



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (toinen jaosto)

4 päivänä lokakuuta 2012*

Unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeus liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella — Direktiivi 2004/38/EY — 27 artikla — Hallinnollinen kielto poistua jäsenvaltion alueelta sen vuoksi, ettei yksityisoikeudelliselta oikeushenkilöltä otettua velkaa ole maksettu takaisin — Oikeusvarmuuden periaate lainvoimaisten hallintotoimien osalta — Vastaavuus- ja tehokkuusperiaatteet

Asiassa C-249/11,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Administrativen sad Sofia-grad (Bulgaria) on esittänyt 9.5.2011 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 19.5.2011, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Hristo Byankov

vastaan

Glaven sekretar na Ministerstvo na vatreshnite raboti,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (toinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja J.N. Cunha Rodrigues sekä tuomarit U. Löhmus, A. Ó Caoimh (esittelevä tuomari), A. Arabadjiev ja C. G. Fernlund,

julkisasiamies: P. Mengozzi,

kirjaaja: A. Calot Escobar,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille on esittänyt

— Euroopan komissio, asiamiehinään C. Tufvesson ja V. Savov,

kuultuaan julkisasiamiehen 21.6.2012 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

* Oikeudenkäyntikieli: bulgaria.

tuomion

- 1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee SEU 4 artiklan 3 kohdan, luettuna yhdessä SEUT 20 ja SEUT 21 artiklan kanssa, Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 52 artiklan 1 kohdan 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 (EUVL L 158, s. 77 ja oikaisut EUVL L 229, s. 35 ja EUVL 2005, L 197, s. 34) 27 artiklan 1 kohdan sekä 31 artiklan 1 ja 3 kohdan tulkintaa.
- 2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa kantajana on Hristo Byankov ja vastaajana glaven sekretar na Ministerstvo na vatreshnite raboti (sisäasiainministeriön kansliapäällikkö) ja joka koskee sitä, ettei hallinnollista menettelyä suostuttu aloittamaan uudelleen eikä Byankoville asetettua hallinnollista kieltoa poistua maan alueelta yksityisoikeudellisen velan maksamatta jättämisen vuoksi suostuttu kumoamaan.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin säännöstö

- 3 Direktiivin 2004/38 johdanto-osan 31 perustelukappaleessa todetaan, että direktiivissä kunnioitetaan perusoikeuksia ja -vapauksia ja siinä otetaan huomioon erityisesti perusoikeuskirjassa tunnustetut periaatteet.
- 4 Direktiivin 2004/38 3 artiklan 1 kohdan mukaan direktiiviä sovelletaan kaikkiin unionin kansalaisiin, jotka siirtyvät toiseen jäsenvaltioon tai oleskelevat toisessa jäsenvaltiossa kuin jonka kansalaisia he ovat, sekä heidän perheenjäseniinsä, jotka tulevat heidän mukanaan tai seuraavat heitä myöhemmin.
- 5 Kyseisen direktiivin 4 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”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.”
- 6 Kyseisen direktiivin VI lukuun, jonka otsikko on ”Maahantulo- ja oleskeluoikeuden rajoittaminen yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen taikka kansanterveyteen liittyvistä syistä”, kuuluvan 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 yleistävistä näkökohdista, eivät ole hyväksyttäviä.”

- 7 Direktiivin 2004/38 samassa luvussa olevassa 31 artiklassa, jonka otsikko on ”Menettelyä koskevat takeet”, säädetään seuraavaa:

”1. Henkilöllä, jonka osalta on tehty päätös yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen taikka kansanterveyteen liittyvistä syistä, on oltava vastaanottavassa jäsenvaltiossa mahdollisuus hakea siihen muutosta tuomioistuimessa tai soveltuviissa tapauksissa hallinnollisella muutoksenhakumenettelyllä.

--

3. Muutoksenhakumenettelyssä on voitava tarkastaa päätöksen laillisuus sekä suunnitellun toimenpiteen perusteena olevat tosiseikat ja olosuhteet. Menettelyssä on varmistettava, ettei päätös ole suhteeton --

--”

- 8 Myös direktiivin mainittuun VI lukuun kuuluvan 32 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Henkilö, jolta on kielletty maahantulo yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen liittyvistä syistä, voi hakea maahantulokiellon poistamista olosuhteisiin nähden kohtuullisen ajan kuluttua ja joka tapauksessa kolmen vuoden kuluttua yhteisön lainsäädännön mukaisesti asianmukaisesti tehdyn lopullisen maahantulokieltopäätöksen täytäntöönpanosta, sillä perusteella, että maahantulokieltopäätöksen perusteena olleet aineelliset olosuhteet ovat muuttuneet.

Asianomaisen jäsenvaltion on tehtävä päätös tällaisen hakemuksen johdosta kuuden kuukauden kuluessa sen tekemisestä.”

Bulgarian säännöstö

- 9 Bulgarian henkilöasiakirjoja koskevan lain (Zakon za balgarskite litschni dokumenti; DV nro 93, 11.8.1998), sellaisena kuin se oli pääasiassa sovellettavassa versiossaan (DV nro 105, 22.12.2006; jäljempänä ZBLD) 23 §:n 2 momentissa säädetään, että ”Bulgarian kansalaisilla, joilla on henkilötodistus, on oikeus poistua maasta ja palata maahan Bulgarian tasavallan ja Euroopan unionin jäsenvaltioiden sisärajojen kautta sekä kansainvälisissä sopimuksissa tarkoitetuissa tapauksissa”.
- 10 Kyseisen 23 §:n 3 momentissa täsmennetään, että ”edellä 2 momentissa tarkoitettu oikeus ei ole rajoitettu, ellei laissa toisin säädetä valtion turvallisuuden, yleisen järjestyksen, kansanterveyden tai muiden kansalaisten oikeuksien ja vapauksien suojaamiseksi”.
- 11 ZBLD:n 76 §:n 3 momentissa säädetään seuraavaa:

”Maasta poistuminen voidaan kieltää ja passien tai korvaavien asiakirjojen myöntäminen voidaan evätä

--

3. -- henkilöiltä, joilla on bulgarialaisille luonnollisille henkilöille tai oikeushenkilöille taikka ulkomaalaisille luonnollisille henkilöille tai oikeushenkilöille huomattavia rahavelkoja, jotka on vahvistettu tuomioistuimessa, ellei heidän henkilökohtainen omaisuutensa kata velkaa tai elleivät he aseta asianmukaista vakuutta.”

