EUROOPA KOHTU OTSUS (neljas koda)

17. november 2011 *

Kohtuasjas C-434/10,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Administrativen sad Sofia-gradi (Bulgaaria) 24. augusti 2010. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 6. septembril 2010, menetluses

Petar Aladzhov

versus

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

EUROOPA KOHUS (neljas koda),

koosseisus: koja esimees J.-C. Bonichot (ettekandja), kohtunikud A. Prechal, K. Schiemann, C. Toader ja E. Jarašiūnas,

* Kohtumenetluse keel: bulgaaria.

kohtujurist: P. Mengozzi,
kohtusekretär: L. Hewlett,

arvestades kirjalikku menetlust,

arvestades kirjalikke märkusi, mille esitasid:

– P. Aladzhov, esindaja: advokaat M. Hristov,

– Euroopa Komisjon, esindajad: D. Maidani ja V. Savov,

olles 6. septembri 2011. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

1 Eelotsusetaotlus puudutab küsimust, kuidas tõlgendada artikli 27 lõikeid 1 ja 2 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta direktiivis 2004/38/EÜ, mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil ning millega muudetakse määrust (EMÜ) nr 1612/68

ja tunnistatakse kehtetuks direktiivid 64/221/EMÜ, 68/360/EMÜ, 72/194/EMÜ, 73/148/EMÜ, 75/34/EMÜ, 75/35/EMÜ, 90/364/EMÜ, 90/365/EMÜ ja 93/96/EMÜ (ELT L 158, lk 77; ELT eriväljaanne 05/05, lk 46).

2 See taotlus esitati Bulgaaria kodanik P. Aladzhovi, kes on äriühingu Yu.B.N. Kargo üks juhatuse liikmetest, ning Zamestnik direktor na Stolichna direktsia na vatreshnite raboti kam Ministerstvo na vatreshnite raboti (siseministeeriumi Sofia piirkonna direktsiooni asedirektor, edaspidi „asedirektor") vahelises kohtuvaidluses asedirektori otsuse üle keelata P. Aladzhovil lahkuda riigi territooriumilt kuni Bulgaaria riigil selle äriühingu vastu oleva maksunõude täitmiseni või kuni selle nõude täitmise täieliku tagamiseni.

Õiguslik raamistik

Liidu õigus

Direktiiv 2004/38

3 Vastavalt direktiivi 2004/38 artikli 3 lõikele 1 kohaldatakse seda direktiivi kõikide liidu kodanike suhtes, kes liiguvad liikmesriiki või elavad liikmesriigis, mille kodanikud nad ei ole, ja nende pereliikmete suhtes.

4 Nimetatud direktiivi artikli 4 lõige 1 sätestab:

„Ilma et see piiraks liikmesriigi piirikontrolli suhtes kohaldatavate, reisidokumente käsitlevate sätete kohaldamist, on kõikidel liidu kodanikel, kellel on kehtiv isikutunnistus või pass, ja nende pereliikmetel, kes ei ole liikmesriigi kodanikud ja kellel on kehtiv pass, õigus lahkuda liikmesriigi territooriumilt, et reisida mõnda teise liikmesriiki."

5 Nimetatud direktiivi artikli 27 lõiked 1 ja 2 sätestavad:

„1. Kui käesoleva peatüki sätetest ei tulene teisiti, võivad liikmesriigid piirata avaliku korra, julgeoleku või tervishoiu huvides liidu kodanike ja nende pereliikmete liikumis- ja elamisvabadust, sõltumata nende kodakondsusest. Kõnealuseid põhjendusi ei tohi rakendada majanduslikel eesmärkidel.

2. Avaliku korra või julgeoleku huvides võetud meetmed on kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega ja põhinevad eranditult asjaomase isiku isiklikul käitumisel. Varasemate süüdimõistvate kohtuotsustega ei saa selliste meetmete võtmist iseenesest põhjendada.

Asjaomase isiku käitumine peab kujutama endast tõelist, vahetut ja piisavalt tõsist ohtu, mis kahjustab mõnd ühiskonna põhihuvi. Põhjendused, mis ei ole juhtumi üksikasjadega seotud või mis rajanevad üldise preventsiooni kaalutlustel, ei ole vastuvõetavad."

Siseriiklik õigus

Bulgaaria põhiseadus

6 Bulgaaria põhiseaduse artikli 35 lõikes 1 on sätestatud:

„Igaühel on õigus vabalt valida elukohta, riigi territooriumil vabalt liikuda ja sealt lahkuda. Seda õigust võib piirata ainult seaduse alusel riigi julgeoleku, rahvatervise ning kaaskodanike õiguste ja vabaduste kaitseks."

