluja, jotka eivät liity yksittäiseen tapaukseen tai jotka johtuvat yleisestävistä näkökohdista, ei voida hyväksyä.

43 Näin ollen kansallisen lain tai asetuksen säännös, jonka perusteella maastapoistumiskielto määrätään automaattisesti pelkästään olemassa olevan verovelan vuoksi ottamatta huomioon asianomaisen henkilön omaa käyttäytymistä, ei vastaa unionin

oikeuden vaatimuksia (asia C-348/96, Calfa, tuomio 19.1.1999, Kok., s. I-11, 27 ja 28 kohta).

44 Pääasiassa voidaan ennakkoratkaisupyynnön perusteella katsoa, ettei verotus- ja sosiaaliturva-asioissa sovellettavasta menettelystä annetun lain eikä ZBLD:n säännöksistä, joiden perusteella viranomaisen päätös kieltää Aladzhovia poistumasta Bulgarian valtion alueelta tehtiin, käy ilmi, että toimivaltaisilla hallintoviranomaisilla olisi velvollisuus ottaa huomioon asianomaisen oma käyttäytyminen. Verotus- ja sosiaaliturva-asioissa sovellettavasta menettelystä annetun lain säännökset eivät tosin näytä sulkevan pois tällaista huomioon ottamista, koska säännöksissä tarkoitetuille viranomaisille jätetään harkintamarginaali säätämällä, että ne ”voivat” määrätä kiellon ZBLD:n mukaisesti. Vaikka näille viranomaisille jätetäänkin mahdollisuus ottaa käyttäytyminen huomioon, on tässä yhteydessä kuitenkin todettava, että pääasiassa kyseessä olevien kaltaiset lain säännökset eivät näytä sisältävän edellä mainitun kaltaista velvollisuutta, joka yksin täyttäisi unionin oikeuden vaatimukset.

45 Lisäksi sen aineiston mukaan, jonka ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on toimittanut unionin tuomioistuimelle, näyttäisi siltä, että kantajaa koskeva määräys perustuu yksinomaan siihen, että yhtiöllä, jonka yhtenä liikkeenjohtajana hän toimii, on verovelka, ja ainoastaan hänen asemaansa yhtiössä, ilman että asianomaisen omaa käyttäytymistä olisi millään tavoin erikseen arvioitu tai viitattu minkäänlaiseen uhkaan, jollaisena häntä olisi pidettävä yleiselle järjestykselle.

46 Unionin tuomioistuimen tehtävänä ei kuitenkaan ole ratkaista sitä, ovatko kansalliset toimenpiteet unionin oikeuden mukaisia, vaan kansallisen tuomioistuimen on tehtävä yhteensopivuuden arvioinnin edellyttämät toteamukset (em. asia Jipa, tuomion 28 kohta).

47 Kansallisen tuomioistuimen tehtäviin kuuluu myös suhteellisuusperiaatteen noudattamisen valvonta, ja sen on tätä tehdessään selvitettävä myös se, että

maastapoistumiskiellolla voidaan taata sillä tavoitellun päämäärän toteuttaminen ja ettei sillä ylitetä sitä, mikä on tarpeen kyseisen päämäärän saavuttamiseksi (ks. vastaavasti em. asia Jipa, tuomion 29 kohta). Vaikka oletettaisiin, että mahdottomuus saada kyseessä oleva velka perityksi on yhteiskunnan perustavanlaatuiseen etuun vaikuttava todellinen, välitön ja riittävän vakava uhka, kansallisen tuomioistuimen on selvitettävä erityisesti se, voidaanko kyseessä olevalla kiellolla, jolla Aladzhovilta viedään mahdollisuus työskennellä ulkomailla ja näin osa hänen tuloistaan, taata sillä tavoiteltu veron periminen ja onko se tarpeen tätä varten. Kansallisen tuomioistuimen on varmistuttava myös siitä, ettei käytettävissä ollut muita, maastapoistumiskieltoon nähden vaihtoehtoisia toimenpiteitä, joilla veron periminen olisi saatu toteutetuksi yhtä tehokkaasti ja vapaata liikkuvuutta rajoittamatta.