- 12 ZBLD:n täydentävien säännösten perusteella yli 5 000 Bulgarian levin (BGN) määrää pidetään ZBLD:n 76 §:n 3 momentissa tarkoitettuna ”huomattavana” määränä.
- 13 Viimeksi mainittu säännös on kumottu Bulgarian henkilöasiakirjoja koskevan lain muuttamisesta ja liittämisestä annetun lain (DV nro 82, 16.10.2009), joka tuli voimaan 20.10.2009, 62 §:n 3 momentilla. Bulgarian lainsäätäjää ei kuitenkaan ole säätänyt ZBLD:n 76 §:n 3 momentin perusteella määrättyjen hallinnollisten pakkokeinojen poistamisesta viran puolesta.
- 14 Hallintomenettelylain (Administrativnoprotsesualen kodeks, jäljempänä APK) 99 § sisältyy lain 7 lukuun, jonka otsikko on ”Hallintotoimien määräämistä koskevien menettelyjen uudelleen aloittaminen”, ja siinä säädetään seuraavaa:
- ”Välittömästi ylemmänasteinen hallintoviranomainen tai, jos hallintotoiminta ei ollut mahdollista riitauttaa hallintomenettelyssä, hallintotoimen määrännyt viranomainen voi kumota lainvoimaiseksi tulleen yksittäistapausta koskevan tai yleisesti sovellettavan hallintotoimen, jota ei ole riitautettu tuomioistuimessa, tai muuttaa sitä, mikäli
1. jotakin sen laillisuuden edellytyksistä on rikottu olennaisella tavalla
-
7. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisulla on todettu ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamisesta [Roomassa 4.11.1950 allekirjoitetun] yleissopimuksen rikkominen.”
- 15 Ennakkoratkaisupyynnön mukaan APK:n 99 §:n 1 momentissa annetaan hallintoelimelle toimivalta kumota lainvoimaiseksi tullut hallintotoimi, kun jotakin sen laillisuusedellytyksistä on loukattu merkittävällä tavalla. APK:n 100 §:n ja 102 §:n 1 momentin perusteella tätä toimivaltaa voidaan käyttää vain kuukauden kuluessa päivästä, jona kyseinen toimi on toteutettu, ja tämän toimen toteuttaneen hallintoelimen, asianomaisen syyttäjän tai oikeusasiamiehen aloitteesta.
- 16 Sitä vastoin APK:n 102 §:n 2 momentin mukaan kyseisen lain 99 §:n 7 momentissa säädettyssä tapauksessa on mahdollista, että menettely aloitetaan uudelleen hallintotoimen adressaatin vaatimuksesta, jos siitä on tullut lainvoimainen, koska sitä ei ole riitautettu tuomioistuimessa.
- 17 Ennakkoratkaisupäätöksestä ilmenee, että tällaisen toimen adressaatti voi myös esittää uudelleen käsittelyä koskevan pyynnön APK:n 99 §:n 2–6 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa.
- 18 Kyseisestä päätöksestä ilmenee myös, että APK:n 99 §:n 2 momentissa tarkoitetaan erityisesti mahdollisia uusia kirjallisia todisteita.

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

- 19 Sisäministeriön alaisen aluejohdon johtajan 17.4.2007 antamalla määräyksellä (jäljempänä vuoden 2007 määräys) Bulgarian kansalaiseen Byankoviin kohdistettiin ZBLD:n 76 §:n 3 momentin perusteella hallinnollinen pakkotoimi, joka sisältää poistumiskiellon Bulgarian alueelta sekä passiin ja korvaavien henkilöasiakirjojen antamista koskevan kiellon (jäljempänä pääasiassa kyseessä olevalta alueelta poistumista koskeva kielto).
- 20 Vuoden 2007 määräys annettiin ulosottomiehen vaatimuksesta Bulgarian yksityisoikeuden mukaan perustetulle oikeushenkilölle maksettavan velan vuoksi. Kyseisessä määräyksessä todetaan, että kyseinen 200 000 BGN:n suuruinen velka kuluineen ja korkoineen on ZBLD:n täydentävissä säännöksissä tarkoitettulla tavalla ”huomattava” ja ettei Byankov ole toimittanut asianmukaista vakuutta.