Bulgaaria isikutunnistuste seadus

7 Bulgaaria isikutunnistuste seaduse (Zakon za balgarskite litschni dokumenti, *Darzhaven Vestnik,* edaspidi „DV", nr 93, 11.8.1998) 2006. aastal muudetud redaktsioonis (*DV* nr 105, edaspidi „ZBLD") artikli 23 lõiked 2 ja 3 näevad ette:

„2. Igal Bulgaaria kodanikul on õigus ületada isikutunnistusega Bulgaaria Vabariigi ja Euroopa Liidu liikmesriikide vahelisi sisepiire ning rahvusvahelistes lepingutes ette nähtud juhtudel maalt lahkuda ja sinna tagasi pöörduda.

3. Lõikes 2 nimetatud õigust võib piirata üksnes seadusega ette nähtud juhtudel, kui see on vajalik riigi julgeoleku, avaliku korra, inimeste tervise või kaaskodanike õiguste ja vabaduste kaitseks."

8 ZBLD artikkel 75 näeb ette:

„Riigist ei lubata lahkuda

[...]

5. isikutel, kelle suhtes on taotletud maksu- ja sotsiaalkindlustuse menetluse seadustiku artikli 182 lõike 2 punkti 2 alapunkti a ja artikli 221 lõike 6 punkti 1 alapunktide a ja b kohase keelu kehtestamist."

Maksu- ja sotsiaalkindlustusmenetluse seadustik

9 Maksu- ja sotsiaalkindlustusmenetluse seadustiku (Danachno-osiguritelen protsesualen kodeks, *DV* nr 105, 29.12.2005) 2010. aastal muudetud redaktsiooni (*DV* nr 15, 23.2.2010) artikkel 182 näeb ette:

„1. Kui võlga ei ole tasutud seaduses ette nähtud tähtpäevaks, siis saadab maksunõude tuvastanud ametiasutus enne võla sundtäitmisele pööramist võlgnikule hoiatuskirja, milles kohustab võla tasuma seitsme päeva jooksul. Maksunõude tuvastanud ametiasutuse hoiatuskirja kättetoimetamisele kohaldatakse 6. peatüki asjakohaseid sätteid. Kui maksunõude tuvastas riiklik maksuamet, siis saadetakse hoiatuskiri täitevametniku kaudu.

2. a) Koos lõikes 1 ette nähtud hoiatuskirja saatmisega või selle saatmise järel võib lõikes 1 nimetatud asutus juhul, kui võlasumma ületab 5 000 Bulgaaria leevi ja puudub tagatis, mille summa vastab võla põhisummale koos viivisega […], paluda siseministeeriumi haldusalas olevatel asutustel mitte lubada võlgnikul või selle järelevalve- või juhtimisorganite liikmetel riigist lahkuda, aga ka võtta neilt ära või mitte anda neile välja passi või muud samalaadset dokumenti, mis võimaldab ületada riigi piire.

[...]

4. Lõikes 2 kirjeldatud meetmed võib pädev ametiasutus võtta, kui vajalikuks peab, samaaegselt või eraldi ning seda võlasumma või võlgniku käitumise põhjal kuni võla lõpliku tasumiseni."

10 Sama seadustiku artikli 221 lõige 6 näeb ette:

„Kui pädev ametiasutus ei võta artikli 182 lõike 2 punktis 2 või lõikes 4 kirjeldatud meetmeid, võib täitevametnik juhul, kui võlasumma ületab 5 000 Bulgaaria leevi ja puudub tagatis, mille summa vastab vähemalt võla põhisummale koos viivisega:

1. paluda siseministeeriumi haldusalas olevatel ametiasutustel:

a) keelata võlgnikul või selle järelevalve- või juhtimisorganite liikmetel riigist lahkuda;

b) võtta neilt ära või mitte anda neile välja passi või muud samalaadset dokumenti, mis võimaldab ületada riigi piire."

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

11 P. Aladzhov, kes on Bulgaaria kodanik, on äriühingu Yu.B.N. Kargo üks kolmest juhatuse liikmest.

12 Bulgaaria riik üritas saavutada sellelt äriühingult 44 449 leevi (umbes 22 000 eurot) suuruse maksunõude, mis koosnes selle äriühingu tasumata käibe- ja tollimaksust koos intressidega, täitmist 10. oktoobri 1995. aasta maksuteate, 20. augusti 1999. aasta sissenõudekorralduse, 10. aprilli 2000. aasta hoiatuskirja ja 26. septembri 2001. aasta teatega.

13 Eelotsuseataotluse esitanud kohus täpsustab, et see nõue ei ole aegunud ning et äriühingu pangaarvete ja talle kuuluvatele sõidukite arestimine 19. juunil 2009 ei võimaldanud nõutavat summat tasuda, kuna arvetel ei olnud raha ning sõidukite asukohta ei õnnestunud tuvastada.

