TIESAS SPRIEDUMS (ceturtā palāta)

2011. gada 17. novembrī *

Lieta C-434/10

par lūgumu sniegt prejudiciālu nolēmumu atbilstoši LESD 267. pantam, ko *Administrativen sad Sofia-grad* (Bulgārija) iesniedza ar lēmumu, kas pieņemts 2010. gada 24. augustā un kas Tiesā reģistrēts 2010. gada 6. septembrī, tiesvedībā

Petar Aladzhov

pret

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

TIESA (ceturtā palāta)

šādā sastāvā: palātas priekšsēdētājs Ž. K. Bonišo [*J.-C. Bonichot*] (referents), tiesneši A. Prehala [*A. Prechal*], K. Šīmans [*K. Schiemann*], K. Toadere [*C. Toader*] un E. Jarašūns [*E. Jarašiūnas*],

* Tiesvedības valoda — bulgāru.

ģenerāladvokāts P. Mengoci [*P. Mengozzi*],
sekretāre L. Hjūleta [*L. Hewlett*], galvenā administratore,

ņemot vērā rakstveida procesu,

ņemot vērā apsvērumus, ko sniedza:

— P. Aladzhova [*P. Aladzhov*] vārdā — M. Hristovs [*M. Hristov*], advokāts,

— Eiropas Komisijas vārdā — D. Maidani [*D. Maidani*] un V. Savovs [*V. Savov*], pārstāvji,

noklausījusies ģenerāladvokāta secinājumus 2011. gada 6. septembra tiesas sēdē,

pasludina šo spriedumu.

Spriedums

1 Lūgums sniegt prejudiciālu nolēmumu ir par to, kā interpretēt 27. panta 1. un 2. punktu Eiropas Parlamenta un Padomes 2004. gada 29. aprīļa Direktīvā 2004/38/EK par Savienības pilsoņu un viņu ģimenes locekļu tiesībām brīvi pārvietoties un uzturēties dalībvalstu teritorijā, ar ko groza Regulu (EEK) Nr. 1612/68 un atceļ Direktīvas

64/221/EEK, 68/360/EEK, 72/194/EEK, 73/148/EEK, 75/34/EEK, 75/35/EEK, 90/364/EEK, 90/365/EEK un 93/96/EEK (OV L 158, 77. lpp., un kļūdu labojumi — OV L 229, 35. lpp., un OV 2005, L 197, 34. lpp.).

2 Šis lūgums ir iesniegts saistībā ar tiesvedību starp Bulgārijas pilsoni P. Aladzhovu, kurš ir viens no sabiedrības *Yu.B.N. Kargo* vadītājiem, un *Zamestnik direktor na Stolichna direktsia na vatreshnite raboti kam Ministerstvo na vatreshnite raboti* (Iekšlietu ministrijas valsts iekšējo lietu Sofijas direkcijas direktora vietnieks; turpmāk tekstā — "direktora vietnieks") par tā lēmumu aizliegt P. Aladzhovam izceļot no valsts teritorijas, kamēr netiks nomaksāts nodokļa parāds, kas šai sabiedrībai pastāv attiecībā pret Bulgārijas valsti, vai iesniegts nodrošinājums, kas pilnībā nosegtu šī parāda summu.

Atbilstošās tiesību normas

Savienības tiesības

Direktīva 2004/38

3 Atbilstoši Direktīvas 2004/38 3. panta 1. punktam šo direktīvu piemēro visiem Savienības pilsoņiem, kas pārceļas uz dzīvi vai uzturas dalībvalstī, kurai tie nav valstiski piederīgi, un uz viņu ģimenes locekļiem.

4 Šīs direktīvas 4. panta 1. punktā ir noteikts:

"Neskarot noteikumus par ceļošanas dokumentiem, ko piemēro valstu robežkontrolei, visiem Savienības pilsoņiem ar derīgu personas apliecību vai pasi un viņu ģimenes locekļiem, kas nav nevienas dalībvalsts pilsoņi un kam ir derīga pase, ir tiesības izceļot no dalībvalsts teritorijas, lai ceļotu uz citu dalībvalsti."

5 Minētās direktīvas 27. panta 1. un 2. punktā ir noteikts:

"1. Ievērojot šīs nodaļas noteikumus, dalībvalstis neatkarīgi no valstiskās piederības drīkst ierobežot Savienības pilsoņu un viņu ģimenes locekļu pārvietošanās un uzturēšanās brīvību sabiedriskās kārtības, valsts drošības vai sabiedrības veselības apsvērumu dēļ. Šādus apsvērumus neizmanto ekonomiskos nolūkos.

2. Pasākumi, ko veic sabiedriskās kārtības vai valsts drošības apsvērumu dēļ, atbilst proporcionalitātes [samērīguma] principam un pamatojas tikai uz attiecīgā indivīda personisko darbību [rīcību]. Iepriekšējas krimināla sodāmības pašas par sevi nav pamatojums šādu pasākumu veikšanai.

Attiecīgā indivīda personiskajai darbībai [rīcībai] jārada faktiski, attiecīgajā brīdī esoši un pietiekami nopietni draudi, kas skar vienu no sabiedrības pamatinteresēm. Nav pieņemami apsvērumi, kas atdalīti no konkrētā gadījuma iezīmēm vai pamatojas uz vispārējas profilakses apsvērumiem."