- 21 Kyseisestä määräyksestä ei ole nostettu kannetta, ja siitä on tullut lainvoimainen.
- 22 Byankov vaati 6.7.2010 eli yli kolme vuotta vuoden 2007 määräyksen antamisen jälkeen tämän pääasiassa kyseessä olevalta alueelta poistumista koskevan kiellon kumoamista vedoten asemaansa unionin kansalaisena ja oikeuteensa liikkua ja oleskella vapaasti unionissa. Byankov vetosi myös direktiivin 2004/38 27 artiklan 1 kohtaan, asiassa C-33/07, Jipa, 10.7.2008 annettuun tuomioon (Kok., s. I-5157) sekä Varhoven administrativen sadin (ylin hallintotuomioistuin) 24.3.2010 antamaan tuomioon nro 3909. Hän väitti, ettei ZBLD:n 76 §:n 3 momentin nojalla toteutettu rajoittava toimenpide voi kuulua ”yleisen järjestyksen” käsitteen alaan.
- 23 Glaven sekretar na Ministerstvo na vatreshnite raboti, jolle Byankovin vaatimus toimitettiin, tutki tämän vaatimuksen lainvoimaisen hallintotoimen kumoamista koskevana vaatimuksena APK:n 99 §:ssä säädetyn menettelyn mukaisesti.
- 24 Tämä vaatimus hylättiin 20.7.2010 annetulla määräyksellä siitä syystä, että APK:n 99 §:ssä säädetty oikeudelliset edellytykset ”pysyvän hallintotoimen” kumoamiseksi eivät täyttyneet. Mitään APK:n 99 §:n 2–7 momentissa säädetystä kumoamisperusteista, joiden nojalla oikeussubjekti voisi esittää vaatimuksen menettelyn uudelleen aloittamisesta, ei ollut todettu. Erityisesti katsottiin, että koska edellä tämän tuomion 22 kohdassa mainittu Varhoven administrativen sadin antama tuomio koskee toista henkilöä kuin Byankovia, se ei ole APK:n 99 §:n 2 momentissa tarkoitettu uusi kirjallinen todiste. Lisäksi APK:n 99 §:n 1 momentissa säädettyä kumoamisperustetta ei ollut todettu, koska kukaan tähän oikeutettu henkilö ei ollut esittänyt säädetystä määräajassa tätä koskevaa pyyntöä.
- 25 Byankov nosti ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa kanteen, jolla hän vaatii 20.7.2010 annetun määräyksen kumoamista ja hänen vuoden 2007 määräyksen kumoamisesta esittämänsä vaatimuksen hyväksymistä.
- 26 Pääasian vastaaja vaatii Byankovin kanteen hylkäämistä ja vetoaa pääasiassa kyseessä olevalta alueelta poistumista koskevan kiellon lainmukaisuuteen.
- 27 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan vuoden 2007 määräyksen perusteluissa ei mainita mitään yleistä järjestystä, yleistä turvallisuutta eikä kansanterveyttä koskevaa syytä eivätkä ne sisällä Byankovin oman käyttäytymisen arviointia eikä niissä esitetä syitä, jotka osoittaisivat, että pääasiassa kyseessä olevan hallintotoimen määrääminen helpottaisi kyseessä olevien rahasummien maksamista.
- 28 Näissä olosuhteissa Administrativen sad Sofia-grad on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:
- ”1) Kun otetaan huomioon pääasian tosiseikat, edellyttääkö vilpittömän yhteistyön periaate, josta määrätään SEU 4 artiklan 3 kohdassa, luettuna yhdessä [SEUT] 20 ja [SEUT] 21 artiklan kanssa, että pääasiassa tarkoitettua kaltaista jäsenvaltion kansallista oikeussääntöä – jonka mukaan lainvoimainen hallintotoimi voidaan kumota, jotta lopetetaan myös unionin oikeudessa tunnustettujen jäsenvaltioiden kansalaisten vapaan liikkuvuuden kaltaisen perusoikeuden loukkaaminen, joka on todettu Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisulla – sovelletaan myös – unionin tuomioistuimen ratkaisussa esitettyyn tulkintaan, joka koskee mainitun oikeuden käyttörajoitusten kannalta merkityksellisiä unionin oikeuden oikeussääntöjä, jos hallintotoimen kumoaminen on välttämätöntä oikeuden loukkaamisen lopettamiseksi?
- 2) Seuraako direktiivin 2004/38 31 artiklan 1 ja 3 kohdasta, että jos jäsenvaltio on kansallisessa oikeudessaan säätänyt sellaisen hallintotoimen uudelleen tutkimista koskevasta menettelystä, jolla rajoitetaan mainitun direktiivin 4 artiklan 1 kohtaan perustuvaa oikeutta, toimivaltaisella hallintoviranomaisella on velvollisuus tutkia uudelleen hallintotoimi sen adressaatin vaatimuksesta ja arvioida hallintotoimen laillisuus niin, että huomioon otetaan myös sellaisten unionin oikeussääntöjen tulkintaan liittyvä – unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö, joilla säännellään

mainitun oikeuden käytön ehtoja ja rajoituksia, jotta varmistetaan, että määrätty oikeuden rajoitus ei uudelleen tutkimista koskevan päätöksen tekoajankohtana ole suhteeton, jos rajoituksen määräämistä koskeva hallintotoimi on tällöin jo lainvoimainen?

- 3) Sallitaanko – – perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan toisessa virkkeessä ja direktiivin 2004/38 27 artiklan 1 kohdassa se, että kansallista oikeussääntöä, jossa säädetään unionin jäsenvaltion kansalaisen vapaata liikkuvuutta [unionissa] koskevan oikeuden rajoituksesta unionin alueella ainoastaan sillä perusteella, että kansalaisella on lainsäädännössä säädettyä määrää suurempi ja vakuudeton velka yksityiselle, nimittäin kaupalliselle yhtiölle, sovelletaan saatavien perintää koskevan vireillä olevan täytäntöönpanomenettelyn yhteydessä ottamatta huomioon unionin oikeudessa säädettyä mahdollisuutta, jonka mukaan toisen jäsenvaltion viranomaisen perii saatavat?”

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Kolmas kysymys

- 29 Kolmannella kysymyksellään, jota on tarkasteltava ensimmäiseksi, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustele lähtökohtaisesti, onko unionin oikeutta tulkittava siten, että se on esteenä sellaisen kansallisen säännöksen soveltamiselle, jossa säädetään jäsenvaltion kansalaisen vapaata liikkuvuutta unionissa koskevan oikeuden rajoittamisesta ainoastaan siitä syystä, että hänellä on yksityisoikeudellista oikeushenkilöä kohtaan maksettavana velka, jonka määrä ylittää lakisääteisen kynnyksen ja jolle ei ole asetettu vakuutta.
- 30 On todettava aluksi, että Byankovin, jota estetään siirtymästä sen jäsenvaltion alueelta, jonka kansalainen hän on, toisen jäsenvaltion alueelle, kaltaisessa tilanteessa on kyse unionin kansalaisuuteen perustuvasta oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella (ks. analogisesti em. asia Jipa, tuomion 17 kohta; asia C-430/10, Gaydarov, tuomio 17.11.2011, Kok., s. I-11637, 24–27 kohta ja asia C-434/10, Aladzhov, tuomio 17.11.2011, Kok., s. I-11659, 24–27 kohta).
- 31 Oikeuskäytännöstä ilmenee, että unionin kansalaisten oikeus vapaaseen liikkuvuuteen sisältää sekä oikeuden saapua toiseen jäsenvaltioon kuin siihen, josta he ovat lähtöisin, että oikeuden poistua viimeksi mainitusta jäsenvaltiosta. Kuten oikeuskäytännössä on jo korostettu, EUT-sopimuksen 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 oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 32 Direktiivin 2004/38 4 artiklan 1 kohdassa säädetään nimenomaisesti ja vaatimatta mainitun vapaata liikkuvuutta ja vapaata oleskelua koskevan oikeuden aikaisempaa käyttöä, että unionin kansalaisella, jolla on voimassa oleva henkilötodistus tai passi, on oikeus poistua jäsenvaltion alueelta matkustaakseen toiseen jäsenvaltioon.
- 33 Tältä osin ovat merkityksettömiä ennakkoratkaisupyynnössä korostetut seikat, joiden mukaan ZBLD:n 76 §:n 3 momentilla, joka tuli voimaan ennen Bulgarian tasavallan liittymistä unioniin, ei ole tarkoitus saattaa unionin oikeutta osaksi kansallista oikeusjärjestystä tai että direktiivin 2004/38 27 artikla on saatettu osaksi Bulgarian oikeusjärjestystä yksinomaan muiden jäsenvaltioiden kansalaisten kuin Bulgarian tasavallan kansalaisten osalta (ks. tästä em. asia Aladzhov, tuomion 31 ja 32 kohta).
- 34 Tässä tilanteessa on muistutettava, ettei unionin kansalaisten oikeus vapaaseen liikkuvuuteen 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 ja em. asia Aladzhov, tuomion 28 kohta).

