UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (neljäs jaosto)

17 päivänä marraskuuta 2011 *

Asiassa C-430/10,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Administrativen sad Sofia-grad (Bulgaria) on esittänyt 11.8.2010 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 2.9.2010, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Hristo Gaydarov

vastaan

Direktor na Glavna direktsia ”Ohranitelna politsia” pri 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,

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

* Oikeudenkäyntikieli: bulgaria.

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

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

päätettyään julkisasiamiestä kuultuaan ratkaista asian ilman ratkaisuehdotusta,

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 sekä henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta yhteisön säännöstöstä (Schengenin rajasäännöstö) 15.3.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 562/2006 (EUVL L 105, s. 1) ja tarkastusten asteittaisesta lakkauttamisesta yhteisillä rajoilla

14.6.1985 Benelux-talousliiton valtioiden, Saksan liittotasavallan ja Ranskan tasavallan hallitusten välillä tehdyn Schengenin sopimuksen soveltamista koskevan yleissopimuksen (EYVL 2000, L 239, s. 19; jäljempänä yleissopimus), joka allekirjoitettiin Schengenissä (Luxemburg) 19.6.1990, tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty oikeudenkäynnissä, jossa kantajana on Bulgarian kansalainen Hristo Gaydarov ja vastaajana Direktor na Glavna direktsia "Ohranitelna politsia" pri Ministerstvo na vatreshnite raboti (Bulgarian sisäministeriön alaisen suojelupoliisin pääosaston johtaja, jäljempänä poliisijohtaja) ja jossa on kyse poliisijohtajan Gaydaroville antamasta maastapoistumiskiellosta sekä kiellosta myöntää hänelle passia tai vastaavaa asiakirjaa.

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 ja 3 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.

– –

3. Jäsenvaltioiden on kunkin oman lainsäädäntönsä mukaisesti myönnettävä kansalaisilleen henkilötodistus tai passi, jossa mainitaan haltijan kansalaisuus, sekä uusittava se.”

5 Direktiivin 27 artiklan 1–3 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.

3. Sen selvittämiseksi, onko asianomainen henkilö vaaraksi yleiselle järjestykselle tai yleiselle turvallisuudelle, vastaanottava jäsenvaltio voi, jos se pitää sitä välttämättömänä, myöntäessään rekisteröintitodistuksen tai, rekisteröintijärjestelmän puuttuessa, viimeistään kolme kuukautta asianomaisen henkilön saapumisesta sen alueelle tai 5 artiklan 5 kohdassa tarkoitetun maassa oleskelua koskevan ilmoituksen tekopäivästä, tai myöntäessään oleskelukortin pyytää kotijäsenvaltiota ja tarvittaessa muita jäsenvaltioita antamaan tietoja kyseisen henkilön mahdollisesta aikaisemmasta poliisirekisteristä. Tällaisten tiedustelujen tekeminen ei saa olla järjestelmällistä. Jäsenvaltion, jolta asiaa tiedustellaan, on annettava vastaus kahden kuukauden kuluessa."

Asetus N:o 526/2006

6 Asetuksen N:o 562/2006 johdanto-osan viidennessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

"Henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevien yhteisten sääntöjen määrittäminen ei aseta kyseenalaiseksi niitä vapaata liikkuvuutta koskevia oikeuksia eikä vaikuta niihin, jotka kuuluvat unionin kansalaisille ja heidän perheenjäsenilleen sekä sellaisille kolmansien maiden kansalaisille ja heidän perheenjäsenilleen, joilla yhteisön ja toisaalta sen jäsenvaltioiden ja toisaalta noiden kolmansien maiden välillä tehtyjen sopimusten perusteella on unionin kansalaisten kanssa yhtäläiset oikeudet vapaaseen liikkuvuuteen."

7 Asetuksen johdanto-osan 20 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Tässä asetuksessa noudatetaan perusoikeuksia ja otetaan huomioon erityisesti Euroopan unionin perusoikeuskirjassa tunnustetut periaatteet. Sen soveltamisessa olisi noudatettava kansainvälistä suojelua ja palauttamiskieltoa koskevia jäsenvaltioiden velvoitteita.”