Valsts tiesības

Bulgārijas Konstitūcija

6 Saskaņā ar Bulgārijas Konstitūcijas 35. panta 1. punktu:

"Ikvienam ir tiesības brīvi izvēlēties savu dzīvesvietu, pārvietoties pa valsts teritoriju un izceļot no tās. Šīs tiesības var tikt ierobežotas tikai ar tiesību aktiem, lai aizsargātu valsts drošību, sabiedrības veselību, kā arī citu valsts pilsoņu tiesības un brīvības."

Likums par personu apliecinošiem dokumentiem Bulgārijā

7 Likuma par personu apliecinošiem dokumentiem Bulgārijā (*Zakon za balgarskite lichni dokumenti*, 1998. gada 11. augusta *DV* Nr. 93), tā 2006. gadā grozītajā redakcijā (*DV* Nr. 105; turpmāk tekstā — "*ZBLD*"), 23. panta 2. un 3. punktā ir noteikts:

"2. Ikvienam Bulgārijas pilsonim ir tiesības, uzrādot personu apliecinošu dokumentu, izceļot no valsts un atgriezties tajā, šķērsojot Bulgārijas Republikas iekšējās robežas ar citām Eiropas Savienības dalībvalstīm, kā arī attiecīgā gadījumā — šķērsojot starptautiskajos līgumos paredzētās robežas.

3. 2. punktā minētās tiesības drīkst ierobežot tikai tiesību aktos paredzētos gadījumos ar mērķi aizsargāt valsts drošību, sabiedrisko kārtību, valsts pilsoņu veselību, kā arī citu valsts pilsoņu tiesības un brīvības."

8 *ZBLD* 75. pantā ir paredzēts:

"No valsts nedrīkst izceļot:

[..]

5. personas, attiecībā uz kurām ir lūgts piemērot Nodokļu un sociālā nodrošinājuma lietu kodeksa 182. panta 2. punkta 2. apakšpunkta a) daļā un 221. panta 6. punkta 1. apakšpunkta a) un b) daļā paredzēto aizliegumu."

Nodokļu un sociālā nodrošinājuma lietu kodekss

9 Nodokļu un sociālā nodrošinājuma lietu kodeksa (*Danachno-osiguritelen protsesualen kodeks*, 2005. gada 29. decembra *DV* Nr. 105), tā 2010. gadā grozītajā redakcijā (2010. gada 23. februāra *DV* Nr. 15), 182. pantā ir noteikts:

"1. Ja parāds netiek samaksāts tiesību aktos paredzētajā termiņā, iestāde, kura ir konstatējusi parāda esamību, pirms piespiedu piedziņas pasākumu veikšanas nosūta parādniekam brīdinājuma vēstuli ar lūgumu samaksāt parādu 7 dienu laikā. Kārtību, kādā iestādei, kura konstatējusi parāda esamību, ir jānosūta šī brīdinājuma vēstule, reglamentē atbilstošie 6. sadaļas noteikumi. Valsts ieņēmumu dienesta konstatēto parādu gadījumā brīdinājuma vēstuli nosūta tiesu izpildītājs.

2. a) Vienlaicīgi ar 1. punktā paredzēto brīdinājuma vēstuli vai arī pēc tās nosūtīšanas 1. punktā minētā iestāde — gadījumā, ja parāda summa pārsniedz BGN 5 000 un nav iesniegts nodrošinājums attiecīgās pamatsummas un procentu maksājumu apmērā, — var lūgt Iekšlietu ministrijas pārraudzībā esošajām iestādēm liegt parādniekam un attiecīgās sabiedrības uzraudzības vai vadības institūciju locekļiem izceļot no valsts, kā arī neizsniegt vai atsaukt jau izsniegtās pases un citus līdzvērtīgus dokumentus, kas nepieciešami valsts robežas šķērsošanai.

[..]

4. 2. punktā norādītie pasākumi, pamatojoties uz kompetentās iestādes veikto novērtējumu, var tikt piemēroti vienlaicīgi vai arī atsevišķi, ņemot vērā parāda summu vai parādnieka rīcību, un līdz pat parāda summas galīgai nomaksai."

10 Šā kodeksa 221. panta 6. punktā ir paredzēts:

"Ja kompetentā iestāde nav piemērojusi 182. panta 2. punkta 2. apakšpunktā vai 4. punktā paredzētos pasākumus un ja parāda summa ir lielāka par BGN 5 000 un nav iesniegts nodrošinājums attiecīgās pamatsummas un procentu maksājumu apmērā, tiesu izpildītājam ir iespēja:

1. lūgt Iekšlietu ministrijas pārraudzībā esošajām iestādēm:

a) liegt parādniekam vai attiecīgās sabiedrības uzraudzības vai vadības institūciju locekļiem izceļot no valsts;

b) neizsniegt vai arī atsaukt jau izsniegtās pases un citus līdzvērtīgus dokumentus, kas nepieciešami valsts robežas šķērsošanai."

Pamata lieta un prejudiciālie jautājumi

11 Bulgārijas pilsonis P. Aladzhovs ir viens no trim sabiedrības *Yu.B.N. Kargo* vadītājiem.

12 Ar 1995. gada 10. oktobra paziņojumu par nodokli, 1999. gada 20. augusta rīkojumu par nodokļu piedziņu, 2000. gada 10. aprīļa brīdinājuma vēstuli un 2001. gada 26. septembra paziņojumu Bulgārijas valsts neveiksmīgi bija mēģinājusi panākt no šīs sabiedrības nodokļa parāda BGN 44 449 (aptuveni EUR 22 000) apmērā samaksu, kas atbilst šīs sabiedrības nenomaksātajam pievienotās vērtības nodoklim un muitas nodoklim, kā arī ar to saistīto procentu maksājumu samaksu.