- 35 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 tämän saman säännöksen sanamuodon mukaan saa kuitenkaan vedota taloudellisista syistä (em. asia Aladzhov, tuomion 29 kohta).
- 36 Jottei unionin oikeus olisi esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle hallintotoimelle, edellytetään näin ollen erityisesti, että se on toteutettu jostakin direktiivin 2004/38 27 artiklan 1 kohdassa luetelluista syistä ja edellyttäen, ettei siihen ole vedottu taloudellisista syistä.
- 37 Ennakkoratkaisupyynnöstä ja kolmannen kysymyksen sanamuodosta johtuu, että pääasiassa kyseessä olevan hallintotoimen ainoana perusteena on toteamus ensinnäkin velasta yksityisoikeudelliselle oikeushenkilölle ja velallisen kyvyttömyys hankkia vakuus tälle velalle. Yleistä järjestystä, yleistä turvallisuutta tai kansanterveyttä ei mainita.
- 38 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tuo esiin oletaman, jonka mukaan ZBLD:n 76 §:n 3 momentilla ja siten pääasiassa kyseessä olevalta alueelta poistumista koskevalla kiellolla on velkojien suojelun tavoite.
- 39 Vaikka katsottaisiinkin, että voidaan pätevästi todeta, että tällaisen tavoitteen taustalla on tietty ajatus yleisen järjestyksen säilyttämisestä, ennakkoratkaisupyynnöstä luettaessa ei voida sulkea pois sitä, että pääasiassa kyseessä olevalta alueelta poistumista koskevalla kiellolla on yksinomaan taloudellinen tavoite. Direktiivin 27 artiklan 1 kohdassa suljetaan nimenomaisesti pois jäsenvaltion mahdollisuus vedota yleistä järjestystä koskeviin syihin taloudellisista syistä.
- 40 Oikeuskäytännöstä ilmenee muilta osin, että yleisen järjestyksen käsitteeseen vetoaminen edellyttää joka tapauksessa – kaikki lain rikkominenhan häiritsee yhteiskuntajärjestystä – että kyse on yhteiskunnan perustavanlaatuisen etuun vaikuttavasta todellisesta, välittömästä ja riittävän vakavasta uhasta (ks. mm. em. asia Jipa, tuomion 23 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja em. asia Gaydarov, tuomion 33 kohta).
- 41 Näissä puitteissa 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 yleisistä näkökohdista, voida hyväksyä (em. asia Jipa, tuomion 24 kohta ja em. asia Gaydarov, tuomion 34 kohta).
- 42 Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee kuitenkin, että vuoden 2007 määräyksestä puuttuu erityisesti Byankovin omaa käyttäytymistä koskeva arviointi tai tämän käyttäytymisen todellista, välitöntä ja vakavaa uhkaa koskeva arviointi Bulgarian yhteiskunnan perustavanlaatuisen etujen suhteen, joita ei ole määritelty missään unionin tuomioistuimelle toimitetussa asiakirjassa.
- 43 Lisäksi direktiivin 2004/38 27 artiklan 2 kohdasta ja vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, että toimenpide, jolla rajoitetaan oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen, voi olla perusteltu ainoastaan, jos se on suhteellisuusperiaatteen mukainen siten, että sillä voidaan taata sillä tavoitellun päämäärän toteuttaminen ja ettei sillä ylitetä sitä, mikä on tarpeellista kyseisen päämäärän saavuttamiseksi (ks. vastaavasti mm. em. asia Jipa, tuomion 29 kohta ja em. asia Gaydarov, tuomion 40 kohta).
- 44 Tästä on todettava yhtäältä, että lukuun ottamatta mahdollisuutta maksaa vaadittu summa tai asettaa asianmukainen vakuus kielto poistua pääasiassa kyseessä olevalta alueelta on ehdoton, eli siihen ei sisälly poikkeuksia, ajallista rajoitusta tai mahdollisuutta sen taustalla olevien tosiseikkojen ja

oikeudellisten seikkojen uudelleentarkasteluun kausittain. Näin ollen on niin, että niin kauan kuin tällaista kieltoa ei ole poistettu, sen Byankovin kaltaiseen henkilöön kohdistuvat oikeusvaikutukset uusiutuvat jatkuvasti ja voivat jatkua loputtomiin.

- 45 Toisaalta unionin oikeudessa on oikeussääntöjä, joilla suojellaan velkojien oikeuksia ilman, että velallisen oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen rajoitettaisiin. Esimerkkinä voidaan mainita tuomioistuimen toimivallasta sekä tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta siviili- ja kauppaoikeuden alalla 22.12.2000 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 44/2001 (EYVL 2001, L 12, s. 1), jonka ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin itse mainitsee.
- 46 Tästä seuraa, että vastoin ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen ilmaisemaa huolenaihetta ei voida katsoa, että koska direktiivin 2004/38 27 artiklan 1 kohdan yhteydessä on suljettu pois taloudellisiin syihin perustuvat poikkeukset, unionin oikeusjärjestyksessä ei anneta muille – tässä tapauksessa velkojille – sellaista omaisuudensuojaa, jonka taso on vähintään yhtä korkea kuin ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamisesta tehdyssä yleissopimuksessa käyttöön otettu.
- 47 Kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on lähtökohtaisesti todennut, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä johtuu muilta osin, että pääasiassa kyseessä olevalta alueelta poistumista koskevan kiellon kaltaisia toimenpiteitä, jotka loukkaavat henkilön oikeutta poistua maastaan, on erityisesti tarkasteltava säännöllisesti uudelleen sillä uhalla, että niitä pidetään kyseisessä oikeuskäytännössä tarkoitetulla tavalla ”suhteettomina” (ks. vastaavasti mm. asia Ignatov v. Bulgaria, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 2.7.2009, kanne nro 50/02, 37 kohta ja asia Gochev v. Bulgaria, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 26.11.2009, kanne nro 34383/03, 55–57 kohta).
- 48 Edellä todetun perusteella kolmanteen kysymykseen on vastattava, että unionin oikeutta on tulkittava siten, että se on esteenä sellaisen kansallisen säännöksen soveltamiselle, jossa säädetään jäsenvaltion kansalaisen vapaata liikkuvuutta unionissa koskevan oikeuden rajoittamisesta ainoastaan siitä syystä, että hänellä on maksettavanaan yksityisoikeudelliselle oikeushenkilölle velka, jonka määrä ylittää lakisääteisen kynnyksen ja jolle ei ole hankittu vakuutta.