8 Asetuksen 3 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Tätä asetusta sovelletaan kaikkiin jäsenvaltioiden sisä- tai ulkorajat ylittäviin henkilöihin, sanotun kuitenkaan rajoittamatta

a) yhteisön vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden piiriin kuuluvien henkilöiden oikeuksia;

– –”

9 Asetuksen 7 artiklan 6 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Yhteisön vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden piiriin kuuluvat henkilöt on tarkastettava direktiivin 2004/38/EY mukaisesti.”

Yleissopimus

10 Yleissopimuksen 71 artiklassa määrätään seuraavaa:

”1. Sopimuspuolet sitoutuvat toteuttamaan kaikenlaisten huumausaineiden ja psykotrooppisten aineiden, mukaan lukien kannabiksen, epäsuoran ja suoran myynnin sekä näiden tuotteiden ja aineiden myyntiä ja maastavientiä varten tapahtuvan hallussapidon osalta kaikki Yhdistyneiden Kansakuntien olemassa olevien yleissopimusten – – mukaiset toimenpiteet, jotka ovat tarpeen huumausaineiden ja psykotrooppisten aineiden laittoman kaupan estämiseksi ja rankaisemiseksi.

2. Sopimuspuolet sitoutuvat hallinnollisin ja rikosoikeudellisin keinoin estämään kaikenlaisten huumausaineiden ja psykotrooppisten aineiden, mukaan lukien kannabiksen, laittoman viennin sekä tällaisten tuotteiden ja aineiden myynnin, hankkimisen ja välittämisen sekä rankaisemaan siitä. – –

– –

5. Sopimuspuolet tekevät toimivaltansa rajoissa kaikkensa kaikenlaisten huumausaineiden ja psykotrooppisten aineiden, mukaan lukien kannabiksen, laittomaan kysyntään liittyvien kielteisten vaikutusten estämiseksi ja niitä vastaan taistelemiseksi. Tässä tarkoituksessa toteutetut toimenpiteet kuuluvat kunkin sopimuspuolen vastuualueeseen.”

Kansallinen lainsäädäntö

Bulgarian perustuslaki

11 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

12 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.”

13 ZBLD:n 76 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Maan alueelta poistuminen voidaan kieltää ja passin ja vastaavien asiakirjojen myöntäminen voidaan evätä

– –

5. henkilöiltä, jotka ovat jossakin toisessa maassa oleskellessaan syyllistyneet lainvastaiseen tekoon, ulkoministeriön lähettämän virallisen kirjeen tai asianomaisen valtion toimivaltaisten viranomaisten antamien maastapoistamis- tai karkotusasiakirjojen, joissa tehdyn lainvastaisen teon tunnusmerkistö on kuvattu, vastaanottamista seuranneiden kahden vuoden aikana.”

14 ZBLD:tä muutettiin Bulgarian virallisessa lehdessä nro 82/2009 julkaistulla lailla, joka tuli voimaan 1.1.2010. Sillä kumottiin ZBLD:n 76 §:n 5 momentti ja säädettiin ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan, että toimenpiteet, jotka kyseisen säännöksen perusteella oli tätä ennen toteutettu, lakkaavat olemasta voimassa kolmen kuukauden kuluttua lain voimaantulosta.

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

15 Bulgarian kansalainen Gaydarov tuomittiin 2.10.2008 Serbiassa yhdeksän kuukauden mittaiseen vankeusrangaistukseen lainvastaisesta huumausaineiden kuljettamisesta.

16 Bulgarian viranomaiset saivat 6.11.2008 tuomiosta ilmoituksen diplomaattiteitse.

17 Poliisijohtaja antoi ilmoituksen perusteella 13.11.2008 ZBLD:n 76 §:n 5 momentin mukaisesti määräyksen, jolla Gaydarovia kiellettiin poistumasta valtion alueelta ja jolla hänelle kiellettiin myöntämästä passia tai muuta vastaavaa asiakirjaa.

18 Päätös annettiin asianomaiselle tiedoksi 16.9.2009, jolloin hän oli jo suorittanut vankeusrangaistuksensa Serbiassa ja palannut Bulgariaan.

19 Gaydarov riitautti päätöksen ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa vetoamalla tämän mukaan siihen, että hänet oli jo tuomittu toisessa maassa, sekä siihen, ettei Bulgarian lakia voitu soveltaa häneen. Poliisijohtaja esitti puolestaan toimineensa ZBLD:n 76 §:n 5 momentin säännösten mukaisesti.