48 Tällaisena vaihtoehtoisena toimenpiteenä voitaisiin tarvittaessa turvautua niihin toimenpiteisiin, joita kansalliset viranomaiset voivat toteuttaa muun muassa direktiivin 2008/55 perusteella, siten kuin kansallinen tuomioistuin on esittänyt. Sen on kuitenkin joka tapauksessa varmistuttava siitä, että kyseessä oleva jäsenvaltion saatava kuuluu tämän direktiivin soveltamisalaan.

49 Edellä esitetyn perusteella toiseen ja kolmanteen kysymykseen on vastattava, että vaikka sen maastapoistumiskiellon kaltainen toimenpide, joka on pääasiassa Alazhoviin, olisi toteutettu direktiivin 2004/38 27 artiklan 1 kohdassa säädettyjä vaatimuksia noudattaen, saman artiklan 2 kohdassa säädetyt vaatimukset ovat esteenä tällaiselle toimenpiteelle,

– jos se perustuu yksinomaan siihen, että yhtiöllä, jonka yhtenä liikkeenjohtajana kantaja toimii, on verovelka, ja ainoastaan hänen asemaansa yhtiössä, ilman että asianomaisen omaa käyttäytymistä olisi millään tavoin erikseen arvioitu tai viitattu minkäänlaiseen uhkaan, jollaisena häntä olisi pidettävä yleiselle järjestykselle, ja

– jos maastapoistumiskiellolla ei voida taata sillä tavoiteltua päämäärää ja ylitetään se, mikä on tarpeen kyseisen päämäärän saavuttamiseksi.

Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on selvitettävä, onko tästä kysymys sen käsiteltäväksi saatetussa asiassa.

Oikeudenkäyntikulut

50 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (neljäs jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) Unionin oikeus ei ole esteenä sellaiselle jäsenvaltion lain säännökselle, joka antaa hallintoviranomaiselle mahdollisuuden kieltää tämän jäsenvaltion kansalaista poistumasta maasta sillä perusteella, että yhtiö, jonka yhtenä liikkeenjohtajana hän toimii, ei ole maksanut verovelkaansa, edellyttäen kuitenkin sekä sitä, että kyseessä olevan toimenpiteen tavoitteena on tietyissä erityisesti velan luonteesta tai suuruudesta mahdollisesti johtuvissa poikkeuksellisissa olosuhteissa torjua yhteiskunnan perustavanlaatuiseen etuun kohdistuvaa todellista, välitöntä ja riittävän vakavaa uhkaa, että sitä, ettei tämä tavoite perustu ainoastaan taloudellisiin syihin. Kansallisen tuomioistuimen on selvitettävä, täyttyykö tämä kaksiosainen edellytys.

2) Vaikka sen maastapoistumiskiellon kaltainen toimenpide, joka on pääasiassa kohdistettu Alazhoviin, olisi toteutettu 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 27 artiklan 1 kohdassa säädettyjä vaatimuksia noudattaen, tämän artiklan 2 kohdassa säädetyt vaatimukset ovat esteenä tällaiselle toimenpiteelle,

– **jos se perustuu yksinomaan siihen, että yhtiöllä, jonka yhtenä liikkeenjohtajana kantaja toimii, on verovelka, sekä ainoastaan hänen asemaansa yhtiössä, ilman että asianomaisen omaa käyttäytymistä olisi millään tavoin erikseen arvioitu tai viitattu minkäänlaiseen uhkaan, jollaisena häntä olisi pidettävä yleiselle järjestykselle, ja**

– **jos maastapoistumiskiellolla ei voida taata sillä tavoiteltua päämäärää ja ylitetään se, mikä on tarpeen kyseisen päämäärän saavuttamiseksi.**

Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on selvitettävä, onko tästä kyse sen käsiteltäväksi saatetussa asiassa.

Allekirjoitukset