Ensimmäinen ja toinen kysymys

Alustavat huomautukset

- 49 Unionin tuomioistuimelle esitetystä asiakirja-aineistosta ilmenee, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen ratkaistavana on kanne, jolla sitä vaaditaan kumoamaan väitetysti unionin oikeuden kanssa ristiriitainen hallinnollinen päätös, jolla on hylätty Byankovin vaatimus sen hallinnollisen menettelyn uudelleen aloittamisesta, joka on johtanut vuoden 2007 määräyksen antamiseen. Näin ollen pääasian oikeusriidassa kysymys on sen määrittämisestä, onko tämä hylkääminen unionin oikeuden vaatimusten mukainen.
- 50 Tässä asiayhteydessä ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee ensimmäisen kysymyksensä yhteydessä, miten yhtäältä oikeusvarmuuden periaate suhteessa lainvoimaiseksi tulleeseen hallintotoimeen ja toisaalta unionin oikeudessa oikeussubjekteille annettujen oikeuksien tehokas oikeussuoja nivELYT keskenään. Kyseinen tuomioistuin ottaa erityisesti huomioon asiassa C-453/00, Kühne & Heitz, 13.1.2004 annetun tuomion (Kok., s. I-837) ja osan kyseistä tuomiota seuranneesta oikeuskäytännöstä. Se näyttää tekevän päätelmän, jonka mukaan tehokkaan oikeussuojan periaatteella on lähtökohtaisesti aina rajat, kun se asetetaan vastakkain ”kansallisten sääntöjen kanssa, jotka koskevat hallintotoimiin liittyvää oikeusvarmuuden periaatetta”.

- 51 Nyt ei kuitenkaan ole tarpeen ottaa kantaa tästä seikasta ennakkoratkaisupyynnössä esitettyihin näkemyksiin. Riittää, kun muistutetaan, että koska vuoden 2007 määräys on tullut lainvoimaiseksi ilman tuomioistuimen valvontaa, edellä mainitussa asiassa Kühne & Heitz annettu tuomio ei ole suoraan merkityksellinen selvitetessä sitä, onko hallintoelin pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa velvollinen aloittamaan uudelleen hallinnollisen menettelyn kumotakseen vuoden 2007 määräyksen kaltaisen hallintotoimen (ks. analogisesti yhdistetyt asiat C-392/04 ja C-422/04, i-21 Germany ja Arcor, tuomio 19.9.2006, Kok., s. I-8559, 53 ja 54 kohta).
- 52 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustele myös edellä tämän tuomion 49 kohdassa esitetystä asiayhteydessä toisella kysymyksellään lähtökohtaisesti, voiko direktiivin 2004/38 31 artikla olla perustana velvollisuudelle tutkia uudelleen hallinnollinen päätös pääasian kaltaisessa tilanteessa.
- 53 Mainitun 31 artiklan tarkoituksena on erityisesti taata unionin kansalaisille ja heidän perheenjäsenilleen mahdollisuus hakea muutosta tuomioistuimessa ja tarpeen vaatiessa hallinnollisella muutoksenhakumenettelyllä päätöksiin, jotka rajoittavat heidän oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen ja vapaaseen oleskeluun jäsenvaltioissa.
- 54 Kyseisessä 31 artiklassa vaadittuja prosessuaalisia takeita pyritään yleensä soveltamaan kyseistä oikeutta rajoittavien toimenpiteiden toteuttamishetkellä.
- 55 Esillä olevassa asiassa ei kuitenkaan ole kiistetty sitä, että Byankovilla oli vuoden 2007 määräyksen antamisajankohtana oikeussuojakeinoja pääasiassa kyseessä olevalta alueelta poistumista koskevan kiellon riitauttamiseksi tarvittaessa tuomioistuimessa. Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, ettei Byankov ollut vuoden 2007 määräyksen antamishetkellä riitauttanut tätä määräystä, minkä seurauksena siitä on tullut lainvoimainen.
- 56 Tästä seuraa, ettei direktiivin 2004/38 31 artiklaa voida sellaisenaan soveltaa ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen toisen kysymyksensä yhteydessä kuvailemissa oikeudellisissa tilanteissa.
- 57 Kansallisten tuomioistuinten ja unionin tuomioistuimen välille SEUT 267 artiklalla luodussa yhteistyömenettelyssä unionin tuomioistuimen tehtävänä on antaa kansalliselle tuomioistuimelle hyödyllinen vastaus, jonka perusteella kansallinen tuomioistuin voi ratkaista siinä vireillä olevan asian. Unionin tuomioistuimen on tämän vuoksi tarvittaessa muotoiltava sille esitetyt kysymykset uudelleen (ks. mm. asia C-334/95, Krüger, tuomio 17.7.1997, Kok., s. I-4517, 22 ja 23 kohta ja asia C-243/09, Fuß, tuomio 14.10.2010, Kok., s. I-9849, 39 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 58 Tätä varten unionin tuomioistuin voi poimia kaikista kansallisen tuomioistuimen esittämistä seikoista ja erityisesti ennakkoratkaisupyynnön perusteluista ne unionin oikeuden säännöt ja periaatteet, joita on syytä tulkita, kun otetaan huomioon pääasian riidan kohde (ks. vastaavasti mm. asia 83/78, Redmond, tuomio 29.11.1978, Kok., s. 2347, Kok. Ep. IV, s. 265, 26 kohta; asia C-56/01, Inizan, tuomio 23.10.2003, Kok., s. I-12403, 34 kohta ja em. asia Fuß, tuomion 40 kohta).
- 59 Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee tältä osin, että Bulgarian lainsäädännön mukaan yksittäistapausta koskevan lainvoimaisen hallintotoimen, jota ei ole riitautettu tuomioistuimessa, antamiseen johtanut hallintomenettely voidaan poikkeuksellisesti aloittaa uudelleen kyseisen toimen kumoamiseksi tai muuttamiseksi niissä tapauksissa, jotka on lueteltu tyhjentävästi APK:n 99 §:ssä.
- 60 Kuten edeltä tämän tuomion 15, 23 ja 24 kohdasta ilmenee, Byankovin vaatimus hallinnollisen menettelyn uudelleen aloittamisesta pääasiassa kyseessä olevalta alueelta poistumista koskevan kiellon kumoamiseksi on lisäksi hylätty siitä syystä, että APK:n 99 §:n oikeudelliset soveltamisedellytykset eivät olleet täyttyneet. Erityisesti kyseisen pykälän 1 momentin osalta on niin, ettei tähän oikeutettu henkilö eli kyseisen määräyksen antanut hallintoelin, oikeusasiamies tai tarpeen vaatiessa syyttäjä ollut esittänyt vaatimusta hallinnollisen menettelyn uudelleen aloittamisesta kuukauden määräajassa vuoden 2007 määräyksen antamispäivästä.