20 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan toimivaltainen hallintoviranomainen tekee kyseisen päätöksen tarkoituksenmukaisuusharkintaansa käyttäen. Päätöksen valvonta tuomioistuimessa rajoittuu sen selvittämiseen, että pykälässä mainittu kirje ja asiakirjat ovat olemassa. Korkein hallinto-oikeus on sen mukaan hiljattain vahvistanut tämän oikeuskäytännön asiassa, jossa oli kyse muutoksenhausta samankaltaiseen päätökseen, joka oli osoitettu Espanjassa tuomitulle Bulgarian kansalaiselle (asia nro 5013, tuomio 16.4.2010).

21 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei ole varma siitä, onko kyseessä oleva ZBLD:n säännös unionin oikeuden mukainen, sillä SEUT 20 ja SEUT 21 artiklassa, Euroopan unionin perusoikeuskirjan 45 artiklan 1 kohdassa sekä direktiivissä

2004/38 taataan unionin kansalaisten – ja Gaydarovilla on tällainen asema – oikeus liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella. Se on kuitenkin tuonut esiin sen, että mainitun direktiivin 27 artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat rajoittaa unionin kansalaisten vapaata liikkuvuutta yleiseen järjestykseen ja kansanterveyteen liittyvistä syistä. Lisäksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa, että pääasiassa kyseessä olevan kaltainen maastapoistumiskielto perustuu yleissopimuksen 71 artiklassa jäsenvaltioille asetettuun velvollisuuteen tehdä tarkastuksia ulkorajoillaan huumausaineiden laittoman kuljettamisen ja käytön torjumiseksi. Kyseinen kansallinen tuomioistuin pohtii vielä sitä, voidaanko direktiivin 2004/38 27 artiklaan sisältyviä kriteereitä soveltaa Bulgarian kansalaiseen, koska direktiivi on saatettu osaksi Bulgarian oikeusjärjestystä vain siltä osin kuin se koskee henkilöllisyyttä osoittavien asiakirjojen myöntämistä muttei siltä osin kuin se koskee Bulgarian kansalaisten oikeutta mennä vapaasti toiseen jäsenvaltioon.

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

”1) Onko direktiivin 2004/38 27 artiklan 1 ja 2 kohtaa tulkittava pääasian olosuhteissa siten, että artiklaa voidaan soveltaa tilanteessa, jossa on kyse jäsenvaltion kansalaisesta, jolle on määrätty kielto poistua kotimaastaan siksi, että hän on syyllistynyt kolmannessa maassa huumausainerikokseen, kun

– näitä säännöksiä ei ole nimenomaisesti saatettu osaksi kansallista oikeutta kyseisessä jäsenvaltiossa sen omien kansalaisten osalta

– kansallinen lainsäätäjä on perustellut henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta yhteisön säännöstöstä 15.3.2006 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella N:o 562/2006 legitiimiä tavoitetta rajoittaa Bulgarian kansalaisten vapaata liikkuvuutta ja

– hallinnolliset toimenpiteet toteutetaan [yleissopimuksen] 71 artiklan perusteella sekä tukeutumalla asetuksen N:o 562/2006 johdanto-osan 5 ja 20 perustelukappaleeseen?

2) Seuraako Euroopan unionin kansalaisten liikkumisvapauden käyttöön kohdistuvista rajoituksista ja ehdoista sekä säännöksistä, jotka on annettu niiden soveltamiseksi unionin oikeuden mukaisesti, kuten [yleissopimuksen] 71 artiklan 1, 2 ja 5 kohdasta sekä asetuksen N:o 562/2006 johdanto-osan 5 ja 20 perustelukappaleesta, pääasian olosuhteissa, että kansallisessa lainsäädännössä voidaan antaa jäsenvaltiolle mahdollisuus kohdistaa ’maastapoistumiskiellon’ kaltainen hallinnollinen pakkokeino huumausainerikokseen syyllistyneeseen kansalaiseensa, joka on tuomittu tästä teosta kolmannen valtion tuomioistuimessa?