14 Seetõttu kehtestas asedirektor 25. novembril 2009 riikliku maksuameti 30. juuli 2009. aasta taotluse alusel ning vastavalt maksu- ja sotsiaalkindlustusmenetluse seadustiku artikli 221 lõike 6 punkti 1 alapunktidele a ja b P. Aladzhovi suhtes ZBLD artikli 75 punktis 5 ette nähtud meetme, milleks on keeld riigist lahkuda kuni riigi nõude tasumise või selle täielikuks tasumiseks tagatise esitamiseni. Eelotsusetaotluse esitanud kohus täpsustab, et asedirektor teostab selle meetme võtmisel piiratud pädevust.

15 P. Aladzhov taotles eelotsusetaotluse esitanud kohtus selle otsuse tühistamist ning märkis, et kuna ta on ühe teise äriühingu, Bultrako AD, kes on Bulgaarias margi Honda ametlik maaletooja, müügijuht, siis takistab riigist lahkumise keeld oluliselt tema kutsealast tegevust, mis nõuab paljudel välisreisidel käimist.

16 Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et P. Aladzhov kui liidu kodanik võib tugineda, sh oma päritoluliikmesriigi asutuste vastu, liidu kodaniku staatusega seotud õigustele ELTL artiklite 20 ja 21 ning liidu põhiõiguste harta artikli 45 lõike 1 alusel. Eelotsusetaotluse esitanud kohus lisab, et see õigus pole siiski tingimusteta, vaid sellega võivad kaasneda EL-i toimimise lepingust või selle rakendussätetest tulenevad piirangud või tingimused.

17 Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib ka, et kuigi direktiivi 2004/38 artikli 27 lõige 1 näeb ette, et liidu kodanike liikumisvabadust võib piirata avaliku korra huvides, ei näe Bulgaaria põhiseadus ette sellist Bulgaaria kodanike liikumisvabaduse piiramise alust. Seevastu sisaldub selles põhiseaduses kaaskodanike õiguste ja vabaduste kaitsega seotud alus, mida omakorda ei ole ette nähtud direktiivis 2004/38.

18 Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib ka, et vaidlusalust otsust ei võetud vastu seaduse alusel, mis võtab Bulgaaria õigusesse üle direktiivi 2004/38, vaid muude normide alusel.

19 Lisaks tõdeb eelotsusetaotluse esitanud kohus, et Euroopa Kohtu praktika kohaselt peab meetmeid, mis piiravad liidu kodanike liikumisvabadust, õigustama tõeline, vahetu ja piisavalt tõsine oht, mis kahjustab mõnd ühiskonna põhihuvi, ning need meetmed peavad olema vajalikud ja proportsionaalsed. Ta märgib selles osas ka, et

Euroopa Inimõiguste Kohus on juba otsustanud, et maksunõuete tõhusa sissenõudmise eesmärk võib endast kujutada seaduslikku alust 4. novembril 1950 Roomas alla kirjutatud Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni protokolli nr 4 artikliga 2 tagatud liikumisvabaduse piiramisele (vt Euroopa Inimõiguste Kohtu 23. augusti 2006. aasta kohtuotsus Riener *vs.* Bulgaaria).

20 Eelotsusetaotluse esitanud kohus tõdeb ka, et kuigi nõukogu 26. mai 2008. aasta direktiiv 2008/55/EÜ vastastikuse abi kohta teatavate lõivude, tollimaksude, maksude ja muude meetmetega seotud nõuete sissenõudmisel (ELT L 150, lk 28) ja komisjoni 28. novembri 2008. aasta määrus (EÜ) nr 1179/2008, millega kehtestatakse […] direktiivi 2008/55 […] teatavate sätete üksikasjalikud rakenduseeskirjad (ELT L 319, lk 21), näevad ette mehhanismi, kuidas liikmesriigid saavad üksteist nõuete sissenõudmisel vastastikku abistada, ei tulene toimikust, et seda mehhanismi oleks rakendatud kõnealuse nõude sissenõudmiseks.

21 Lõpuks märgib ta, et siseriiklikud sätted, mis puudutavad niisuguse meetme kehtestamist, mis seisneb keelus lahkuda riigi territooriumilt, ei nõua, et haldusasutus kontrolliks, kuidas see meede mõjutab huvitatud isiku kutsealast olukorda ega võlgnikust äriühingu majandustegevust ning seega tema võimet võlg tagasi maksta.