13 Iesniedzējtiesa ir precizējusi, ka attiecībā uz šo prasījumu nav iestājies noilgums un ka 2009. gada 19. jūnijā veiktā attiecīgās sabiedrības bankas kontos esošo naudas līdzekļu un tai piederošo transportlīdzekļu apķīlāšana nav ļāvusi nodrošināt parāda samaksu, jo sabiedrības bankas kontos nebija pietiekami naudas līdzekļi un transportlīdzekļu atrašanās vieta nebija zināma.

14 Līdz ar to, ņemot vērā Valsts ieņēmumu dienesta 2009. gada 30. jūlija lūgumu, direktora vietnieks saskaņā ar Nodokļu un sociālā nodrošinājuma lietu kodeksa 221. panta 6. punkta 1. apakšpunkta a) un b) daļu 2009. gada 25. novembrī, pamatojoties uz *ZBLD* 75. panta 5. punktu, piemēroja P. Aladzhovam aizliegumu izceļot no valsts līdz brīdim, kamēr tiks apmierināts valsts prasījums vai iesniegts nodrošinājums attiecībā uz šī prasījuma pilnīgu samaksu. Iesniedzējtiesa ir precizējusi, ka direktora vietniekam bija saistoša kompetence attiecībā uz šāda pasākuma piemērošanu.

15 Iesniedzējtiesā P. Aladzhovs lūdza atcelt šo lēmumu un norādīja, ka, tā kā viņš ir arī kādas citas sabiedrības, proti, sabiedrības *Bultrako AD*, kas ir "Honda" markas automašīnu oficiālais izplatītājs Bulgārijā, tirdzniecības nodaļas vadītājs, šis aizliegums izceļot no valsts būtiski apdraud viņa profesionālās darbības veikšanu, kas ir saistīta ar biežiem braucieniem uz ārvalstīm.

16 Iesniedzējtiesa ir norādījusi, ka, būdams Savienības pilsonis, P. Aladzhovs varēja atsaukties — tai skaitā attiecībā pret tās valsts iestādēm, kuras pilsonis viņš ir, — uz tiesībām, kas izriet no šī statusa, un tai skaitā uz tiesībām brīvi pārvietoties atbilstoši LESD 20. un 21. pantam un Eiropas Savienības Pamattiesību hartas 45. panta 1. punktam. Iesniedzējtiesa ir piezīmējusi, ka šīs tiesības tomēr nav beznosacījuma tiesības un Līgumā par Eiropas Savienības darbību vai tā piemērošanai pieņemtajos noteikumos šīm tiesībām var būt noteikti ierobežojumi un nosacījumi.

17 Tāpat iesniedzējtiesa ir norādījusi, ka, kaut arī Direktīvas 2004/38 27. panta 1. punktā ir paredzēts, ka Savienības pilsoņu pārvietošanās brīvība var tikt ierobežota sabiedriskās kārtības apsvērumu dēļ, Bulgārijas Konstitūcijā šāds Bulgārijas pilsoņu pārvietošanās brīvības ierobežošanas pamats nav paredzēts. Savukārt Konstitūcijā ir minēts ar citu pilsoņu tiesību un brīvību aizsardzību saistīts pamats, kurš nav norādīts Direktīvā 2004/38.

18 Iesniedzējtiesa turklāt ir atzīmējusi, ka strīdīgais lēmums tika pieņemts, nevis pamatojoties uz likumu, ar kuru Bulgārijas tiesībās tika transponēta Direktīva 2004/38, bet gan pamatojoties uz citiem tiesību aktiem.

19 Turklāt iesniedzējtiesa ir konstatējusi, ka atbilstoši Tiesas judikatūrai Savienības pilsoņu pārvietošanās brīvību ierobežojošiem pasākumiem ir jābūt pamatotiem ar faktiskiem, attiecīgajā brīdī esošiem un pietiekami nopietniem draudiem, kas skar vienu no sabiedrības pamatinteresēm, un tiem ir jābūt nepieciešamiem un samērīgiem. Šajā

ziņā tā ir arī atzīmējusi, ka Eiropas Cilvēktiesību tiesa jau ir atzinusi, ka mērķis veikt efektīvu nodokļa parāda piedziņu var būt leģitīms pamats tās pārvietošanās brīvības ierobežošanai, kura ir paredzēta Eiropas Cilvēktiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencijas 4. protokola 2. pantā, kas 1950. gada 4. novembrī parakstīta Romā (skat. Eiropas Cilvēktiesību tiesas 2006. gada 23. maija spriedumu lietā *Riener* pret Bulgāriju).

20 Iesniedzējtiesa tāpat ir konstatējusi, ka, kaut arī Padomes 2008. gada 26. maija Direktīvā 2008/55/EK par savstarpējo palīdzību prasījumu piedziņā saistībā ar noteiktiem maksājumiem, nodokļiem un citiem pasākumiem (OV L 150, 28. lpp.) un Komisijas 2008. gada 28. novembra Regulā (EK) Nr. 1179/2008, ar ko nosaka sīki izstrādātu kārtību, kā īstenot atsevišķus noteikumus Direktīvā 2008/55 (OV L 319, 21. lpp.), ir paredzēts dalībvalstu savstarpējās palīdzības mehānisms saistībā ar prasījumu piedziņu, no lietas materiāliem neizriet, ka šī mehānisma ietvaros būtu īstenoti kādi pasākumi ar mērķi veikt attiecīgā prasījuma piedziņu.