3) Onko Euroopan unionin kansalaisten liikkumisvapauden käyttöön kohdistuvia rajoituksia ja ehtoja sekä säännöksiä, jotka on annettu niiden soveltamiseksi unionin oikeuden mukaisesti, kuten [yleissopimuksen] 71 artiklan 1, 2 ja 5 kohtaa sekä asetuksen N:o 562/2006 johdanto-osan 5 ja 20 perustelukappaletta, tulkittava pääasian olosuhteissa siten, että jäsenvaltion kansalaisen tuomitsemista kolmannen valtion tuomioistuimessa teosta, joka tämän jäsenvaltion oikeuden mukaan on tahallinen törkeä huumausainerikos, voidaan yleis- ja erityisestävyyteen liittyvistä syistä – kuten muiden henkilöiden terveyden suojelemiseksi entistä paremmin ennalta varautumisen periaatteen mukaisesti – pitää riittävänä perusteena sen toteamiselle, että kyseisen kansalaisen oma käyttäytyminen muodostaa

todellisen, välittömän ja riittävän vakavan uhan, joka vaikuttaa johonkin yhteiskunnan perustavanlaatuiseen etuun, sellaisen laissa erikseen säädetyn ajanjakson ajan, joka ei ole sidottu määrätyn rangaistuksen pituuteen mutta on kuitenkin rehabilitaatioaikaa lyhyempi?”

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

23 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa kysymyksillään, jotka on syytä käsitellä yhdessä, unionin tuomioistuimelta vastauksen pääasiallisesti siihen, onko unionin oikeus esteenä hallintopäätökselle, jolla jäsenvaltio kieltää omaa kansalaistaan poistumasta valtion alueelta sillä perusteella, että asianomainen henkilö on tuomittu rikosoikeudelliseen seuraamukseen kolmannen valtion tuomioistuimessa huumausaineiden kaupasta.

24 Ensiksi on todettava, että Bulgarian kansalaisena Gaydarovilla on 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 mm. asia 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 Toiseksi on muistettava, että Euroopan unionin kansalaisten oikeus vapaaseen liikkuvuuteen sisältää sekä oikeuden saapua johonkin toiseen jäsenvaltioon kuin siihen, josta he ovat lähtöisin, että 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 Gaydarovin tapauksen kaltaisessa tilanteessa, sellaisena kuin se on kuvattu edellä 15–18 kohdassa, sovelletaan unionin kansalaisten oikeutta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, ja se kuuluu näin direktiivin 2004/38 soveltamisalaan.

28 Tähän on todettava Euroopan komission tavoin, että asetuksen N:o 562/2006 tavoitteena ei ole rajoittaa unionin kansalaisten vapaata liikkuvuutta, sellaisena kuin siitä on määrätty EUT-sopimuksessa, eikä se voi vaikuttaa tällä tavoin. Asetuksen 7 artiklan 6 kohdassa säädetään lisäksi, että vapaata liikkuvuutta koskevan unionin oikeuden piiriin kuuluvien henkilöiden tarkastukset on tehtävä direktiivin 2004/38 mukaisesti.

29 Kolmanneksi on muistutettava, että unionin kansalaisten oikeus vapaaseen liikkuvuuteen ei 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).

30 Pääasiassa nämä rajoitukset ja ehdot johtuvat erityisesti direktiivin 2004/38 27 artiklan 1 kohdasta. Tässä säännöksessä kuitenkin annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus rajoittaa unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä vapaata liikkuvuutta ainoastaan yleiseen järjestykseen, yleiseen turvallisuuteen ja kansanterveyteen liittyvistä syistä.

31 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan lakia, jolla direktiivi on saatettu osaksi kansallista oikeusjärjestystä, ei sovelleta Bulgarian tasavallan kansalaisiin. Tämä ei kuitenkaan voi muodostua esteeksi sille, että kansallinen tuomioistuin varmistaa unionin oikeuden täyden vaikutuksen jättämällä tarvittaessa soveltamatta sen – tässä tapauksessa direktiivin 2004/38 27 artiklan – kanssa ristiriitaisen kansallisen oikeussäännön (ks. vastaavasti mm. asia C-173/09, Elchinov, tuomio 5.10.2010, Kok., s. I-8889, 31 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen), ja on muistettava, että yksityinen voi vedota tämän artiklan säännöksiin, jotka ovat riittävän ehdottomia ja 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).