22 Neil asjaoludel otsustas Administrativen sad Sofia-grad menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas Euroopa Liidu liikmesriigi territooriumilt lahkumise keeld, mida kohaldatakse kõnealuse liikmesriigi kodaniku suhtes, kes on asjassepuutuva riigi õiguse alusel registreeritud äriühingu juhatuse liige, tulenevalt nimetatud äriühingu

võlast riigi avalik-õigusliku asutuse ees, on põhjendatud „avaliku korra" kaitsega […] direktiivi 2004/38 [...] artikli 27 lõike 1 tähenduses, kui lisaks põhikohtuasja asjaoludele on tegemist järgmiste asjaoludega:

– kõnealuse liikmesriigi põhiseaduses ei ole ette nähtud füüsiliste isikute liikumisvabaduse piiramist „avaliku korra" kaitsmise eesmärgil;

– „avaliku korra" kaitse kui nimetatud keelu kehtestamise alus sisaldub siseriiklikus seaduses, millega on üle võetud Euroopa Liidu õiguse muu säte;

– „avaliku korra" kaitse direktiivi nimetatud sätte tähenduses hõlmab ka „kaaskodanike õiguste kaitset", juhul kui meede võetakse selleks, et tagada liikmesriigi eelarvetulud avalik-õiguslike võlgade sissenõudmise teel?

2. Kas Euroopa Liidu kodanike liikumisvabaduse kasutamise piirangutest ja tingimustest ning nende rakendamiseks Euroopa Liidu õiguse alusel võetud meetmetest järeldub põhikohtuasjas kujunenud asjaoludel, et lubatav on selline siseriiklik seadusandlik meede, mis näeb ette, et liikmesriik kehtestab oma kodaniku suhtes, kes on asjaomase liikmesriigi õiguse alusel registreeritud äriühingu juhatuse liige, seoses võlaga selle riigi avalik-õigusliku asutuse ees, mida sama riigi õiguse

kohaselt liigitatakse „märkimisväärseks võlaks", haldussunnimeetmena „riigist lahkumise keelu", kui niisuguse avalik-õigusliku võla sissenõudmiseks on lubatav kohaldada liikmesriikide vastastikuse abi menetlust vastavalt [...] direktiivile 2008/55 [...] ning [...] määrusele [...] nr 1179/2008 [...]?

3. Kas proportsionaalsuse põhimõtet ja liidu kodanike liikumisvabaduse kasutamisele seatud piiranguid ja tingimusi ning nende rakendamiseks liidu õiguse alusel võetud meetmeid ja eelkõige kriteeriume, mis sisalduvad […] direktiivi 2004/38 [...] artikli 27 lõigetes 1 ja 2, tuleb põhikohtuasjas kujunenud asjaoludel tõlgendada nii, et juhul kui liikmesriigi õiguse alusel registreeritud äriühingul on võlg avalik-õigusliku asutuse ees, mida selle riigi õiguse kohaselt liigitatakse „märkimisväärseks võlaks", lubavad need kehtestada asjassepuutuva äriühingu juhatuse liikmeks oleva füüsilise isiku suhtes liikmesriigist lahkumise keelu, kui samal ajal esinevad järgmised asjaolud:

– „märkimisväärset võlga" riigi ees käsitatakse tõelise, vahetu ja piisavalt tõsise ohuna, mis kahjustab mõnd ühiskonna põhihuvi, nii et seadusandja on leidnud, et peab võtma konkreetse meetme, milleks on „riigist lahkumise keeld";

– ei ole ette nähtud hinnata asjaolusid, mis on seotud juhatuse liikme isikliku käitumise ja tema põhiõiguste kahjustamisega, näiteks õigusega teha välisreisidega seonduvat tööd teise õigussuhte raames;

– pärast keelu kohaldamist ei hinnata tagajärgi võlgnikust äriühingu äritegevusele ja riigile võlgnetava summa tasumise võimalusi;

– keeldu kohaldatakse taotluse põhjal, mis on siduv, kui selles tõendatakse, et konkreetsel äriühingul on „märkimisväärne võlg" riigi ees, et võlg ei ole põhisumma ja viivise ulatuses tagatud ja et isik, kelle suhtes keelu kohaldamist taotletakse, kuulub nimetatud äriühingu juhatusse;

– keeldu kohaldatakse kuni riigi nõude täitmiseni või täitmise täieliku tagamiseni, ilma et oleks ette nähtud keelu adressaadi taotlusel keelu ülevaatamise võimalus keeldu kohaldanud ametiasutuses ja võla aegumistähtaegade arvessevõtmine?"

Eelotsuse küsimused

Esimene küsimus

23 Esimese küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas liidu õigusega on vastuolus liikmesriigi õigusnorm, mis võimaldab haldusasutusel keelata selle riigi kodanikul asjaomasest riigist lahkuda põhjusel, et äriühing, mille üks juhatuse liikmetest see kodanik on, ei ole tasunud teatavat maksuvõlga.