- 61 Kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on lähtökohtaisesti todennut, Byankovilla ei lukuun ottamatta mahdollisuutta maksaa vaadittu summa tai asettaa asianmukainen vakuus ole näin ollen mitään yksinomaan Bulgarian oikeuteen perustuvaa mahdollisuutta saada niitä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja, jotka ovat johtaneet hänelle määrättyyn alueelliseen kieltoon, tarkastelluiksi uudelleen, ja näin on siitä huolimatta, että – kuten kolmanteen kysymykseen annetusta vastauksesta ilmenee ja kuten ennakkoratkaisupyynnössä on myönnetty – tällainen kieltä on selvästi ristiriidassa unionin oikeuden vaatimusten kanssa, erityisesti direktiivin 2004/38 27 artiklan kanssa.
- 62 Lisäksi kyseessä olevat Bulgarian hallintoelimet, joita sitoo unionin oikeuden ensisijaisuuden kunnioittamista koskeva velvoite (ks. vastaavasti mm. asia C-341/08, Petersen, tuomio 12.1.2010, Kok., s. I-47, 80 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen), eivät ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen pääasiassa kyseessä olevasta lainsäädännöstä tekemän tulkinnan mukaan enää voi käyttää mahdollisuuttaan tarkastella Byankovin tapausta uudelleen erityisesti niiden seikkojen valossa, jotka ilmenevät edellä mainituissa asiassa Jipa, asiassa Gaydarov ja asiassa Aladzhev annetuista tuomioista. Tätä mahdollisuutta voidaan käyttää vain kuukauden määräajassa siitä päivästä lukien, jona kyseinen toimi on toteutettu.
- 63 Oikeuskäytännöstä ilmenee kuitenkin, että SEUT 21 artiklan 1 kohdan määräyksissä perustetaan yksityisille sellaisia oikeuksia, joihin nämä voivat vedota tuomioistuimessa ja joita kansallisten tuomioistuinten on suojeltava (ks. vastaavasti mm. asia C-413/99, Baumbast ja R, tuomio 17.9.2002, Kok., s. I-7091, 84–86 kohta).
- 64 Muun muassa SEU 4 artiklan 3 kohdassa vahvistetun vilpittömän yhteistyön periaatteen nojalla jäsenvaltioiden kaikkien viranomaisien, mukaan lukien hallinto- ja lainkäyttöelimet, tehtävänä on toimivaltansa rajoissa varmistaa unionin oikeussääntöjen noudattaminen (ks. vastaavasti asia C-91/08, Wall, tuomio 13.4.2010, Kok., s. I-2815, 69 kohta).
- 65 Nyt käsiteltävässä asiassa on siis selvitettävä, voiko kansallinen tuomioistuin, jonka käsiteltäväksi Byankovin kanteen kaltainen kanne on saatettu, unionin oikeuteen perustuvien yksityisten oikeussubjektien oikeuksien turvaamiseksi SEU 4 artiklan 3 kohdan perusteella (ks. vastaavasti asia C-432/05, Unibet, tuomio 13.3.2007, Kok., s. I-2271, 38 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) joutua tunnustamaan, että hallintoviranomaisella on velvollisuus tutkia uudelleen ja tarpeen vaatiessa kumota pääasiassa kyseessä olevan kaltainen alueelta poistumiskielto (ks. analogisesti em. yhdistetyt asiat i-21 Germany ja Arcor, tuomion 55 ja 56 kohta).
- 66 Näin ollen ensimmäinen ja toinen kysymys on ymmärrettävä niin, että niillä halutaan lähtökohtaisesti selvittää, onko unionin oikeutta pääasian kaltaisissa olosuhteissa tulkittava siten, että se on esteenä jäsenvaltion säännöstölle, jonka nojalla lainvoimaiseksi tulleen pääasiassa kyseessä olevalta alueelta poistumista koskevan kiellon kaltaiseen kieltoon johtanut hallinnollinen menettely, jota ei ole riitautettu tuomioistuimessa, voidaan siinä tapauksessa, että tämä kieltä on selvästi ristiriidassa unionin oikeuden kanssa, aloittaa uudelleen vain APK:n 99 §:ssä tyhjentävästi luetelluissa olosuhteissa huolimatta siitä, että tällaisella kiellolla on edelleen oikeusvaikutuksia sen adressaattiin nähden.

Uudelleen muotoiltujen ensimmäisen ja toisen kysymyksen tarkastelu

- 67 Pitää paikkansa, että erityisesti edeltä tämän tuomion 30–32 ja 36 kohdasta ilmenee, että unionin lainsäätäjän direktiivin 2004/38 32 artiklassa vahvistamia takeita voidaan luonteensa perusteella soveltaa unionin kansalaisille asetettuihin poistumiskieltoihin jäsenvaltion alueelta.