21 Visbeidzot iesniedzējtiesa ir norādījusi, ka valsts tiesību normas attiecībā uz šāda pasākuma, ar kuru ir noteikts aizliegums izceļot no valsts teritorijas, pieņemšanu neparedz, ka administratīvajai iestādei būtu jāpārbauda šī pasākuma radītās sekas uz attiecīgās personas profesionālo situāciju, nedz arī uz parādā esošās sabiedrības komercdarbību un tādējādi uz tās spēju atmaksāt parādu.

22 Šādos apstākļos *Administrativen sad Sofia-grad* nolēma apturēt tiesvedību un uzdot Tiesai šādus prejudiciālus jautājumus:

"1) Vai uz aizliegumu izceļot no kādas Eiropas Savienības dalībvalsts, kas attiecībā uz šīs valsts pilsoni, kurš ir saskaņā ar šīs valsts tiesībām reģistrētas komercsabiedrības vadītājs, noteikts šīs sabiedrības valstij nenomaksātā parāda dēļ, attiecas

Direktīvas 2004/38 [..] 27. panta 1. punktā paredzētais ar "sabiedriskās kārtības" aizsardzību saistītais pamatojums, ņemot vērā pamata lietā esošos apstākļus un vienlaicīgi ievērojot šādus apstākļus:

— šīs dalībvalsts Konstitūcijā nav paredzēta fizisku personu tiesību uz brīvu pārvietošanos ierobežošana ar mērķi nodrošināt "sabiedriskās kārtības" aizsardzību;

— ar "sabiedrisko kārtību" saistītais pamatojums kā iepriekš minētā aizlieguma pamatojums ir norādīts valsts likumā, kurš ir pieņemts cita Savienības tiesību akta transponēšanai;

— ar "sabiedrisko kārtību" saistītais pamatojums iepriekš minētās direktīvas normas izpratnē ietver arī ar "citu pilsoņu tiesību aizsardzību" saistīto pamatojumu, ja ar valsts prasījuma piedziņu tiek veikts pasākums dalībvalsts ieņēmumu nodrošināšanai?

2) Vai pamata lietā esošajos apstākļos no Savienības pilsoņu tiesību uz brīvu pārvietošanos izmantošanai noteiktajiem ierobežojumiem un nosacījumiem, kā arī no to ieviešanai atbilstoši Savienības tiesībām veiktajiem pasākumiem izriet, ka ir pieļaujams tāds valsts tiesiskais regulējums, saskaņā ar kuru dalībvalsts savam pilsonim, kurš ir saskaņā ar attiecīgās dalībvalsts tiesībām reģistrētas komercsabiedrības vadītājs, var piemērot administratīvu piespiedu līdzekli "aizlieguma

izceļot no valsts" veidā, ņemot vērā šīs sabiedrības valstij nenomaksāto parādu, kas saskaņā ar šīs valsts tiesībām ir kvalificējams kā "ievērojams", ja šī valsts prasījuma piedziņai ir iespējams izmantot Direktīvā 2008/55 [..], kā arī Regulā [..] Nr. 1179/2008 [..] paredzēto savstarpējās palīdzības starp dalībvalstīm procedūru?

3) Vai pamata lietā esošajos apstākļos samērīguma princips, Savienības pilsoņu tiesību uz brīvu pārvietošanos izmantošanai noteiktie ierobežojumi un nosacījumi, kā arī to ieviešanai atbilstoši Savienības tiesībām veiktie pasākumi un it īpaši Direktīvas 2004/38 [..] 27. panta 1. un 2. punktā paredzētie kritēriji ir interpretējami tādējādi, ka gadījumā, ja saskaņā ar dalībvalsts tiesībām reģistrētai komercsabiedrībai ir tāds parāds valstij, kas atbilstoši šīs valsts tiesībām ir kvalificējams kā "ievērojams parāds", ir pieļaujams, ka attiecībā uz fizisko personu, kas ir attiecīgās sabiedrības vadītājs, tiek noteikts aizliegums izceļot no šīs dalībvalsts, pastāvot šādiem apstākļiem:

— "ievērojama" parāda valstij esamība tiek uzskatīta par faktiskiem, attiecīgajā brīdī esošiem un pietiekami nopietniem draudiem, kas skar vienu no sabiedrības pamatinteresēm, kuru dēļ likumdevējs ir uzskatījis par vajadzīgu ieviest konkrēto administratīvo piespiedu pasākumu "aizlieguma izceļot no valsts" veidā;

— nav paredzēts izvērtēt apstākļus, kas ir saistīti ar sabiedrības vadītāja personisko rīcību un viņa pamattiesību, kā, piemēram, viņa tiesību uz tādas profesionālās darbības citās darba tiesiskajās attiecībās veikšanu, kas ietver braucienus uz ārvalstīm, pārkāpumu;

— pēc aizlieguma piemērošanas netiek izvērtēta tā ietekme uz parādā esošās sabiedrības komercdarbību, kā arī netiek izvērtētas parāda valstij nomaksas iespējas;

— aizliegums tiek noteikts, pamatojoties uz attiecīgu lūgumu, kuram ir saistošs raksturs, ciktāl tajā ir apliecināts, ka konkrētajai komercsabiedrībai ir "ievērojams" parāds valstij, ka šis parāds nav nodrošināts pamatsummas un procentu maksājumu apmērā un ka persona, attiecībā uz kuru tiek lūgts noteikt aizliegumu, ir šīs komercsabiedrības vadības institūcijas loceklis;

— aizliegums ir spēkā līdz brīdim, kamēr parāds valstij netiek pilnībā nomaksāts vai nodrošināts, neparedzot šī aizlieguma adresātam iespēju lūgt šo aizliegumu noteikušajai iestādei to pārskatīt un ņemt vērā attiecībā uz parādu pastāvošo noilguma termiņu?"