24 Sellele küsimusele tarviliku vastse andmiseks tuleb märkida, et Bulgaaria kodanikuna on P. Aladzhovil ELTL artikli 20 alusel liidu kodaniku staatus ning ta võib seega, sh oma päritoluliikmesriigi vastu, tugineda selle staatusega kaasnevatele õigustele, eeskätt ELTL artikliga 21 ette nähtud õigusele vabalt liikuda ja elada liikmesriikide territooriumil (vt eelkõige 10. juuli 2008. aasta otsus kohtuasjas C-33/07: Jipa, EKL 2008, lk I-5157, punkt 17, ja 5. mai 2011. aasta otsus kohtuasjas C-434/09: McCarthy, EKL 2011, lk I-3375, punkt 48).

25 Õiguse vabalt liikuda alla kuulub nii Euroopa Liidu kodaniku õigus siseneda muusse kui oma päritoluliikmesriiki kui ka sellega kaasnev õigus viimati nimetatud riigist lahkuda. Nagu Euroopa Kohtul on juba olnud võimalus rõhutada, kaotaksid aluslepinguga tagatud põhivabadused oma sisu, kui päritoluliikmesriik võiks ilma asjakohase põhjenduseta keelata oma kodanikel riigi territooriumilt lahkuda teise liikmesriigi territooriumile sisenemise eesmärgil (vt eespool viidatud kohtuotsus Jipa, punkt 18).

26 Lisaks sätestab direktiivi 2004/38 artikli 4 lõige 1 sõnaselgelt, et kõikidel liidu kodanikel, kellel on kehtiv isikutunnistus või pass, on õigus lahkuda liikmesriigi territooriumilt, et reisida mõnda teise liikmesriiki.

27 Sellest tuleneb, et niisugune olukord, milles on P. Aladzhov, kes soovib reisida oma päritoluriigi territooriumilt mõnda teise liikmesriiki, on hõlmatud liidu kodanike õigusega vabalt liikuda ja elada liikmesriikide territooriumil.

28 Liidu kodanike õigus vabalt liikuda ei ole siiski tingimusteta, vaid see võib olla allutatud aluslepinguga ja selle rakendamiseks kehtestatud sätetega ette nähtud piirangutele ja tingimustele (vt eelkõige eespool viidatud kohtuotsus Jipa, punkt 21 ja seal viidatud kohtupraktika).

29 Need piirangud ja tingimused tulenevad eeskätt direktiivi 2004/38 artikli 27 lõikest 1, mis võimaldab liikmesriikidel piirata liidu kodanike ja nende pereliikmete liikumisvabadust eelkõige avaliku korra, avaliku julgeoleku või tervise huvides. Samas artiklis on kirjas, et neid põhjendusi ei tohi rakendada „majanduslikel eesmärkidel".

30 Selleks et niisugune siseriiklik meede nagu see, mis takistab P. Aladzhovil lahkuda riigi territooriumilt ning mille puhul on selge, et see ei ole võetud avaliku julgeoleku või tervishoiu huvides, ei oleks vastuolus liidu õigusega, peab olema tõendatud, et see meede on võetud avaliku korra huvides ning tingimusel, et neile huvidele ei viidata majanduslikel eesmärkidel.

31 Selles osas märgib eelotsusetaotluse esitanud kohus, et siseriiklik seadus, millega võetakse üle direktiiv 2004/38, ei laiene Bulgaaria Vabariigi kodanikele.

32 See asjaolu ei tohi siiski mingil juhul takistada liikmesriigi kohut tagamast liidu õigusnormide, mis – nagu öeldud käesoleva kohtuotsuse punktis 27 – kuuluvad põhikohtuasjas kohaldamisele, ja täpsemalt direktiivi 2004/38 artikli 27 täielikku õigusmõju. Seetõttu peab asja menetlev liikmesriigi kohus jätma vajaduse korral kohaldamata liidu õigusega vastuolus oleva siseriikliku õigusnormi, tühistades muu hulgas niisuguse normi alusel antud halduse üksikakti (vt selle kohta eelkõige 5. oktoobri 2010. aasta otsus kohtuasjas C-173/09: Elchinov, EKL 2010, lk I-8889, punkt 31 ja seal viidatud kohtupraktika). Lisaks võib isik tugineda nimetatud artikli sätetele, mis on tingimusteta ja piisavalt täpsed, oma päritoluliikmesriigi vastu (vt analoogia alusel 4. detsembri 1974. aasta otsus kohtuasjas 41/74: van Duyn, EKL 1974, lk 1337, punktid 9–15).

33 Lisaks ei oma samuti tähtsust asjaolu, mida rõhutab ka eelotsusetaotluse esitanud kohus ning mille kohaselt ei sisaldu Bulgaaria põhiseaduses liikumisvabaduse piirangute

alusena avaliku korra, avaliku julgeoleku või tervishoiuga seotud põhjused, vaid see nimetab ainsa alusena kaaskodanike õiguste ja vabaduste kaitset ning sellest alusest lähtuvalt võeti vastu ka ZBLD. Selles osas on oluline ainult küsimus, kas liikmesriigi kodaniku liikumisvabadusele seatud piirang, mis nii nagu põhikohtuasjas on kehtestatud maksunõude sissenõudmiseks ja mida siseriikliku õiguse kohaselt põhjendatakse vajadusega kaitsta kaaskodanike õigusi, rajaneb alusel, mida võib pidada avaliku korra huvidest tulenevaks liidu õiguse tähenduses.