- 68 Jotta uudelleentarkasteluun olisi mainitun 32 artiklan erityispuitteissa mahdollisuus, kyseessä olevan toimen on kuitenkin oltava "[unionin] lainsäädännön mukaisesti asianmukaisesti tehty". Kuten kolmanteen kysymykseen annetusta vastauksesta ilmenee, näin ei kuitenkaan ole vuoden 2007 määräyksen kaltaisen toimen osalta. Muun muassa tästä syystä direktiivin 2004/38 32 artiklaa ei voida pitää sellaisenaan sovellettavana pääasian riitaan.
- 69 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on niin, että silloin, kun unioni ei ole antanut asiaa koskevia säännöksiä, kunkin jäsenvaltion asiana on jäsenvaltioiden menettelyllisen itsemääräämisoikeuden periaatteen nojalla sisäisessä oikeusjärjestyksessään säätää oikeussuojakeinoista, joilla pyritään turvaamaan yksityisillä oikeussubjekteilla unionin oikeuden perusteella olevat oikeudet (ks. em. asia Wall, tuomion 63 kohta), kuitenkin siten, että nämä menettelysäännöt eivät saa olla epäedullisempia kuin ne, jotka koskevat samankaltaisia luonteeltaan jäsenvaltion sisäisiä tilanteita (vastaavuusperiaate), eivätkä ne saa olla sellaisia, että unionin oikeusjärjestyksessä vahvistettujen oikeuksien käyttäminen on käytännössä mahdotonta tai suhteettoman vaikeaa (tehokkuusperiaate) (ks. mm. asia C-312/93, Peterbroeck, 14.12.1995, Kok., s. I-4599, 12 kohta; em. yhdistetyt asiat i-21 Germany ja Arcor, tuomion 57 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja asia C-378/10, VALE Építési, tuomio 12.7.2012, 48 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 70 Vastaavuusperiaate edellyttää, että kaikkia kanteisiin sovellettavia sääntöjä, mukaan lukien säädettyjä määräaikoja, sovelletaan samalla tavalla sekä unionin oikeuden rikkomiseen perustuviin kanteisiin että jäsenvaltion kansallisen oikeuden rikkomiseen perustuviin kanteisiin (ks. mm. asia C-63/08, Pontin, tuomio 29.10.2009, Kok., s. I-10467, 45 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja asia C-591/10, Littlewoods Retail ym., tuomio 19.7.2012, 31 kohta).
- 71 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei ole viitannut mahdollisuuteen, että APK:n 99 §:n erityiset soveltamisedellytykset olisivat erilaiset sen mukaan, onko lainvoimaisen hallintotoimen lainvastaisuuteen vedottu unionin oikeuden rikkomisen vai kansallisen oikeuden rikkomisen perusteella.
- 72 Nyt käsiteltävässä asiassa tulee erityisesti esiin kysymys siitä, onko ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen kuvaileman kaltainen kansallinen säännöstö yhteensoveltuva tehokkuusperiaatteen ja vilpittömän yhteistyön periaatteen kanssa.
- 73 Yhtäältä tällaisen säännöstön perusteella alueelta poistumiskiellon adressaateilla ei Byankovin tilanteen kaltaisessa tilanteessa olisi koskaan mahdollisuutta saada tapaustaan uudelleen käsitellyksi heille rajoittamattomaksi ajaksi asetettujen alueellisten kieltojen ilmeisestä lainvastaisuudesta huolimatta, elleivät he maksa vaadittuja summia tai aseta asianmukaista vakuutta.
- 74 Kuten toisaalta erityisesti edeltä tämän tuomion 13 ja 15 kohdasta ilmenee, koska muun muassa edellä mainitussa asiassa Jipa annetun tuomion seurauksena ei ole viran puolesta kumottu ZBLD:n 76 §:n 3 momentin perusteella annettuja alueelta poistumiskieltoja ja koska APK:n 99 §:n 1 momentin soveltamisen yhteydessä on sovellettava yhden kuukauden määräaikaa, kyseiset hallintoelimet katsovat olevansa estyneitä sallimaan uudelleentarkastelun pääasian kaltaisissa tilanteissa, vaikka unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä onkin vahvistettu näiden toimien lainvastaisuus unionin oikeuteen nähden.
- 75 Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, että tapauksia, joissa on kyse siitä, tekeekö kansallinen menettelysääntö unionin oikeusjärjestyksessä oikeussubjekteille annettujen oikeuksien käyttämisen mahdottomaksi tai suhteettoman vaikeaksi, on tarkasteltava siten, että huomioon otetaan tämän säännön merkitys koko oikeudenkäynnin, sen kulun sekä sen erityispiirteiden kannalta eri kansallisissa instansseissa (ks. mm. em. asia Peterbroeck, tuomion 14 kohta; asia C-2/08, Fallimento Olimpiclub, tuomio 3.9.2009, Kok., s. I-7501, 27 kohta ja asia C-618/10, Banco Español de Crédito, tuomio 14.6.2012, 49 kohta).