Par prejudiciālajiem jautājumiem

Par pirmo jautājumu

23 Ar savu pirmo jautājumu iesniedzējtiesa būtībā vēlas noskaidrot, vai Savienības tiesības pieļauj tādu dalībvalsts tiesību normu, kas ļauj administratīvajai iestādei aizliegt šīs valsts pilsonim izceļot no tās teritorijas, ņemot vērā sabiedrības, kuras viens no vadītājiem ir šis pilsonis, nenomaksāto nodokļu parādu.

24 Lai sniegtu lietderīgu atbildi uz šo jautājumu, ir jānorāda, ka P. Aladzhovam kā Bulgārijas pilsonim ir Savienības pilsoņa statuss atbilstoši LESD 20. pantam un tādēļ viņš arī attiecībā uz savu izcelsmes dalībvalsti var atsaukties uz tiesībām, kas ir saistītas ar šādu statusu, arī uz LESD 21. pantā piešķirtajām tiesībām brīvi pārvietoties un uzturēties dalībvalstu teritorijā (it īpaši skat. 2008. gada 10. jūlija spriedumu lietā C-33/07 *Jipa*, Krājums, I-5157. lpp., 17. punkts, un 2011. gada 5. maija spriedumu lietā C-434/09 *McCarthy*, Krājums, I-3375. lpp., 48. punkts).

25 Tiesības brīvi pārvietoties ietver gan Savienības pilsoņu tiesības ieceļot dalībvalstī, kas nav to izcelsmes dalībvalsts, gan arī atbilstošas tiesības izceļot no tās. Kā Tiesai jau ir bijusi iespēja uzsvērt, Līgumā garantētās pamatbrīvības būtu bezjēdzīgas, ja izcelsmes dalībvalsts bez pienācīga pamatojuma varētu aizliegt saviem pilsoņiem izceļot no tās teritorijas, lai ieceļotu citas dalībvalsts teritorijā (skat. iepriekš minēto spriedumu lietā *Jipa*, 18. punkts).

26 Direktīvas 2004/38 4. panta 1. punktā turklāt ir tieši paredzēts, ka visiem Savienības pilsoņiem ar derīgu personas apliecību vai pasi ir tiesības izceļot no dalībvalsts teritorijas, lai ceļotu uz citu dalībvalsti.

27 No tā izriet, ka uz tādu situāciju kā P. Aladzhova — kurš no tās valsts teritorijas, kuras pilsonis viņš ir, plāno doties uz citas dalībvalsts teritoriju — situāciju attiecas Savienības pilsoņu tiesības uz brīvu pārvietošanos un uzturēšanos citās dalībvalstīs.

28 Tomēr Savienības pilsoņu tiesības uz brīvu pārvietošanos nav beznosacījumu, bet Līgumā, kā arī tā piemērošanai pieņemtajos noteikumos šīm tiesībām var būt noteikti ierobežojumi un nosacījumi (it īpaši skat. iepriekš minēto spriedumu lietā *Jipa*, 21. punkts un tajā minētā judikatūra).

29 Šie ierobežojumi un nosacījumi it īpaši izriet no Direktīvas 2004/38 27. panta 1. punkta, atbilstoši kuram dalībvalstīm ir ļauts ierobežot Savienības pilsoņu vai viņu ģimenes locekļu pārvietošanās brīvību sabiedriskās kārtības, valsts drošības vai sabiedrības veselības apsvērumu dēļ. Saskaņā ar šo pašu tiesību normu šādus apsvērumus tomēr nedrīkst izmantot "ekonomiskos nolūkos".

30 Tādēļ, lai atbilstoši Savienības tiesībām būtu pieļaujams tāds valsts pasākums, kāds tika piemērots P. Aladzhovam, kam tika liegts izceļot no valsts teritorijas, un par kuru ir zināms, ka tas nav ticis piemērots valsts drošības vai sabiedrības veselības apsvērumu dēļ, tam ir jābūt pamatotam ar to, ka tas ir ticis veikts ar sabiedriskās kārtības apsvērumiem saistītu iemeslu dēļ, un ir jābūt izpildītam nosacījumam, ka šie apsvērumi nebija izvirzīti ekonomiskos nolūkos.

31 Šajā ziņā iesniedzējtiesa ir norādījusi, ka valsts likums, ar kuru tika transponēta Direktīva 2004/38, attiecībā uz Bulgārijas Republikas pilsoņiem nav piemērojams.

32 Tomēr šāds apstāklis katrā ziņā nevar liegt valsts tiesai nodrošināt pamata lietā piemērojamo Savienības tiesību normu pilnīgu iedarbību, kā norādīts šā sprieduma 27. punktā, un it īpaši — Direktīvas 2004/38 27. panta pilnīgu iedarbību. Tādējādi valsts tiesai vajadzības gadījumā ir pienākums nepiemērot jebkuru Savienības tiesībām pretrunā esošu valsts tiesību normu, it īpaši atceļot individuālu administratīvu lēmumu, kas ir pieņemts, pamatojoties uz šo tiesību normu (šajā ziņā skat. 2010. gada 5. oktobra spriedumu lietā C-173/09 *Elchinov*, Krājums, I-8889. lpp., 31. punkts un tajā minētā judikatūra). Turklāt uz šī panta noteikumiem — kas ir beznosacījuma un pietiekami precīzi — privātpersona var atsaukties attiecībā pret dalībvalsti, kuras pilsonis tas ir (pēc analoģijas skat. 1974. gada 4. decembra spriedumu lietā 41/74 *van Duyn*, *Recueil*, 1337. lpp., 9.–15. punkts).