34 Euroopa Kohus on alati rõhutanud, et ehkki sisuliselt jääb liikmesriikidele vabadus määrata avaliku korra ja avaliku julgeoleku nõuded kindlaks lähtuvalt oma siseriiklikest vajadustest, mis võivad varieeruda nii liikmesriigiti kui sõltuvalt ajajärgust, tuleb neid nõudeid liidu kontekstis ja eelkõige isikute vaba liikumise aluspõhimõttest tehtava erandi õigustusena tõlgendada kitsalt, nii et nende ulatust ei saaks määrata iga liikmesriik ühepoolselt, ilma liidu institutsioonide kontrollita (vt eelkõige eespool viidatud kohtuotsus Jipa, punkt 23).

35 Nii on Euroopa Kohus täpsustanud, et avaliku korra mõiste eeldab igal juhul lisaks ühiskondliku korra häiretele ehk igasugusele seaduserikkumisele ka seda, et esineb tõeline, vahetu ja piisavalt tõsine oht, mis kahjustab mõnd ühiskonna põhihuvi (vt eelkõige eespool viidatud kohtuotsus Jipa, punkt 23 ja seal viidatud kohtupraktika).

36 Eelotsusetaotluse esitanud kohus viitab selles osas üldisele huvile, mida teenib haldusasutuse ülesanne tagada eelarvevahendite laekumine, ning eesmärgile kaitsta kaaskodanike õigusi, mida püütakse saavutada avalik-õiguslike nõuete sissenõudmise teel. Nimetatud kohus kirjeldab võlgnikust äriühingu maksuvõla olemasolu põhikohtuasjas kui ohtu, mis kahjustab mõnd ühiskonna põhihuvi.

37 Kahtlemata ei saa põhimõtteliselt välistada, nagu muuseas on möönnud ka Euroopa Inimõiguste Kohus (vt eespool viidatud kohtuotsus Riener *vs.* Bulgaaria, § 114–117), et maksunõuete tasumata jäämine võib olla avaliku korra nõuetega seotud küsimus. Liidu kodanike vaba liikumist käsitlevate liidu õigusnormide kontekstis võib see nii aga olla ainult juhul, kui esineb tõeline, vahetu ja piisavalt tõsine oht, mis kahjustab mõnd ühiskonna põhihuvi ning mis on tingitud kõnealuste summade suurusest või vajadusest võidelda maksudest kõrvalehoidumisega.

38 Lisaks, kuna avalik-õiguslike nõuete ning iseäranis maksunõuete sissenõudmise eesmärk on tagada asjaomase riigi tegevuse rahastamine lähtuvalt valikutest, mis väljendavad eelkõige tema üldist poliitikat majandus- ja sotsiaalvaldkonnas (vt selle kohta 6. septembri 2011. aasta otsus kohtuasjas C-398/09: Lady & Kid jt, EKL 2011, lk I-7375, punkt 24), siis ei saa ka meetmeid, mida ametiasutused võtavad niisuguste nõuete täitmise saavutamiseks, põhimõtteliselt käsitada kui üksnes majanduslikel eesmärkidel võetavaid direktiivi 2004/38 artikli 27 lõike 1 sätete tähenduses.

39 Samas ei piisa üksnes eelotsusetaotluses mainitud asjaoludest, mida on meenutatud käesoleva kohtuotsuse punktis 36, selleks et kontrollida, kas niisugused meetmed, nagu on põhikohtuasjas vaidluse all, võeti sellistest kaalutlustest lähtuvalt ning konkreetsemalt ei võimalda need järeldada, et need võeti ainult majanduslikel eesmärkidel. Seda peab kontrollima siseriiklik kohus.

40 Eelnevaid kaalutlusi arvestades tuleb esimesele küsimusele vastata, et liidu õigusega ei ole vastuolus liikmesriigi õigusnorm, mis võimaldab haldusasutusel keelata asjaomase riigi kodanikul sellest riigist lahkuda põhjusel, et äriühing, mille üks juhatuse liikmetest nimetatud kodanik on, ei ole tasunud teatavat maksuvõlga, kuid seda siiski juhul, kui täidetud on kaks tingimust: nimelt peab asjaomase meetme eesmärk olema teatavatel erandlikel asjaoludel, mis võivad tuleneda eelkõige selle võla liigist

või suurusest, seista vastu tõelisele, vahetule ja piisavalt tõsisele ohule, mis kahjustab mõnd ühiskonna põhihuvi, ning selle meetmega taotletav tulemus ei tohi olla seotud üksnes majanduslike eesmärkidega. Siseriiklikul kohtul tuleb kontrollida, kas need kaks tingimust on täidetud.

