A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (negyedik tanács)

2011. november 17.*

A C-434/10. sz. ügyben,

az EUMSZ 267. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet az Administrativen sad Sofia-grad (Bulgária) a Bírósághoz 2010. szeptember 6-án érkezett, 2010. augusztus 24-i határozatával terjesztett elő az előtte

Petar Aladzhov

és

a **Zamestnik direktor na Stolichna direktsia na vatreshnite raboti kam Ministerstvo na vatreshnite raboti**

között folyamatban lévő eljárásban,

A BÍRÓSÁG (negyedik tanács),

tagjai: J.-C. Bonichot tanácselnök (előadó), A. Prechal, K. Schiemann, C. Toader és E. Jarašiūnas bírák,

* Az eljárás nyelve: bolgár.

főtanácsnok: P. Mengozzi,
hivatalvezető: L. Hewlett főtanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra,

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

– P. Aladzhov képviseletében M. Hristov ügyvéd,

– az Európai Bizottság képviseletében D. Maidani és V. Savov, meghatalmazotti minőségben,

a főtanácsnok indítványának a 2011. szeptember 6-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

meghozta a következő

Ítéletet

1 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról, valamint az 1612/68/EGK rendelet módosításáról, továbbá a 64/221/EGK, a 68/360/EGK, a 72/194/EGK, a 73/148/EGK, a 75/34/EGK, a 75/35/EGK, a 90/364/EGK, a 90/365/

EGK és a 93/96/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2004. április 29-i 2004/38/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 158., 77. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 5. kötet, 46. o., helyesbítés: HL L 274., 2009.10.20., 47. o.) 27. cikke (1) és (2) bekezdésének értelmezésére vonatkozik.

2 E kérelmet P. Aladzhov bolgár állampolgár, a Yu.B.N. Kargo társaság társügyvezetője, és a Zamestnik direktor na Stolichna direktsia na vatreshnite raboti kam Ministerstvo na vatreshnite raboti (a Belügyminisztérium belügyekért felelős szófiai igazgatóságának igazgatóhelyettese, a továbbiakban: igazgatóhelyettes) közötti, az ez utóbbi által hozott azon határozat tárgyában indult jogvitában terjesztették elő, amely megtiltotta P. Aladzhovnak az államterület elhagyását e társaságnak a bolgár állammal szemben fennálló adótartozása megfizetéséig vagy e tartozás teljes megfizetését fedező biztosíték letételéig.

Jogi háttér

Az uniós jog

A 2004/38 irányelv

3 A 3. cikkének (1) bekezdése értelmében a 2004/38 irányelvet kell alkalmazni mindazokra az uniós polgárokra, akik olyan tagállamba utaznak, vagy olyan tagállamban tartózkodnak, amelynek nem állampolgárai, valamint családtagjaikra.

4 Ezen irányelv 4. cikkének (1) bekezdése így rendelkezik:

„A nemzeti határellenőrzéskor alkalmazandó, úti okmányokra vonatkozó rendelkezések sérelme nélkül, valamennyi uniós polgár érvényes személyazonosító igazolvánnyal vagy útlevéllel, és azok a családtagjaik, akik nem valamelyik tagállam állampolgárai és érvényes útlevéllel rendelkeznek, jogosultak egy tagállam területét elhagyni egy másik tagállamba való utazás céljából."

5 A fenti irányelv 27. cikkének (1) és (2) bekezdése így rendelkezik:

„(1) E fejezet rendelkezéseire is figyelemmel, a tagállamok korlátozhatják az uniós polgárok és családtagjaik szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogát, állampolgárságra tekintet nélkül, közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi okokból. Ezek az okok nem szolgálhatnak gazdasági célokat [helyesen: Ezen okokra gazdasági célok érdekében nem lehet hivatkozni].

(2) A közrendi vagy közbiztonsági okokból hozott intézkedéseknek meg kell felelniük az arányosság elvének, és kizárólag az érintett egyén személyes magatartásán alapulhatnak. Korábbi büntetőítéletek önmagukban nem képezhetik ezen intézkedések meghozatalának az alapját.

Az érintett egyén személyes magatartása valódi, közvetlen és kellően súlyos veszélyt kell, hogy jelentsen a társadalom valamely alapvető érdekére. Az adott ügyhöz közvetlenül nem kapcsolódó, vagy az általános megelőzési megfontolásokon alapuló indokolások nem elfogadhatóak."

A nemzeti jog

A Bolgár Alkotmány

6 A Bolgár Alkotmány 35. cikkének (1) bekezdése szerint:

„Mindenkit megillet a lakóhely szabad megválasztásának, az ország területén történő szabad mozgásnak és az ország elhagyásának a joga. E jog csak törvénnyel, a nemzetbiztonság, a közegészség, valamint más állampolgárok jogainak és szabadságainak a védelme céljából korlátozható."