33 Tāpat arī nav nozīmes tam apstāklim, ka, kā norādījusi iesniedzējtiesa, Bulgārijas Konstitūcijā, pamatojot Bulgārijas pilsoņu pārvietošanās brīvības ierobežojumu, kā

pamatojums nav norādīti ar sabiedriskās kārtības, valsts drošības vai sabiedrības veselības apsvērumiem saistīti iemesli, bet īpaši ir minēts ar citu pilsoņu tiesību un brīvību aizsardzību saistīts pamatojums, balstoties uz kuru tika pieņemts *ZBLD*. Būtībā nozīme ir tikai tam, vai valsts pilsoņa brīvas pārvietošanās ierobežojuma, kas ir ticis noteikts, lai — kā tas ir pamata lietā — īstenotu nodokļa prasījuma piedziņu, un kas atbilstoši valsts tiesībām ir pamatots ar vēlmi aizsargāt citu pilsoņu tiesības, pamatā ir tāds apsvērums, kuru varētu uzskatīt par iemeslu, kas ir saistīts ar sabiedrisko kārtību Savienības tiesību izpratnē.

34 Tiesa vienmēr ir uzsvērusi, ka, lai arī dalībvalstīm saskaņā ar to vajadzībām, kuras katrā dalībvalstī un laika periodā var atšķirties, principā ir tiesības noteikt sabiedriskās kārtības un valsts drošības prasības, tomēr Savienības kontekstā un it īpaši kā pamatojums atkāpei no personu brīvas pārvietošanās pamatprincipa šīs prasības ir jāinterpretē šauri un to saturu nevar noteikt katra dalībvalsts vienpusēji bez Savienības iestāžu kontroles (it īpaši skat. iepriekš minēto spriedumu lietā *Jipa*, 23. punkts).

35 Tiesa tādējādi ir precizējusi, ka sabiedriskās kārtības jēdziens katrā ziņā nozīmē, ka papildus sabiedriskiem traucējumiem, ko rada jebkurš likumpārkāpums, pastāv faktisks, attiecīgajā brīdī esošs un pietiekami nopietns apdraudējums, kas skar vienu no sabiedrības pamatinteresēm (it īpaši skat. iepriekš minēto spriedumu lietā *Jipa*, 23. punkts un tajā minētā judikatūra).

36 Šajā ziņā iesniedzējtiesa ir atsaukusies uz vispārējo interešu raksturu, kas piemīt valsts pārvaldes iestāžu uzdevumam nodrošināt budžeta ieņēmumus, un uz mērķi aizsargāt citu pilsoņu tiesības, kas ir valsts prasījumu piedziņas pamatā. Iesniedzējtiesa arī norāda, ka nodokļa parāda nepiedzīšana no attiecīgās parādā esošās sabiedrības pamata lietā tiek uzskatīta par sabiedrības pamatinterešu apdraudējumu.

37 Nav noliedzams, ka nevar principiāli izslēgt — kā to turklāt ir atzinusi arī Eiropas Cilvēktiesību tiesa (skat. iepriekš minēto spriedumu lietā *Riener*, 114.–117. punkts) —, ka nodokļu prasījumu nepiedzīšana var būt pretrunā sabiedriskās kārtības prasībām. Tomēr, ņemot vērā Savienības pilsoņu brīvas pārvietošanās jomā pastāvošās Savienības tiesību normas, tas tā var būt tikai tad, ja pastāv faktisks, attiecīgajā brīdī esošs un pietiekami nopietns apdraudējums, kas skar vienu no sabiedrības pamatinteresēm, un ievērojot, piemēram, attiecīgo summu būtisko apmēru vai ar krāpšanas apkarošanu nodokļu jomā saistītās vajadzības.

38 Turklāt, tā kā valsts prasījumu un it īpaši nodokļu prasījumu piedziņas mērķis ir nodrošināt attiecīgās dalībvalsts veikto darbību finansēšanu atbilstoši izvēlei, kas atbilst tās vispārīgajai politikai ekonomiskajos un sociālajos jautājumos (šajā ziņā skat. 2011. gada 6. septembra spriedumu lietā C-398/09 *Lady & Kid* u.c., Krājums, I-7375. lpp., 24. punkts), valsts iestāžu veiktos pasākumus ar mērķi nodrošināt šo piedziņu principā tāpat nevar uzskatīt pat tādiem, kas ir tikuši veikti vienīgi ekonomiskos nolūkos Direktīvas 2004/38 27. panta 1. punkta noteikumu izpratnē.

39 Tomēr informācija, kas ir ietverta lēmumā par prejudiciālu jautājumu uzdošanu un atspoguļota šā sprieduma 36. punktā, vien neļauj pārbaudīt, vai tādi pasākumi kā pamata lietā ir veikti, pamatojoties uz šādiem apsvērumiem, un it īpaši neļauj secināt, ka tie ir veikti vienīgi ekonomiskos nolūkos. Šajā ziņā nepieciešamās pārbaudes ir jāveic valsts tiesai.