Teine ja kolmas küsimus

41 Teise ja kolmanda küsimusega, mida tuleb käsitleda koos, soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, millistel tingimustel võib niisuguseid õigusnorme, nagu on põhikohtuasjas vaidluse all, pidada proportsionaalseks ning reegliga, mille kohaselt liikumisvabaduse piirangud peavad rajanema asjaomase isiku isiklikul käitumisel, kooskõlas olevaks, kui võtta arvesse, et esiteks on olemas ühenduse õigusaktid vastastikuse abistamise kohta maksuvaldkonnas ning kui teiseks iseloomustab vaidlusaluseid õigusnorme nende rangus ja automaatsus.

42 Selles osas tuleb meenutada, et direktiivi 2004/38 artikli 27 lõike 2 kohaselt peavad avaliku korra või avaliku julgeoleku huvides võetavad meetmed olema kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega ja põhinema eranditult asjaomase isiku isiklikul käitumisel. Lisaks, nagu ilmneb käesoleva kohtuotsuse punktis 35 viidatud kohtupraktikast, peab asjaomase isiku käitumine kujutama endast tõelist, vahetut ja piisavalt tõsist ohtu mõnele ühiskonna põhihuvile. Põhjendused, mis ei ole juhtumi üksikasjadega vahetult seotud või mis rajanevad üldise preventsiooni kaalutlustel, ei ole vastuvõetavad.

43 Neil asjaoludel ei vasta liidu õiguse nõuetele õigusnorm, mille alusel tuleb automaatselt teha riigi territooriumilt lahkumist keelav otsus pelgalt maksuvõla olemasolu

tõttu, arvestamata asjaomase isiku isiklikku käitumist (vt selle kohta 19. jaanuari 1999. aasta otsus kohtuasjas C-348/96: Calfa, EKL 1999, lk I-11, punktid 27 ja 28).

44 Eelotsusetaotluse pinnalt jääb mulje, et põhikohtuasjas ei kohusta ei maksu- ja sotsiaalkindlustusmenetluse seadustiku ega ZBLD sätted, mille alusel administratsioon tegi otsuse keelata P. Aladzhovil Bulgaaria territooriumilt lahkuda, pädevat haldusasutust võtma arvesse asjaomase isiku isiklikku käitumist. Tõsi küll, maksu- ja sotsiaalkindlustusmenetluse seadustiku sätted ei tundu sellist arvessevõtmist välistavat, kuna need jätavad neid rakendavatele ametiasutustele hindamisruumi, nähes ette, et ametiasutused „võivad" nõuda niisuguse keelu kohaldamist ZBLD alusel. Selles kontekstis tuleb siiski tõdeda, et kuigi nimetatud ametiasutusi ei ole jäetud ilma võimalusest isiku käitumist arvesse võtta, ei tundu niisugused õigusnormid nagu need, mis on põhikohtuasjas vaidluse all, sisaldavat sellist kohustust nagu eespool mainitu, mis oleks ainsana kooskõlas liidu õiguse nõuetega.

45 Lisaks ilmneb toimikust, mille eelotsusetaotluse esitanud kohus Euroopa Kohtule edastas, et hageja suhtes võetud meede tundub olevat kehtestatud üksnes selle äriühingu maksuvõla tõttu, mille üks juhatuse liikmetest hageja on, ning üksnes selle tunnuse tõttu, välistades mis tahes konkreetse hinnangu andmise asjaomase isiku isiklikule käitumisele ning viitamata mis tahes ohule, mida see väidetavalt kujutab avalikule korrale.

46 Euroopa Kohus ei saa siiski otsustada liikmesriigi meetmete kooskõla üle liidu õigusega, vaid selle kooskõla hindamiseks vajalikud järeldused tuleb teha eelotsusetaotluse esitanud kohtul (eespool viidatud kohtuotsus Jipa, punkt 28).

47 Eelotsusetaotluse esitanud kohus peab proportsionaalsuse põhimõtte järgimise kontrollimisel hindama ka seda, kas keeld lahkuda riigi territooriumilt on taotletava

eesmärgi saavutamiseks sobiv ega lähe kaugemale selle eesmärgi saavutamiseks vajalikust (vt selle kohta eespool viidatud kohtuotsus Jipa, punkt 29). Sellega seoses peab eelotsusetaotluse esitanud kohus isegi juhul, kui oletada, et kõnealuse võla sissenõudmise võimatus kujutab endast tõelist, vahetut ja piisavalt tõsist ohtu, mis kahjustab mõnd ühiskonna põhihuvi, eelkõige kontrollima, kas vaidlusalune keeld, mis võtab P. Aladzhovilt võimaluse tegeleda teatava osa oma kutsealase tegevusega välismaal ning jätab ta seeläbi ilma osast sissetulekust, on ühelt poolt sellega taotletava eesmärgi, s.o maksu sissenõudmiseks sobiv ning teiselt poolt selleks vajalik. Nimetatud kohus peab ka kontrollima, kas riigist lahkumise keelule ei oleks leidunud teisi alternatiivseid meetmeid, mis olnuks võla tasumise saavutamise seisukohalt sama tõhusad, riivamata seejuures liikumisvabadust.