A bolgár személyi okmányokra vonatkozó törvény

7 A bolgár személyi okmányokra vonatkozó, 2006-ban módosított (DV 105. szám) törvény (Zakon za balgarskite litschni dokumenti, DV 93. szám, 1998. augusztus 11.; a továbbiakban: ZBLD) 23. cikkének (2) és (3) bekezdése így rendelkezik:

„(2) Minden bolgár állampolgárnak joga van ahhoz, hogy az országot a Bolgár Köztársaságnak az Európai Unió tagállamaival közös határain keresztül, valamint a nemzetközi szerződésekben meghatározott esetekben személyazonosító igazolvánnyal elhagyja és oda visszatérjen.

(3) A (2) bekezdés szerinti jogot kizárólag csak olyan, a törvényekkel összhangban lévő korlátozásoknak lehet alávetni, amelyek a nemzetbiztonság, a közrend, az állampolgárok egészségének vagy más állampolgárok jogainak és szabadságainak a védelmét szolgálják."

8 A ZBLD 75. cikke előírja:

„Az ország elhagyása nem engedélyezhető:

[...]

(5) azon személyek számára, akikkel szemben az adózás és a társadalombiztosítás rendjéről szóló törvény 182. cikke (2) bekezdése 2. pontjának a) alpontja és 221. cikke (6) bekezdése 1. pontjának a) és b) alpontja szerinti tilalom elrendelését kérték."

Az adózás és a társadalombiztosítás rendjéről szóló törvény

9 Az adózás és a társadalombiztosítás rendjéről szóló, 2010-ben módosított (DV 15. szám, 2010. február 23.) törvény (Danachno-osiguritelen protsesualen kodeks, DV 105. szám, 2005. december 29.) 182. cikke így rendelkezik:

„(1) Ha a tartozást nem fizetik meg a törvényben előírt határidőben, a követelést megállapító hatóság a behajtásra irányuló intézkedések meghozatala előtt felszólítja az adóst a tartozása hét napon belüli megfizetésére. A felszólító levélnek a követelést megállapító hatóság általi közlésére a 6. fejezet irányadó rendelkezései alkalmazandók. A Köztartozások Nemzeti Ügynöksége által megállapított követelésekre vonatkozóan a felszólító levelet a végrehajtási tisztviselő küldi el.

(2) a) Az (1) bekezdésben szereplő fizetési felszólítással együtt, vagy azt követően az (1) bekezdésben említett hatóság – amennyiben a tartozás összege meghaladja az 5000 BGN-t, és a főkövetelés kamatokkal növelt összegével megegyező mértékű biztosíték hiányában […] – kérheti a Belügyminisztérium szerveit, hogy az adós számára vagy az ellenőrző, illetve ügyvezető szerveinek tagjai számára ne engedélyezzék az ország elhagyását, valamint azt, hogy az útlevelet vagy a nemzeti határok átlépését lehetővé tévő más hasonló okmányt vonják vissza tőlük, vagy azt ne adják ki számukra.

[...]

(4) A (2) bekezdésben szereplő intézkedések a hatáskörrel rendelkező hatóság mérlegelése alapján elrendelhetők együttesen vagy külön-külön, figyelembe véve a tartozás összegét, illetve az adós magatartását a tartozás jogerős elévüléséig."

10 E törvény 221. cikkének (6) bekezdése kimondja:

„Abban az esetben, ha a 182. cikk (2) bekezdésének 2. pontjában vagy (4) bekezdésében szereplő intézkedéseket a hatáskörrel rendelkező hatóság nem rendeli el, a végrehajtási tisztviselő, amennyiben a tartozás összege meghaladja az 5000 BGN-t, és a főkövetelés kamatokkal növelt összegével megegyező vagy azt meghaladó mértékű biztosíték hiányában:

(1) kérheti a Belügyminisztérium szerveitől, hogy:

a) tiltsák meg az adós számára vagy az ellenőrző, illetve az ügyvezető szerveinek tagjai számára az ország elhagyását;

b) az útlevelet vagy a nemzeti határok átlépését lehetővé tévő más hasonló okmányt vonják vissza tőlük, vagy azt ne adják ki számukra."

Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

11 P. Aladzhov bolgár állampolgár, a Yu.B.N. Kargo nevű társaság három ügyvezetője közül az egyik.

12 Az 1995. október 10-i adómegállapításról szóló határozattal, az 1999. augusztus 20-i adófizetési felhívással, a 2000. április 10-i fizetési felszólítással és a 2001. szeptember 26-i felszólítással a bolgár állam eredménytelen kísérletet tett összesen 44 449 BGN (megközelítőleg 22 000 euró) összegű adótartozás behajtására e társasággal szemben, amely összeg az e társaság által fizetendő hozzáadottérték-adónak és vámnak, valamint ezek kamatainak és költségeinek felel meg.

13 A kérdést előterjesztő bíróság rámutat arra, hogy e követelés nem évült el, és hogy a társaság bankszámláin történt zárolások és a társaság gépjárműveinek lefoglalása, amelyekre 2009. június 19-én került sor, nem tették lehetővé a követelt összeg megfizetését, mivel a számlákon nem volt fedezet, a gépjárművek pedig ismeretlen helyen voltak.