- 76 Unionin tuomioistuin on jo myöntänyt, että hallinnollisen päätöksen lainvoimaisuus edesauttaa oikeusvarmuutta sillä seurauksella, ettei unionin oikeudessa edellytetä, että hallintoelin olisi lähtökohtaisesti velvoitettu tarkastelemaan uudelleen hallinnollista päätöstä, josta on tullut tällä tavoin lainvoimainen (ks. vastaavasti asia C-2/06, *Kempter*, tuomio 12.2.2008, Kok., s. I-411, 37 kohta).
- 77 Se on kuitenkin katsonut lähtökohtaisesti, että erityiset olosuhteet voivat SEU 4 artiklan 3 kohdasta johtuvan vilpittömän yhteistyön periaatteen perusteella edellyttää, että kansallinen hallintoelin tutkii uudelleen lainvoimaiseksi tulleen hallinnollisen päätöksen ottaakseen erityisesti huomioon unionin tuomioistuimen myöhemmin omaksuman tulkinnan unionin oikeuden säännöksestä (ks. em. asia *Kempter*, tuomion 38 kohta). Oikeuskäytännöstä ilmenee, että unionin tuomioistuin on tässä yhteydessä ottanut huomioon kyseessä olevien tilanteiden erityispiirteet ja niihin liittyvät intressit löytääkseen tasapainon oikeusvarmuuden vaatimuksen ja laillisuusvaatimuksen välillä unionin oikeuteen nähden (ks. vastaavasti mm. em. asia *Kühne & Heitz*, tuomion 25 ja 26 kohta; em. yhdistetyt asiat *i-21 Germany ja Arcor*, tuomion 53, 63 ja 64 kohta; em. asia *Kempter*, tuomion 46, 55 ja 60 kohta ja em. asia *Fallimento Olimpiclub*, tuomion 22, 26 ja 31 kohta).
- 78 Nyt käsiteltävässä asiassa on selvitettävä erityisesti, voidaanko pääasian kaltaisissa tilanteissa ennakkoratkaisupyynnössä kuvaillun kaltaista kansallista säännöstöä perustella oikeusvarmuuden periaatteen suojelulla, kun otetaan huomioon tästä unionin oikeuden soveltamiselle ja unionin kansalaisille, joille pääasiassa kyseessä olevan kaltaiset alueelta poistumiskiellot osoitetaan, aiheutuvat seuraukset (ks. analogisesti em. asia *Fallimento Olimpiclub*, tuomion 28 kohta).
- 79 Kuten kolmanteen kysymykseen annettavasta vastauksesta ja erityisesti edeltä tämän tuomion 37, 42 ja 44 kohdasta ilmenee, pääasian kaltaisissa olosuhteissa pääasiassa kyseessä oleva säännöstö, jossa ei säädetä kausittaisesta uudelleentarkastelusta, jatkaa rajoittamattoman ajan alueelta poistumista koskevaa kieltoa ja samalla SEUT 21 artiklan 1 kohdassa vahvistettua vapaata liikkuvuutta ja oleskelua jäsenvaltioiden alueella koskevan oikeuden loukkaamista. Näissä olosuhteissa tällaisella alueellisella kiellolla poistetaan unionin kansalaisen asemaan perustuva vapaus liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella (ks. myös analogisesti asia C-348/96, *Calfa*, tuomio 19.1.1999, Kok., s. I-11, 18 kohta).
- 80 Unionin lainsäätäjä on direktiivin 2004/38 32 artiklan 1 kohdalla velvoittanut jäsenvaltiot säätämään mahdollisuudesta tarkastella uudelleen niiden alueille saapumista tai sieltä poistumista koskevia kieltoja myös silloin, kun nämä toimet on toteutettu pätevästi unionin oikeuteen nähden, ja myös silloin, kun niistä on vuoden 2007 määräyksen tavoin tullut lainvoimaisia. Sitäkin suuremmalla syyllä samalla tavoin olisi meneteltävä pääasiassa kyseessä olevien alueellisten kieltojen suhteen, joita ei ole toteutettu unionin oikeuteen nähden pätevästi ja joilla poistetaan SEUT 21 artiklan 1 kohdassa vahvistettu vapaus. Tällaisessa tilanteessa oikeusvarmuuden periaate ei välttämättä edellytä, että tällaisen kiellon sisältävän toimen oikeusvaikutukset jatkuvat rajoittamattoman ajan.
- 81 Kun otetaan myös huomioon se merkitys, joka primaarioikeudessa annetaan unionin kansalaisen asemalle (ks. mm. asia C-135/08, *Rottmann*, tuomio 2.3.2010, Kok., s. I-1449, 43 ja 56 kohta), on pääteltävä, että siltä osin kuin pääasian kaltaisissa tilanteissa ennakkoratkaisupyynnössä kuvaillun kaltainen kansallinen säännöstö estää unionin kansalaisia vetoamasta oikeuteen liikkua ja oleskella vapaasti, sellaisena kuin se on vahvistettu SEUT 21 artiklassa, rajoittamattomaksi ajaksi annettuja ehdottomia alueellisia kieltoja vastaan ja hallintoelimiä tekemästä johtopäätöksiä unionin oikeuskäytännöstä, jossa vahvistetaan tällaisten kieltojen lainvastaisuus unionin oikeuteen nähden, sitä ei voida perustellusti pitää oikeutettuna oikeusvarmuuden periaatteen johdosta ja sen on täten katsottava olevan ristiriidassa tehokkuusperiaatteen ja SEU 4 artiklan 3 kohdan kanssa (ks. analogisesti em. asia *Fallimento Olimpiclub*, tuomion 30 ja 31 kohta).
- 82 Edellä todetun perusteella ensimmäiseen ja toiseen kysymykseen on vastattava, että unionin oikeutta on tulkittava siten, että se on esteenä jäsenvaltion säännöstölle, jonka perusteella hallinnollinen menettely, joka on johtanut pääasiassa kyseessä olevan kaltaiseen alueelta poistumista koskevaan kieltoon, josta on tullut lainvoimainen ja jota ei ole riitautettu tuomioistuimessa, voidaan aloittaa uudelleen vain APK:n

99 §:ssä tyhjentävästi mainittujen edellytysten täytyessä, jos tämä kielto on selvästi ristiriidassa unionin oikeuden kanssa, huolimatta siitä, että tällaisella kiellolla on edelleen oikeusvaikutuksia sen adressaattiin nähden.

Oikeudenkäyntikulut

- 83 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 asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

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

- 1) **Unionin oikeutta on tulkittava siten, että se on esteenä sellaisen kansallisen säännöksen soveltamiselle, jossa säädetään jäsenvaltion kansalaisen vapaata liikkuvuutta Euroopan unionissa koskevan oikeuden rajoittamisesta ainoastaan siitä syystä, että hänellä on maksettavanaan yksityisoikeudelliselle oikeushenkilölle velka, jonka määrä ylittää lakisääteisen kynnyksen ja jolle ei ole hankittu vakuutta.**
- 2) **Unionin oikeutta on tulkittava siten, että se on esteenä jäsenvaltion säännöstölle, jonka perusteella hallinnollinen menettely, joka on johtanut pääasiassa kyseessä olevan kaltaiseen alueelta poistumista koskevaan kieltoon, josta on tullut lainvoimainen ja jota ei ole riitautettu tuomioistuimessa, voidaan aloittaa uudelleen vain hallintomenettelylain (Administrativnoprotsesualen kodeks) 99 §:ssä tyhjentävästi mainittujen edellytysten täytyessä, jos tämä kielto on selvästi ristiriidassa unionin oikeuden kanssa, huolimatta siitä, että tällaisella kiellolla on edelleen oikeusvaikutuksia sen adressaattiin nähden.**

Allekirjoitukset