32 Vakiintuneen oikeuskäytännön perusteella tästä seuraa, 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).

33 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).

34 Tätä taustaa vasten ne poikkeukset henkilöiden vapaan liikkuvuuden periaatteesta, joihin jäsenvaltio voi vedota, edellyttävät muun muassa, että – kuten direktiivin 2004/38 27 artiklan 2 kohdassa todetaan – jotta yleisen järjestyksen tai yleisen turvallisuuden vuoksi toteutetut toimenpiteet voidaan katsoa oikeutetuiksi, niiden on perustuttava yksinomaan asianomaisen henkilön omaan käyttäytymiseen eikä perusteluja, jotka eivät suoraan liity kyseessä olevaan yksittäiseen tapaukseen tai jotka johtuvat yleisestävistä näkökohdista, voida hyväksyä (ks. em. asia Jipa, tuomion 24 kohta). Tämän säännöksen mukaan aiemmat rikostuomiot eivät myöskään yksin voi olla perusteena toimenpiteille, joilla automaattisesti rajoitetaan oikeutta liikkua vapaasti.

35 Vaikka yleissopimuksen 71 artikla velvoittaakin sopimusvaltiot torjumaan huumausaineiden kauppaa, yleissopimuksen tavoitteena ei ole poiketa niistä perustamissopimuksella ja direktiivillä 2004/38 vahvistetuista säännöistä, jotka koskevat unionin kansalaisten vapaata liikkuvuutta, eikä se vaikuta tällä tavoin. Yleissopimuksen 134 artiklassa määrätäänkin, että yleissopimuksen määräyksiä sovelletaan ainoastaan siltä osin kuin ne ovat unionin oikeuden mukaisia. Tämä sääntö on otettu myös Schengen-pöytäkirjaan, jonka johdanto-osan kolmannessa perustelukappaleessa vahvistetaan se, että Schengenin säännöstön määräyksiä voidaan soveltaa ainoastaan, jos ja siltä osin kuin ne ovat unionin oikeuden mukaisia (asia C-503/03, komissio v. Espanja, tuomio 31.1.2006, Kok., s. I-1097, 34 kohta).

36 Tässä tapauksessa on todettava, että pääasiassa kyseessä oleva tilanne, sellaisena kuin ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on sen kuvannut, ei näytä vastaavan direktiivin 2004/38 27 artiklan 2 kohdan vaatimuksia.

37 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen unionin tuomioistuimelle toimittaman aineiston perusteella vaikuttaa lisäksi siltä, että pääasian kantajaa koskeva riidanalainen päätös perustuu yksinomaan rikostuomioon, joka hänelle on annettu Serbiassa, ilman että asianomaisen henkilön omaa käyttäytymistä olisi erikseen millään tavoin arvioitu.

38 Jotta ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kolmanteen kysymykseen voitaisiin antaa kattava vastaus, tästä on todettava edellä esitetyn perusteella, ettei asianomaisen aiempi rikostuomio yksin riitä siihen, että häntä voitaisiin automaattisesti pitää todellisena, välittömänä ja riittävän vakavana uhkana jollekin yhteiskunnan perustavanlaatuiselle edulle, ja että vain tämä oikeuttaisi rajoittamaan hänelle unionin oikeudessa annettuja oikeuksia.

39 Ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle kuuluu kuitenkin tässä yhteydessä tarpeellisten toteamusten tekeminen niiden tosiseikkojen ja oikeudellisten seikkojen perusteella, joihin pääasiassa tehty poliisijohtajan päätös perustuu.

40 Tätä arvioidessaan kansallisen tuomioistuimen pitää selvittää myös se, että mainitulla poistumisoikeuden rajoittamisella voidaan taata sille asetetun tavoitteen toteuttaminen ja että sillä ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen kyseisen päämäärän saavuttamiseksi. Direktiivin 2004/38 27 artiklan 2 kohdasta ja unionin tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä nimittäin ilmenee, että toimenpide, jolla rajoitetaan oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen, voi olla perusteltu ainoastaan, jos se on suhteellisuusperiaatteen mukainen (em. asia Jipa, tuomion 29 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