14 Következésképpen a Köztartozások Nemzeti Ügynökségnek az adózás és a társadalombiztosítás rendjéről szóló törvény 221. cikke (6) bekezdése 1. pontjának a) és b) alpontja szerinti 2009. július 30-i kérelmére az igazgatóhelyettes 2009. november 25-én a ZBLD 75. cikkének 5. pontja alapján az ország elhagyásának tilalmára vonatkozó intézkedést rendelt el P. Aladzhovval szemben a köztartozás megfizetéséig vagy az annak teljes megfizetését fedező biztosíték letételéig. A kérdést előterjesztő bíróság rámutat arra, hogy az igazgatóhelyettesnek mérlegelést nem engedő hatásköre volt ezen intézkedés elfogadására.

15 P. Aladzhov e határozat megsemmisítését kérte a kérdést előterjesztő bíróságtól, és arra hivatkozott, hogy – mivel egy másik társaság, a Bultrako AD kereskedelmi igazgatója is, amely a Honda márka hivatalos bulgáriai importőre – ezen, az ország elhagyására vonatkozó tilalom súlyosan korlátozza keresőtevékenysége gyakorlását, amelyhez számos külföldi utazás szükséges.

16 A kérdést előterjesztő bíróság megjegyezte, hogy P. Aladzhov mint uniós polgár az EUMSZ 20. és az EUMSZ 21. cikk, valamint az Európai Unió Alapjogi Chartája 45. cikkének (1) bekezdése értelmében hivatkozhat azon állam hatóságaival szemben is az e jogálláshoz kapcsolódó jogokra, különösen a szabad mozgáshoz való jogra, amelynek állampolgára. Megjegyezte, hogy ez a jog azonban nem feltétlen, hanem az EUM-Szerződésben, valamint a végrehajtására hozott rendelkezésekben előírt korlátozások és feltételek mellett ismerhető el.

17 A kérdést előterjesztő bíróság azt is megjegyezte, hogy bár a 2004/38 irányelv 27. cikkének (1) bekezdése előírja, hogy közrendi okok alapján korlátozható az uniós polgárok szabad mozgása, a Bolgár Alkotmány nem teszi lehetővé a bolgár állampolgárok szabad mozgásának ezen indokkal történő korlátozását. Ezen Alkotmány ezzel szemben tartalmazza a más állampolgárok jogainak és szabadságainak a védelmén alapuló indokot, amely nem szerepel a 2004/38 irányelvben.

18 A kérdést előterjesztő bíróság továbbá kifejtette, hogy a vitatott határozatot nem a 2004/38 irányelvet a bolgár jogba átültető törvény alapján hozták, hanem egy másik jogszabály alapján.

19 Egyébként a kérdést előterjesztő bíróság megállapította, hogy a Bíróság ítélkezési gyakorlata értelmében az uniós polgárok szabad mozgását korlátozó intézkedéseket a társadalom valamely alapvető érdekét érintő valódi, közvetlen és kellően súlyos veszélynek kell igazolnia, és szükségesnek, valamint arányosnak kell lenniük. E tekintetben

megjegyezte azt is, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága korábban kimondta, hogy az adótartozások tényleges behajtásának célja jogszerű indok lehet az 1950. november 4-én, Rómában aláírt, az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény 4. jegyzőkönyvének 2. cikkében biztosított szabad mozgás korlátozására (lásd az EJEB, 2006. május 23-i Riener kontra Bulgária ítéletet).

20 A kérdést előterjesztő bíróság továbbá megállapította, hogy bár az egyes lefölözésekből, vámokból, adókból és egyéb intézkedésekből eredő követelések behajtására irányuló kölcsönös segítségnyújtásról szóló, 2008. május 26-i 2008/55/EK tanácsi irányelv (HL L 150., 28. o.) és a 2008/55 irányelv egyes rendelkezéseinek végrehajtására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló, 2008. november 28-i 1179/2008/EK bizottsági rendelet (HL L 319., 21. o.) a követelések behajtására irányuló kölcsönös segítségnyújtási rendszert ír elő a tagállamok között, az ügy irataiból nem derül ki, hogy az intézkedéseket e rendszer alapján hozták volna a szóban forgó követelés behajtása céljából.

21 Végül a kérdést előterjesztő bíróság megjegyezte, hogy a terület elhagyásának tilalmára vonatkozó ilyen intézkedés elfogadását szabályozó nemzeti rendelkezések nem követelik meg, hogy a közigazgatási hatóság megvizsgálja az intézkedés által az érintett szakmai helyzetére gyakorolt hatást, sem az adós társaság kereskedelmi tevékenységét, és ennélfogva a tartozás kiegyenlítésére vonatkozó képességét sem.

