

## Asia C-434/10

**Petar Aladzhov**

**vastaan**

**Zamestnik director na Stolichna direktsia na vatreshnite raboti  
kam Ministerstvo na vatreshnite raboti**

(Administrativen sad Sofia-gradin  
esittämä ennakkoratkaisupyyntö)

Unionin kansalaisen vapaa liikkuvuus – Direktiivi 2004/38/EY – Kielto poistua  
maasta verovelan maksamatta jättämisen vuoksi – Toimenpide, joka voidaan  
oikeuttaa yleiseen järjestykseen liittyvistä syistä

Julkisasiamies P. Mengozzin ratkaisuehdotus 6.9.2011 . . . . . I - 11663

Unionin tuomioistuimen tuomio (neljäs jaosto) 17.11.2011 . . . . . I - 11682

### Tuomion tiivistelmä

1. *Euroopan unionin kansalaisuus – Vapaata liikkumista ja oleskelua jäsenvaltioiden alueella koskeva oikeus – Direktiivi 2004/38 – Oikeus maastalähtöön ja maahantuloon – Soveltamisala*  
(SEUT 20 ja SEUT 21 artikla; Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/38 4 artiklan 1 kohta)

2. *Euroopan unionin kansalaisuus – Vapaata liikkumista ja oleskelua jäsenvaltioiden alueella koskeva oikeus – Direktiivi 2004/38 – Maahantulo- ja oleskeluoikeuden rajoittaminen yleiseen järjestykseen, yleiseen turvallisuuteen ja kansanterveyteen liittyvistä syistä – Yleiset periaatteet – Välitön oikeusvaikutus*  
(Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/38 27 artikla)
3. *Euroopan unionin kansalaisuus – Vapaata liikkumista ja oleskelua jäsenvaltioiden alueella koskeva oikeus – Direktiivi 2004/38 – Maahantulo- ja oleskeluoikeuden rajoittaminen yleiseen järjestykseen, yleiseen turvallisuuteen ja kansanterveyteen liittyvistä syistä – Ulottuvuus*  
(Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/38 27 artikla)
4. *Euroopan unionin kansalaisuus – Vapaata liikkumista ja oleskelua jäsenvaltioiden alueella koskeva oikeus – Direktiivi 2004/38 – Maahantulo- ja oleskeluoikeuden rajoittaminen yleiseen järjestykseen tai turvallisuuteen liittyvistä syistä*  
(SEUT 21 artikla; Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/38 27 artikla)
5. *Euroopan unionin kansalaisuus – Vapaata liikkumista ja oleskelua jäsenvaltioiden alueella koskeva oikeus – Direktiivi 2004/38 – Maahantulo- ja oleskeluoikeuden rajoittaminen yleiseen järjestykseen tai turvallisuuteen liittyvistä syistä*  
(Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/38 27 artiklan 1 ja 2 kohta)

1. Henkilöllä, jolla on jonkin jäsenvaltion kansalaisuus, 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. 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 jäsenvaltios- ta. Näin on siksi, että perussopimuksen mukaisilla perusvapauksilla ei olisi merkitystä, jos lähtöjäsenvaltio voisi ilman pätevää perustetta kieltää omia kansalaisiaan poistumasta alueeltaan saapuakseen toisen jäsenvaltion alueelle.

Koska Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella annetun direktiivin 2004/38 4 artiklan 1 kohdassa säädetään nimenomaisesti, että kaikilla unionin kansalaisilla, joilla on voimassa oleva henkilötodistus tai passi, on oikeus poistua jäsenvaltion alueelta matkustaakseen toiseen jäsenvaltioon, tilanteessa, jossa henkilö aikoo mennä sen valtion alueelta, jonka kansalainen hän on, toisen jäsenvaltion alueelle, on kyse unionin kansalaisten oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioissa.

(ks. 24–27 kohta)

2. Se, ettei kansallista lakia, jolla Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella annettu direktiivi 2004/38 on saatettu osaksi kansallista oikeutta, voida soveltaa kyseessä olevan jäsenvaltion kansalaisiin, ei voi muodostua esteeksi sille, että kansallinen tuomioistuimien varmistaa unionin oikeussääntöjen – erityisesti direktiivin 27 artiklan – täyden vaikutuksen. Asiaa käsittelevän tuomioistuimen on näin ollen tarvittaessa jätettävä soveltamatta unionin oikeuden kanssa ristiriitainen kansallinen oikeussääntö esimerkiksi niin, että se kumoaa tällaisen sääntönsä perusteella tehdyn yksittäisen

hallintopäätöksen. Lisäksi yksityinen voi vedota tämän artiklan säännöksiin, jotka ovat ehdottomia ja riittävän täsmällisiä, sitä jäsenvaltiota vastaan, jonka kansalainen hän on.

(ks. 31 ja 32 kohta)

3. Vaikka jäsenvaltiot ovat 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 peruseriaatteeseen kohdistuvan poikkeuksen oikeuttamisesta, vaatimuksia on tulkittava suppeasti siten, etteivät jäsenvaltiot voi kukin yksinään määrittellä niiden ulottuvuutta ilman unionin toimielinten valvontaa.
4. 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

(ks. 34 kohta)

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 perustavanlaatuisen etuun kohdistuvaa todellista, välitöntä ja riittävän vakavaa uhkaa, että sitä, ettei tämä tavoite perustu ainoastaan taloudellisiin syihin. Kansallisen tuomioistuimen on selvitettävä, täyttykö tämä kaksiosainen edellytys.

Näin on yhtäältä siksi, että lähtökohteisesti ei voida sulkea pois sitä, että verosaatavien perimistä voidaan pitää yhtenä yleisen järjestyksen asettamista vaatimuksista. Toisaalta on myös niin, että koska verojen kaltaisten julkisoikeudellisten saatavien perimisellä pyritään takaamaan rahoitus asianomaisen valtion toiminnalle, joka perustuu muun muassa jäsenvaltion yleistä talous- ja sosiaalipoliittikkaa ilmentäviin valintoihin, niiden perimiseksi toteutettuja viranomaisten toimenpiteitä ei voida lähtökohtaisesti katsoa toteutetun Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella annetun direktiivin 2004/38 27 artiklan 1 kohdassa

tarkoitettulla tavalla yksinomaan taloudellisista syistä.

(ks. 37, 38 ja 40 kohta sekä tuomiolauselman 1 kohta)

5. Vaikka maastapoistumiskielto olisi toteutettu Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella annetun direktiivin 2004/38 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 asianomainen henkilö 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 maastapoistumiskielolla ei voida taata sillä tavoiteltua päämäärää ja ylitetään se, mikä on tarpeen kyseisen päämäärän saavuttamiseksi. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on selvitettävä, onko tästä kysymyksen käsiteltäväksi saatetussa asiassa.

(ks. 49 kohta ja tuomiolauselman 2 kohta)