40 Ņemot vērā iepriekš minētos apsvērumus, uz pirmo jautājumu ir jāatbild, ka Savienības tiesības pieļauj tādu dalībvalsts tiesību normu, kas ļauj administratīvajai iestādei aizliegt šīs valsts pilsonim izceļot no tās teritorijas, ņemot vērā sabiedrības, kuras viens no vadītājiem ir šis pilsonis, nenomaksāto nodokļu parādu, ja tiek izpildīts divkāršs nosacījums, proti, ja attiecīgais pasākums ir veikts, lai noteiktos izņēmuma rakstura apstākļos, kas it īpaši var izrietēt no šī parāda veida vai ievērojamā apmēra,

nodrošinātos pret faktisku, attiecīgajā brīdī esošu un pietiekami nopietnu apdraudējumu, kas skar vienu no sabiedrības pamatinteresēm, un ja mērķis, ko šādi iecerēts sasniegt, nav saistīts vienīgi ar ekonomiskiem nolūkiem. Valsts tiesai ir jāpārbauda, vai šis divkāršais nosacījums ir izpildīts.

Par otro un trešo jautājumu

41 Uzdodot otro un trešo jautājumu, kas ir jāizskata kopā, iesniedzējtiesa vēlas noskaidrot, pastāvot kādiem nosacījumiem, tāda veida tiesību akti kā pamata lietā var tikt atzīti par samērīgiem un atbilstošiem prasībai, saskaņā ar kuru pārvietošanās brīvības ierobežojumiem ir jābūt pamatotiem ar attiecīgās personas personisko rīcību, ja, pirmkārt, pastāv Kopienu instrumenti savstarpējai palīdzībai nodokļu jomā un, otrkārt, attiecīgos tiesību aktus raksturo stingrība un automātiska piemērojamība.

42 Šajā ziņā ir jāatgādina, ka saskaņā ar Direktīvas 2004/38 27. panta 2. punktu pasākumiem, ko veic sabiedriskās kārtības vai valsts drošības apsvērumu dēļ, ir jāatbilst samērīguma principam un jābūt pamatotiem tikai ar attiecīgā indivīda personisko rīcību. Turklāt, kā izriet no šā sprieduma 35. punktā minētās judikatūras, attiecīgās personas rīcībai ir jārada faktiski, attiecīgajā brīdī esoši un pietiekami nopietni draudi, kas skar vienu no sabiedrības pamatinteresēm. Nav pieņemami apsvērumi, kas atdalīti no konkrētā gadījuma iezīmēm vai pamatojas uz vispārējas profilakses apsvērumiem.

43 Šādos apstākļos leģislatīva vai reglamentējoša valsts tiesību norma, kas piešķir automātisku raksturu lēmumam, ar kuru tikai nodokļa parāda pastāvēšanas dēļ ir noteikts aizliegums izceļot no valsts teritorijas, neņemot vērā attiecīgā indivīda personisko

rīcību, neatbilst Savienības tiesībās izvirzītajām prasībām (šajā ziņā skat. 1999. gada 19. janvāra spriedumu lietā C-348/96 *Calfa*, *Recueil*, I-11. lpp., 27. un 28. punkts).

44 Pamata lietā, ņemot vērā lēmumu par prejudiciālu jautājumu uzdošanu, šķiet, ka nedz Nodokļu un sociālā nodrošinājuma lietu kodeksa noteikumi, nedz *ZBLD* noteikumi, pamatojoties uz kuriem tika pieņemts administrācijas lēmums aizliegt P. Aladzhovam izceļot no Bulgārijas teritorijas, neparedz kompetentajām administratīvajām iestādēm pienākumu ņemt vērā attiecīgās personas personisko rīcību. Nenoliedzami, ka Nodokļu un sociālā nodrošinājuma lietu kodeksa noteikumi šķietami neizslēdz šādu ņemšanu vērā, jo tie piešķir šajos noteikumos minētajām iestādēm rīcības brīvību, paredzot, ka tās "var" lūgt piemērot šādu aizliegumu atbilstoši *ZBLD*. Šādā kontekstā ir jākonstatē, ka, lai arī šīm iestādēm netiek liegts ņemt vērā šo rīcību, tādas tiesību normas kā pamata lietā šķietami neparedz iepriekš minētajam pienākumam analogu pienākumu, kas vienīgais atbilst Savienības tiesībām.

45 No iesniedzējtiesas Tiesai iesniegtajiem lietas materiāliem turklāt izriet, ka prasītājam piemērotā pasākuma pamatā šķietami ir vienīgi sabiedrības, viens no kuras vadītājiem viņš ir, nodokļu parāds un ka attiecīgais pasākums ir ticis piemērots vienīgi šī statusa dēļ, neveicot konkrētu attiecīgās personas personiskās rīcības izvērtējumu un nenorādot ne uz kādu apdraudējumu, ko šī persona varētu radīt sabiedriskajai kārtībai.

46 Tomēr Tiesai nav jāizvērtē valsts pasākumu saderība ar Savienības tiesībām un iesniedzējtiesai ir jākonstatē viss nepieciešamais šīs saderības izvērtēšanai (iepriekš minētais spriedums lietā *Jipa*, 28. punkts).

47 Pārbaudot samērīguma principa ievērošanu, iesniedzējtiesai ir arī jānosaka, vai izceļošanas no valsts teritorijas aizliegums ir atbilstošs, lai nodrošinātu sasniedzamā

mērķa īstenošanu, un nepārsniedz to, kas ir nepieciešams tā sasniegšanai (šajā ziņā skat. iepriekš minēto spriedumu lietā *Jipa*, 29. punkts). Šajā ziņā, pat pieņemot, ka attiecīgā parāda piedziņas neiespējamība ir faktisks, attiecīgajā brīdī esošs un pietiekami nopietns apdraudējums, kas skar vienu no sabiedrības pamatinteresēm, iesniedzējtiesai it īpaši ir jāpārbauda, vai, liedzot P. Aladzhovam iespēju veikt daļu no viņa profesionālās darbības ārvalstīs un tādējādi liedzot viņam daļu no ienākumiem, attiecīgais aizliegumu saturošais pasākums, pirmkārt, ir atbilstošs, lai nodrošinātu nodokļa piedziņu, ko ar to ir paredzēts sasniegt, un, otrkārt, vai tas ir nepieciešams šā mērķa sasniegšanai. Tāpat tai ir jāpārbauda, vai nepastāv citi aizliegumam izceļot no valsts teritorijas alternatīvi pasākumi, kas būtu bijuši tikpat efektīvi, lai īstenotu šo piedziņu, tomēr nebūtu apdraudējuši pārvietošanās brīvību.