22 E körülmények között az Administrativen sad Sofia-grad úgy határozott, hogy felfüggeszti az eljárást, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

„1) Az Európai Unió valamely tagállama területének elhagyására vonatkozó olyan tilalom, amelyet ezen állam valamely állampolgárával, mint az érintett állam joga szerint bejegyzett kereskedelmi társaság ügyvezetőjével szemben e társaság ki

nem egyenlített köztartozásai miatt rendeltek el, [a 2004/38] irányelv 27. cikkének (1) bekezdése szerinti, a »közrend« védelmére alapított ok alá tartozik-e az alapeljárás körülményei és az alábbi körülmények egyidejű fennállása esetén:

– e tagállam Alkotmánya nem teszi lehetővé a természetes személyek szabad mozgásának a »közrend« védelme céljából történő korlátozását;

– a »közrendi« okot, mint az említett tilalom elrendelésének alapját olyan nemzeti törvény írja elő, amelyet az Európai Unió valamely másik jogi aktusának átültetése céljából fogadtak el;

– az említett irányelvi rendelkezés értelmében vett »közrendi« ok a »más állampolgárok jogai védelmének« okát is magában foglalja, mivel a tagállam költségvetési bevételeinek a köztartozások behajtása útján történő biztosítását szolgáló intézkedést hoznak?

2) Az alapeljárás körülményei között az következik-e az európai uniós polgárok szabad mozgáshoz való jogának gyakorlása vonatkozásában előírt korlátozásokból és feltételekből, valamint az ezek végrehajtása céljából az európai uniós jognak megfelelően hozott intézkedésekből, hogy megengedhető az olyan nemzeti jogszabály, amely úgy rendelkezik, hogy a tagállam az állampolgárainak egyikével, mint az érintett tagállam joga szerint bejegyzett kereskedelmi társaság ügyvezetőjével szemben az ezen állammal szemben fennálló, ki nem egyenlített – ezen állam joga szerint »jelentős mértékű« tartozásoknak minősülő – köztartozások

miatt »az ország elhagyásának tilalma« közigazgatási kényszerintézkedést rendeli el, noha e tartozás behajtható lenne [a 2008/55] irányelvben, valamint [az 1179/2008] rendeletben szereplő, tagállamok közötti kölcsönös segítségnyújtási eljárás alkalmazásával?

3) Az alapeljárás körülményei között úgy kell-e értelmezni az arányosság elvét és az uniós polgárok szabad mozgáshoz való jogának gyakorlása vonatkozásában előírt korlátozásokat és feltételeket, valamint az ezek végrehajtására az európai uniós jognak megfelelően hozott intézkedéseket, illetve [a 2004/38] irányelv 27. cikkének (1) és (2) bekezdése szerinti kritériumokat, hogy azok abban az esetben, ha a valamely tagállam joga szerint bejegyzett kereskedelmi társaságnak – ezen állam joga szerint »jelentős mértékű tartozásnak« minősülő – köztartozása áll fenn, lehetővé teszik, hogy az érintett adós társaságot vezető természetes személynek megtiltsák e tagállam elhagyását az alábbi körülmények egyidejű fennállása esetén:

– a »jelentős mértékű köztartozás« valódi, közvetlen és kellően súlyos veszélyt jelent a társadalom valamely alapvető érdekére, és erre tekintettel a jogalkotó szükségesnek tartotta »az ország elhagyásának tilalma« konkrét intézkedés bevezetését;

– nincs előírva az ügyvezető személyes magatartásával és alapvető jogainak – mint a külföldi utazásokkal járó, más munkaviszonyhoz kapcsolódó keresőtevékenység végzéséhez való jogának – megsértésével összefüggő körülmények értékelése;

– az adós társaság kereskedelmi tevékenységét érintő következményeket és a köztartozás kiegyenlítésének lehetőségét a tilalom elrendelését követően nem értékelik;

– a tilalmat kötelező erejű kérelemre rendelik el, amennyiben az tanúsítja, hogy valamely konkrét kereskedelmi társaságnak »jelentős mértékű« köztartozása áll fenn, hogy a tartozás a főkövetelés és a kamatok erejéig nincs biztosítva, és hogy a tilalom elrendelésének címzettjeként megjelölt személy e kereskedelmi társaság ügyvezetője;

– a tilalom a köztartozás teljes kiegyenlítéséig vagy teljes biztosításáig terjedő időszakra vonatkozóan áll fenn anélkül, hogy a tilalmat elrendelő intézkedés címzettje az azt elrendelő hatóságtól kérhetné annak felülvizsgálatát, valamint a tartozás megfizetésére előírt elévülési határidő nem kerül figyelembevételre?"

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekről

Az első kérdésről

23 A kérdést előterjesztő bíróság első kérdése lényegében arra irányul, hogy az uniós joggal ellentétes-e valamely tagállam azon jogszabályi rendelkezése, amely lehetővé teszi a közigazgatási hatóságnak, hogy azzal az indokkal tiltsa meg e tagállam valamely állampolgárának annak elhagyását, hogy nem fizették meg azon társaság adótartozását, amelynek e személy az egyik ügyvezetője.