41 Sen kuvauksen mukaan, jonka ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on tehnyt tosiseikkojen tapahtumahetkellä sovellettavasta kansallisesta oikeudesta ja etenkin oikeuskäytännöstä, jonka mukaan hallintoviranomainen toteuttaa tämäntyyppisen toimenpiteen tarkoituksenmukaisuusharkintaansa käyttäen ilman, että näin tehtyyn ratkaisuun kohdistuisi tuomioistuinvalvontaa, on siis tässä painotettava, että tällaisen toimenpiteen kohteena olevalla henkilöllä on oltava käytössään tehokas oikeussuojakeino (ks. mm. asia 222/84, Johnston, tuomio 15.5.1986, Kok., s. 1651, Kok. Ep. VIII, s. 621, 18 ja 19 kohta; asia 222/86, Heylens ym., tuomio 15.10.1987, Kok., s. 4097, Kok. Ep. IX, s. 225, 14 kohta ja asia C-50/00 P, Unión de Pequeños Agricultores v. neuvosto, tuomio 25.7.2002, Kok., s. I-6677, 39 kohta). Tämän oikeussuojakeinon avulla on voitava valvoa kyseessä olevan päätöksen lainmukaisuutta unionin oikeuteen nähden niin tosiseikkojen kuin oikeudellisten seikkojen osalta (ks. vastaavasti asia C-69/10, Samba Diouf, tuomio 28.7.2011, Kok., s. I-7151, 57 kohta). Jotta oikeussuojakeinoa voitaisiin pitää tehokkaana, asianomaisen on voitava saada tieto häntä koskevan

päätöksen perusteluista joko suoraan päätöksestä itsestään tai ilmoituksella asianomaisen pyynnöstä, millä ei puututa toimivaltaisen tuomioistuimen oikeuteen vaatia kyseessä olevaa viranomaista ilmoittamaan ne (ks. vastaavasti mm. em. asia Heylens ym., tuomion 15 kohta sekä yhdistetyt asiat C-372/09 ja C-373/09, Peñarroja Fa, tuomio 17.3.2011, Kok., s. I-1785, 63 kohta).

42 Esitettyihin kysymyksiin on näin ollen vastattava, että SEUT 21 artikla ja direktiivin 2004/38 27 artikla eivät ole esteenä sellaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jonka mukaan jäsenvaltion kansalaisen oikeutta mennä toisen jäsenvaltion alueelle voidaan rajoittaa esimerkiksi sillä perusteella, että hän on saanut toisessa valtiossa rikostuomion huumausaineiden kaupasta, edellyttäen, että kyseisen kansalaisen oma käyttäytyminen aiheuttaa todellisen, välittömän ja riittävän vakavan uhan, joka vaikuttaa johonkin yhteiskunnan perustavanlaatuiseen etuun, että toteutettavalla rajoittavalla toimenpiteellä voidaan taata asetetun tavoitteen toteuttaminen eikä toimenpiteellä ylitetä sitä, mikä on tarpeen tavoitteen saavuttamiseksi, ja että tähän samaan toimenpiteeseen voidaan kohdistaa tehokas tuomioistuinvalvonta sen lainmukaisuuden arvioimiseksi unionin oikeuden vaatimuksiin nähden sekä tosiseikkojen että oikeudellisten seikkojen kannalta.

Oikeudenkäyntikulut

43 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:

SEUT 21 artikla sekä 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 artikla eivät ole esteenä sellaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jonka mukaan jäsenvaltion kansalaisen oikeutta mennä toisen jäsenvaltion alueelle voidaan rajoittaa esimerkiksi sillä perusteella, että hän on saanut toisessa valtiossa rikostuomion huumausaineiden kaupasta, edellyttäen, että kyseisen kansalaisen oma käyttäytyminen aiheuttaa todellisen, välittömän ja riittävän vakavan uhan, joka vaikuttaa johonkin yhteiskunnan perustavanlaatuiseen etuun, että toteutettavalla rajoittavalla toimenpiteellä voidaan taata asetetun tavoitteen toteuttaminen eikä toimenpiteellä ylitetä sitä, mikä on tarpeen tavoitteen saavuttamiseksi, ja että tähän samaan toimenpiteeseen voidaan kohdistaa tehokas tuomioistuinvalvonta sen lainmukaisuuden arvioimiseksi unionin oikeuden vaatimuksiin nähden sekä tosiseikkojen että oikeudellisten seikkojen kannalta.

Allekirjoitukset