48 Attiecīgā gadījumā šādi alternatīvi pasākumi var ietvert pasākumus, kurus valsts iestādes var veikt atbilstoši Direktīvai 2008/55, uz kuru ir norādījusi valsts tiesa. Tomēr valsts tiesai katrā ziņā ir jāpārbauda, vai attiecīgās dalībvalsts prasījums ietilpst šīs direktīvas piemērošanas jomā.

49 Ņemot vērā iepriekš minētos apsvērumus, uz otro un trešo jautājumu ir jāatbild, ka, pat pieņemot, ka tāds pasākums, ar kuru noteikts aizliegums izceļot no valsts teritorijas, kāds pamata lietā ir piemērots P. Aladzhovam, ir ticis pieņemts atbilstoši Direktīvas 2004/38 27. panta 1. punktā paredzētajiem nosacījumiem, šā paša panta 2. punktā paredzētie nosacījumi nepieļauj šādu pasākumu,

— ja tā pamatā ir vienīgi sabiedrības, viens no kuras vadītājiem ir attiecīgā persona, nodokļu parāds un ja attiecīgais pasākums ir ticis piemērots vienīgi šī statusa dēļ, neveicot konkrētu attiecīgās personas personiskās rīcības izvērtējumu un nenorādot ne uz kādu apdraudējumu, ko šī persona varētu radīt sabiedriskajai kārtībai, un

— ja aizliegums izceļot no valsts teritorijas nav atbilstošs, lai nodrošinātu sasniedzamā mērķa īstenošanu, un pārsniedz to, kas ir nepieciešams tā sasniegšanai.

Iesniedzējtiesai ir jāpārbauda, vai tas tā ir tās izskatāmajā lietā.

Par tiesāšanās izdevumiem

50 Attiecībā uz lietas dalībniekiem šī tiesvedība ir stadija procesā, kuru izskata iesniedzējtiesa, un tā lemj par tiesāšanās izdevumiem. Izdevumi, kas radušies, iesniedzot apsvērumus Tiesai, un kas nav minēto lietas dalībnieku izdevumi, nav atlīdzināmi.

Ar šādu pamatojumu Tiesa (ceturtā palāta) nospriež:

1) Savienības tiesības pieļauj tādu dalībvalsts tiesību normu, kas ļauj administratīvajai iestādei aizliegt šīs valsts pilsonim izceļot no tās teritorijas, ņemot vērā sabiedrības, kuras viens no vadītājiem ir šis pilsonis, nenomaksāto nodokļu parādu, ja tiek izpildīts divkāršs nosacījums, proti, ja attiecīgais pasākums ir veikts, lai noteiktos izņēmuma rakstura apstākļos, kas it īpaši var izrietēt no šī parāda veida vai ievērojamā apmēra, nodrošinātos pret faktisku, attiecīgajā brīdī esošu un pietiekami nopietnu apdraudējumu, kas skar vienu no sabiedrības pamatinteresēm, un ja mērķis, ko šādi iecerēts sasniegt, nav saistīts vienīgi ar ekonomiskiem nolūkiem. Valsts tiesai ir jāpārbauda, vai šis divkāršais nosacījums ir izpildīts;

2) pat pieņemot, ka tāds pasākums, ar kuru noteikts aizliegums izceļot no valsts teritorijas, kāds pamata lietā ir piemērots P. Aladzhovam, ir ticis pieņemts atbilstoši Eiropas Parlamenta un Padomes 2004. gada 29. aprīļa Direktīvas 2004/38/EK par Savienības pilsoņu un viņu ģimenes locekļu tiesībām brīvi pārvietoties un uzturēties dalībvalstu teritorijā, ar ko groza Regulu (EEK) Nr. 1612/68 un atceļ Direktīvas 64/221/EEK, 68/360/EEK, 72/194/EEK, 73/148/EEK, 75/34/EEK, 75/35/EEK, 90/364/EEK, 90/365/EEK un 93/96/EEK, 27. panta 1. punktā paredzētajiem nosacījumiem, šā paša panta 2. punktā paredzētie nosacījumi nepieļauj šādu pasākumu,

— **ja tā pamatā ir vienīgi sabiedrības, viens no kuras vadītājiem ir attiecīgā persona, nodokļu parāds un ja attiecīgais pasākums ir ticis piemērots vienīgi šī statusa dēļ, neveicot konkrētu attiecīgās personas personiskās rīcības izvērtējumu un nenorādot ne uz kādu apdraudējumu, ko šī persona varētu radīt sabiedriskajai kārtībai, un**

— **ja aizliegums izceļot no valsts teritorijas nav atbilstošs, lai nodrošinātu sasniedzamā mērķa īstenošanu, un pārsniedz to, kas ir nepieciešams tā sasniegšanai.**

Iesniedzējtiesai ir jāpārbauda, vai tas tā ir tās izskatāmajā lietā.

[Paraksti]