24 E kérdés hasznos megválaszolása céljából meg kell jegyezni, hogy P. Aladzhov mint bolgár állampolgár az EUMSZ 20. cikk alapján uniós polgár jogállással rendelkezik, tehát még a származása szerinti tagállamával szemben is hivatkozhat az e jogálláshoz kapcsolódó jogokra, különösen pedig a tagállamok területén való szabad mozgásnak és tartózkodásnak az EUMSZ 21. cikkben biztosított jogára (lásd különösen a C-33/07. sz. Jipa-ügyben 2008. július 10-én hozott ítélet [EBHT 2008., I-5157. o.] 17. pontját és a C-434/09. sz. McCarthy-ügyben 2010. május 5-én hozott ítélet [EBHT 2010., I-3375. o.] 48. pontját).

25 A szabad mozgáshoz való jog magában foglalja mind az Európai Unió polgárainak a származás helyétől eltérő tagállamba való belépésének jogát, mind pedig az előbbi tagállam elhagyásának ehhez kapcsolódó jogát. Amint azt ugyanis a Bíróság már korábban kiemelte, a Szerződésben biztosított alapvető szabadságokat lényegüktől fosztaná meg az, ha a származás szerinti tagállam érvényes indokolás nélkül megtilthatná a saját állampolgárainak, hogy egy másik tagállam területére történő belépés céljával elhagyhassák azt (lásd a fent hivatkozott Jipa-ügyben hozott ítélet 18. pontját).

26 A 2004/38 irányelv 4. cikkének (1) bekezdése egyébként kifejezetten előírja, hogy valamennyi uniós polgár, érvényes személyazonosító igazolvánnyal vagy útlevéllel, jogosult valamely tagállam területét elhagyni egy másik tagállamba való utazás céljából.

27 Ebből következik, hogy az olyan helyzet, mint amelyben P. Aladzhov található, aki annak az államnak a területéről, amelynek állampolgára, egy másik tagállamba kíván utazni, az uniós polgároknak a tagállamok területén való szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való joga alá tartozik.

28 Az uniós polgárok szabad mozgáshoz való joga azonban nem feltétlen, hanem a Szerződésben, valamint a végrehajtására hozott rendelkezésekben előírt korlátozások és feltételek mellett ismerhető el (lásd különösen a fent hivatkozott Jipa-ügyben hozott ítélet 21. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot).

29 E korlátozások és feltételek elsősorban a 2004/38 irányelv 27. cikkének (1) bekezdéséből erednek, amely lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy közrendi, közbiztonsági, illetve közegészségügyi okok alapján korlátozzák az uniós polgárok vagy családtagjaik szabad mozgását. Ugyanezen cikk értelmében azonban ezen okokra nem lehet „gazdasági célok érdekében" hivatkozni.

30 Ezért – mivel az uniós joggal nem ellentétes az olyan nemzeti intézkedés, mint amely megakadályozta P. Aladzhovot az államterület elhagyásában, és amellyel kapcsolatban nem vitatott, hogy nem közbiztonsági vagy közegészségügyi okok alapján fogadták el – igazolni kell, hogy ezen intézkedést közrendi okok alapján hozták, azzal a feltétellel továbbá, hogy nem gazdasági célok érdekében hivatkoztak ezen okokra.

31 E tekintetben a kérdést előterjesztő bíróság megjegyzi, hogy a 2004/38 irányelvet átültető nemzeti törvény nem alkalmazandó a Bolgár Köztársaság állampolgáraira.

32 Ennek a körülménynek azonban semmiképpen nem lehet az a hatása, hogy megakadályozza a nemzeti bíróságot abban, hogy biztosítsa az alapügyben a jelen ítélet 27. pontjában foglaltaknak megfelelően alkalmazandó uniós jogi normák és különösen a 2004/38 irányelv 27. cikkének teljes érvényesülését. Ezért az eljáró bíróság feladata, hogy szükség esetén eltekintsen a nemzeti jogszabályok uniós joggal ellentétes rendelkezésének alkalmazásától, többek között megsemmisítve az ilyen rendelkezés alapján elfogadott egyedi közigazgatási határozatot (lásd ebben az értelemben különösen a C-173/09. sz. Elchinov-ügyben 2010. október 5-én hozott ítélet [EBHT 2010., I-8889. o.] 31. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot). Egyébként a fenti cikk feltétel nélküli és kellően pontos rendelkezéseire hivatkozhat valamely magánszemély azzal a tagállammal szemben, amelynek az állampolgára (analógia útján lásd a 41/74. sz. van Duyn-ügyben 1974. december 4-én hozott ítélet [EBHT 1974., 1337. o.] 9–15. pontját).

33 Továbbá szintén nincsen jelentősége annak a körülménynek, hogy – amint a kérdést előterjesztő bíróság kiemeli – a Bolgár Alkotmány a bolgár állampolgárok szabad

mozgása korlátozásának igazolása céljából nem közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi okokra hivatkozik, hanem többek között más állampolgárok jogainak és szabadságainak a védelmére alapított indokot hoz fel, amelynek alapján a ZBLD-t elfogadták. Ugyanis kizárólag annak van jelentősége, hogy valamely állampolgár szabad mozgásának a jelen alapügyhöz hasonlóan valamely adótartozás behajtása érdekében elrendelt korlátozása, amelyet a nemzeti jog értelmében más állampolgárok jogainak a védelmére irányuló cél igazol, olyan indokon alapul-e, amely az uniós jog értelmében a közrendi ok körébe tartozónak tekinthető.