48 Niisuguste alternatiivsete meetmete hulgas võiks vajaduse korral olla meetmed, mida liikmesriigid saavad võtta eelkõige direktiivi 2008/55 alusel, mida mainib ka siseriiklik kohus. Viimane peab siiski igal juhul kontrollima, kas asjaomase liikmesriigi nõue kuulub nimetatud direktiivi kohaldamisalasse.

49 Eelnevaid kaalutlusi arvestades tuleb teisele ja kolmandale küsimusele vastata, et isegi kui oletada, et niisugune meede nagu põhikohtuasjas P. Aladzhovi suhtes kehtestatud keeld lahkuda riigi territooriumilt võeti vastu direktiivi 2004/38 artikli 27 lõikes 1 ette nähtud tingimuste kohaselt, on selline meede vastuolus sama artikli lõikes 2 ette nähtud tingimustega juhul,

– kui see kehtestati üksnes selle äriühingu maksuvõla tõttu, mille üks juhatuse liikmetest hageja on, ning üksnes selle tunnuse tõttu, välistades mis tahes konkreetse hinnangu andmise asjaomase isiku isiklikule käitumisele ning viitamata mis tahes ohule, mida see käitumine väidetavalt kujutab avalikule korrale, ja

– kui keeld lahkuda riigi territooriumilt ei ole sobiv sellega taotletava eesmärgi saavutamiseks ning läheb kaugemale nimetatud eesmärgi saavutamiseks vajalikust.

Eelotsusetaotluse esitanud kohtul tuleb kindlaks teha, kas see on nii tema menetluses olevas kohtuasjas.

Kohtukulud

50 Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus pooleli oleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse siseriiklik kohus. Euroopa Kohtule märkuste esitamisega seotud kulusid, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (neljas koda) otsustab:

1. Liidu õigusega ei ole vastuolus liikmesriigi õigusnorm, mis võimaldab haldusasutusel keelata asjaomase riigi kodanikul sellest riigist lahkuda põhjusel, et äriühing, mille üks juhatuse liikmetest nimetatud kodanik on, ei ole tasunud teatavat maksuvõlga, kuid seda siiski juhul, kui täidetud on kaks tingimust: nimelt peab asjaomase meetme eesmärk olema teatavatel erandlikel asjaoludel, mis võivad tuleneda eelkõige selle võla liigist või suurusest, seista vastu tõelisele, vahetule ja piisavalt tõsisele ohule, mis kahjustab mõnd ühiskonna põhihuvi, ning selle meetmega taotletav tulemus ei tohi olla seotud üksnes majanduslike eesmärkidega. Siseriiklikul kohtul tuleb kontrollida, kas need kaks tingimust on täidetud.

2. Isegi kui oletada, et niisugune meede nagu põhikohtuasjas P. Aladzhovi suhtes kehtestatud keeld lahkuda riigi territooriumilt võeti vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta direktiivi 2004/38/EÜ (mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil ning millega muudetakse määrust (EMÜ) nr 1612/68 ja tunnistatakse kehtetuks direktiivid 64/221/EMÜ, 68/360/EMÜ, 72/194/EMÜ, 73/148/EMÜ, 75/34/EMÜ, 75/35/EMÜ, 90/364/EMÜ, 90/365/EMÜ ja 93/96/EMÜ) artikli 27 lõikes 1 ette nähtud tingimuste kohaselt, on selline meede vastuolus sama artikli lõikes 2 ette nähtud tingimustega juhul,

– **kui see kehtestati üksnes selle äriühingu maksuvõla tõttu, mille üks juhatuse liikmetest hageja on, ning üksnes selle tunnuse tõttu, välistades mis tahes konkreetse hinnangu andmise asjaomase isiku isiklikule käitumisele ning viitamata mis tahes ohule, mida see käitumine väidetavalt kujutab avalikule korrale, ja**

– **kui keeld lahkuda riigi territooriumilt ei ole sobiv sellega taotletava eesmärgi saavutamiseks ning läheb kaugemale nimetatud eesmärgi saavutamiseks vajalikust.**

Eelotsusetaotluse esitanud kohtul tuleb kindlaks teha, kas see on nii tema menetluses olevas kohtuasjas.

Allkirjad