34 A Bíróság mindig kiemelte, hogy bár a tagállamok lényegében – tagállamonként és időszakonként változó nemzeti igényeiknek megfelelően – továbbra is szabadon határozhatják meg a közrend és a közbiztonság követelményeit, uniós összefüggésben és különösen a személyek szabad mozgása alapelvétől való eltérés igazolásakor e követelményeket szigorúan kell értelmezni, oly módon, hogy azok tartalmát az egyes tagállamok ne határozhassák meg egyoldalúan az uniós intézmények ellenőrzése nélkül (lásd különösen a fent hivatkozott Jipa-ügyben hozott ítélet 23. pontját).

35 Így a Bíróság rámutatott arra, hogy a közrend fogalma minden esetben azt feltételezi, hogy – a társadalmi rend megzavarásán túl, amelyet valamennyi jogsértés megvalósít – a közrend olyan valódi, közvetlen és kellően súlyos veszélyeztetése álljon fenn, amely sérti a társadalom valamely alapvető érdekét (lásd különösen a fent hivatkozott Jipa-ügyben hozott ítélet 23. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot).

36 A kérdést előterjesztő bíróság e tekintetben azon közérdekű jellegre utal, amellyel a hatóságnak a költségvetési bevételek biztosítására irányuló feladata bír, valamint a köztartozások behajtása által követett, más polgárok jogainak a védelmére irányuló célra utal. E bíróság továbbá az adós társaság adótartozásának az alapügybeli meg nem fizetését a társadalom valamely alapvető érdekére irányuló veszélyként minősíti.

37 Természetesen – amint azt egyébként az Emberi Jogok Európai Bírósága is elismerte (lásd a fent hivatkozott Riener kontra Bulgária ítéletet, 114–117. §) – nem zárható eleve ki, hogy az adótartozások behajtásának elmaradása a közrendi követelmények közé tartozzon. Erre – az uniós polgárok szabad mozgására vonatkozó uniós jog szabályaira tekintettel – azonban csak abban az esetben kerülhet sor, ha a közrend valódi, közvetlen és kellően súlyos veszélyeztetése áll fenn, amely sérti a társadalom valamely alapvető érdekét, és amely például a kérdéses összegek jelentőségével vagy az adócsalás elleni küzdelemre irányuló követelménnyel függ össze.

38 Továbbá, amennyiben a köztartozások, különösen az adók behajtása az érintett tagállami szerepvállalás azon választási lehetőségek alapján történő finanszírozásának biztosítására irányul, amelyek többek között az általános gazdaság- és szociálpolitikájának kifejeződései (lásd ebben az értelemben a C-398/09. sz., Lady & Kid és társai ügyben 2011. szeptember 6-án hozott ítélet [EBHT 2011., I-7375. o.] 24. pontját), a hatóságok által a behajtás biztosítása érdekében hozott intézkedések alapvetően még kevésbé tekinthetők úgy, mint amelyeket kizárólag a 2004/38 irányelv 27. cikke (1) bekezdésének rendelkezései szerinti gazdasági célok érdekében fogadtak el.

39 Azonban az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból származó, a jelen ítélet 36. pontjában említett egyedüli elemek alapján nem lehet igazolni, hogy az alapügyben szereplőhöz hasonló intézkedéseket ilyen megfontolások alapján fogadták-e el, és különösen nem lehet levonni azt a következtetést, hogy kizárólag gazdasági célok érdekében fogadták el. A kérdést előterjesztő bíróság feladata az ezzel kapcsolatban szükséges vizsgálatok elvégzése.

40 Az előző megfontolásokra tekintettel az első kérdésre azt a választ kell adni, hogy az uniós joggal nem ellentétes valamely tagállam olyan jogszabályi rendelkezése, amely lehetővé teszi a közigazgatási hatóságnak, hogy azzal az indokkal tiltsa meg e tagállam valamely állampolgárának annak elhagyását, hogy nem fizették meg azon társaság adótartozását, amelynek e személy az egyik ügyvezetője, azonban azzal a kettős feltétellel, hogy a szóban forgó intézkedés célja az, hogy – bizonyos kivételes körülmények között, amelyek többek között e tartozás jellegéből vagy jelentőségéből

adódhatnak – reagáljon a közrend olyan valódi, közvetlen és kellően súlyos veszélyeztetésére, amely sérti a társadalom valamely alapvető érdekét, és az ily módon kitűzött cél nem kizárólag gazdasági céloknak felel meg. A nemzeti bíróság feladata e kettős feltétel teljesülésének vizsgálata.

A második és harmadik kérdésről

41 A második és harmadik kérdésével – amelyeket együttesen kell vizsgálni – a kérdést előterjesztő bíróság lényegében azt kívánja megtudni, hogy az alapügyben szereplőhöz hasonló jogszabály milyen feltételek esetén tekinthető arányosnak és azon szabálynak megfelelőnek, miszerint a szabad mozgás korlátozásainak az érintett személyes magatartásán kell alapulniuk, amennyiben egyfelől az adózás területén léteznek a segítségnyújtásra vonatkozó közösségi eszközök, másfelől a szóban forgó jogszabályt szigora és automatizmusa jellemzi.

42 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy a 2004/38 irányelv 27. cikkének (2) bekezdése értelmében a közrendi vagy közbiztonsági okokból hozott intézkedéseknek meg kell felelniük az arányosság elvének, és kizárólag az érintett egyén személyes magatartásán alapulhatnak. Továbbá, amint a jelen ítélet 35. pontjában hivatkozott ítélkezési gyakorlatból következik, az érintett egyén személyes magatartása valódi, közvetlen és kellően súlyos veszélyt kell, hogy jelentsen a társadalom valamely alapvető érdekére. Az adott ügyhöz közvetlenül nem kapcsolódó, vagy az általános megelőzési megfontolásokon alapuló indokolások nem elfogadhatóak.

43 E körülmények között nem felel meg az uniós jog követelményeinek az olyan nemzeti jogszabályi vagy rendeleti rendelkezés, amely a terület elhagyásának tilalmára vonatkozó határozat számára automatikus jelleget biztosít pusztán az adótartozás

fennállása folytán, anélkül hogy figyelembe venné az érintett egyén személyes magatartását (lásd ebben az értelemben a C-348/96. sz. Calfa-ügyben 1999. január 19-én hozott ítélet [EBHT 1999., I-11. o.] 27. és 28. pontját).

44 Az alapügyben az előzetes döntéshozatalra utaló határozatot tekintetbe véve úgy tűnik, hogy sem az adózás és a társadalombiztosítás rendjéről szóló törvényből, sem a ZBLD-ből – amely jogszabályok alapján meghozták P. Aladzhovval szemben a bolgár terület elhagyásának tilalmára vonatkozó közigazgatási határozatot – nem tűnik ki a hatáskörrel rendelkező hatóságok számára előírt, az érintett személyes magatartásának figyelembevételére irányuló kötelezettség. Kétségtelen, hogy az adózás és a társadalombiztosítás rendjéről szóló törvény rendelkezései nem tűnnek úgy, mintha kizárnák ennek figyelembevételét, mivel a hatóságokra hagyják, hogy mérlegelési jogkörrel éljenek, amikor előírják, hogy „kérhetik" ilyen tilalom ZBLD alapján történő elrendelését. Ezzel kapcsolatban azonban – bár a fenti hatóságok nincsenek megfosztva annak lehetőségétől, hogy figyelembe vegyék e magatartást – meg kell állapítani, hogy az alapügyben szereplőhöz hasonló jogszabályi rendelkezések úgy tűnik, hogy nem tartalmaznak a fent említetthez hasonló kötelezettséget, pedig egyedül ez felelne meg az uniós jog követelményeinek.

45 A kérdést előterjesztő bíróság által a Bíróságnak megküldött ügyiratok alapján úgy tűnik továbbá, hogy a felperessel szemben meghozott intézkedés kizárólag azon társaság adótartozásának létén alapul, amelynek ő az egyik társügyvezetője, és pusztán e minősége indokolja azt, továbbá nem tartalmaz az érintett személyes magatartására vonatkozóan semmilyen egyedi értékelést, vagy bármilyen utalást arra a veszélyre, amelyet a közrendre jelent.

46 Mindenesetre a Bíróságnak nem feladata, hogy a nemzeti intézkedéseknek az uniós joggal való összeegyeztethetőségéről határozzon, és a kérdést előterjesztő bíróságnak kell megtennie az ezen összeegyeztethetőség értékeléséhez szükséges megállapításait (a fent hivatkozott Jipa-ügyben hozott ítélet 28. pontja).

47 Az arányosság elvének tiszteletben tartására irányuló vizsgálat során a nemzeti bíróságnak kell azt is megállapítania, hogy a terület elhagyására vonatkozó tilalom

alkalmas-e arra, hogy biztosítsa az általa követett célkitűzés megvalósulását, és nem lépi-e túl az ennek eléréséhez szükséges mértéket (lásd ebben az értelemben a fent hivatkozott Jipa-ügyben hozott ítélet 29. pontját). Ennek során – feltételezve akár azt, hogy valódi, közvetlen és kellően súlyos veszélyt jelent a társadalom valamely alapvető érdekére az, hogy a szóban forgó tartozást nem lehet behajtani – a kérdést előterjesztő bíróság feladata többek között annak vizsgálata, hogy azáltal, hogy P. Aladzhovot megfosztották azon lehetőségtől, hogy a kereső tevékenységének egy részét külföldön folytassa, és ezáltal megfosztották jövedelme egy részétől, a szóban forgó tilalomra vonatkozó intézkedés egyfelől alkalmas-e arra, hogy biztosítsa az általa követett, az adó behajtásának biztosítására irányuló célt, másrészt szükséges-e e cél eléréséhez. Azt is e bíróságnak kell megvizsgálnia, hogy a terület elhagyására vonatkozó tilalomhoz képest nincsenek-e más olyan alternatív intézkedések, amelyek a szabad mozgás sérelme nélkül ugyanolyan hatékonyak lennének e behajtás teljesítése céljából.

48 Ezen alternatív intézkedések között szerepelhetnek adott esetben azok az intézkedések, amelyeket a nemzeti hatóságok többek között a nemzeti bíróság által említett 2008/55 irányelv alapján fogadhatnak el. Mindazonáltal mindenképpen e bíróság feladata annak vizsgálata, hogy az érintett tagállam követelése a fenti irányelv hatálya alá tartozik-e.

49 Az előző megfontolásokra tekintettel a második és harmadik kérdésre azt a választ kell adni, hogy – feltételezve akár, hogy az alapügyben a P. Aladzhovval szemben elrendelt intézkedéshez hasonló, a terület elhagyásának tilalmára vonatkozó intézkedést a 2004/38 irányelv 27. cikkének (1) bekezdésében foglalt feltételek mellett fogadták el – az ugyanezen cikk (2) bekezdésében foglalt feltételekkel ellentétes ez az intézkedés,

– ha kizárólag azon társaság adótartozásának létén alapul, amelynek e felperes az egyik társügyvezetője, és pusztán e minősége indokolja azt, továbbá nem tartalmaz az érintett személyes magatartására vonatkozóan semmilyen egyedi értékelést, vagy bármilyen utalást arra a veszélyre, amelyet a közrendre jelent, és

– ha a terület elhagyására vonatkozó tilalom nem alkalmas arra, hogy biztosítsa az általa követett célkitűzés megvalósulását, és túllépi az ennek eléréséhez szükséges mértéket.

A kérdést előterjesztő bíróság feladata annak vizsgálata, hogy e feltételek fennállnak-e az előtte folyamatban lévő eljárásban.

A költségekről

50 Mivel ez az eljárás az alapeljárásban részt vevő felek számára a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő eljárás egy szakaszát képezi, ez a bíróság dönt a költségekről. Az észrevételeknek a Bíróság elé terjesztésével kapcsolatban felmerült költségek, az említett felek költségeinek kivételével, nem téríthetők meg.

A fenti indokok alapján a Bíróság (negyedik tanács) a következőképpen határozott:

1) Az uniós joggal nem ellentétes valamely tagállam olyan jogszabályi rendelkezése, amely lehetővé teszi a közigazgatási hatóságnak, hogy azzal az indokkal tiltsa meg e tagállam valamely állampolgárának e tagállam elhagyását, hogy nem fizették meg azon társaság adótartozását, amelynek e személy az egyik ügyvezetője, azonban azzal a kettős feltétellel, hogy a szóban forgó intézkedés célja az, hogy – bizonyos kivételes körülmények között, amelyek többek között e tartozás jellegéből vagy jelentőségéből adódhatnak – reagáljon a közrend olyan valódi, közvetlen és kellően súlyos veszélyeztetésére, amely sérti a társadalom valamely alapvető érdekét, és az ily módon kitűzött cél nem kizárólag gazdasági céloknak felel meg. A nemzeti bíróság feladata e kettős feltétel teljesülésének vizsgálata.

2) Feltételezve akár, hogy az alapügyben a P. Aladzhovval szemben elrendelt intézkedéshez hasonló, a terület elhagyásának tilalmára vonatkozó intézkedést az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról, valamint az 1612/68/EGK rendelet módosításáról, továbbá a 64/221/EGK, a 68/360/EGK, a 72/194/EGK, a 73/148/EGK, a 75/34/EGK, a 75/35/EGK, a 90/364/EGK, a 90/365/EGK és a 93/96/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2004. április 29-i 2004/38/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 27. cikkének (1) bekezdésében foglalt feltételek mellett fogadták el, az ugyanezen cikk (2) bekezdésében foglalt feltételekkel ellentétes ez az intézkedés,

– **ha kizárólag azon társaság adótartozásának létén alapul, amelynek e felperes az egyik társügyvezetője, és pusztán e minősége indokolja azt, továbbá nem tartalmaz az érintett személyes magatartására vonatkozóan semmilyen egyedi értékelést, vagy bármilyen utalást arra a veszélyre, amelyet a közrendre jelent, és**

– **ha a terület elhagyására vonatkozó tilalom nem alkalmas arra, hogy biztosítsa az általa követett célkitűzés megvalósulását, és túllépi az ennek eléréséhez szükséges mértéket.**

A kérdést előterjesztő bíróság feladata annak vizsgálata, hogy e feltételek fennállnak-e az előtte folyamatban lévő eljárásban.

Aláírások