

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ

Г-Н Р. MENGOZZI

представено на 6 септември 2011 година⁽¹⁾

Дело С-434/10

Петър Аладжов

срещу

**Заместник-директор на Столична дирекция на вътрешните работи към
Министерство на вътрешните работи**

(Преюдициално запитване, отправено от Административен съд София-град (България))

„Ограничение на упражняването на правото на свободно движение на гражданин на Съюза — Забрана за представител на дружество да напуска националната територия поради непогасяване на публични задължения — Понятие за обществен ред — Пропорционалност“

1. Основната проблематика, поставена на разглеждане с настоящото преюдициално запитване, се отнася до това дали и доколко държава членка може да се позовава на обществения ред като основание за налагането на дерогираща спрямо свободното движение на своите граждани мярка, поради обстоятелството че тези граждани не са погасили свои данъчни задължения. Следователно Съдът е призован да се произнесе по тълкуването на член 27 от Директива 2004/38/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите членки за изменение на Регламент (ЕИО) № 1612/68 и отменяща Директиви 64/221/ЕИО, 68/360/ЕИО, 72/194/ЕИО, 73/148/ЕИО, 75/34/ЕИО, 75/35/ЕИО, 90/364/ЕИО, 90/365/ЕИО и 93/96/ЕИО⁽²⁾.

I – Правна уредба

A – Правото на Съюза

1. Директива 2004/38

2. Съображение 31 от Директива 2004/38 гласи, че „[н]астоящата директива спазва основните права и свободи и спазва принципите, признати по-конкретно от Хартата на основните права на Европейския съюз“.

3. Член 1 от Директива 2004/38 предвижда, че Директивата се отнася до:

„а) условията, уреждащи упражняването на правото на гражданите на Съюза и на членовете на техните семейства на свободно движение и пребиваване на територията на държавите членки;

б) правото на гражданите на Съюза и на членовете на техните семейства на постоянно пребиваване на територията на държавите членки;

в) ограниченията, налагани на правата, посочени в букви а) и б), от съображения, свързани с обществения ред, обществената сигурност или общественото здраве“.

4. Член 4, параграф 1 от Директива 2004/38 предвижда, че „[б]ез да се засягат разпоредбите относно документите за пътуване, приложими при контрола на държавните граници, всички граждани на Съюза с валидна карта за самоличност или паспорт [...] имат правото да напускат територията на държава членка, за да пътуват до друга държава членка“.

5. Член 27 от Директива 2004/38 е включен в глава VI, посветена на ограниченията на правото на влизане и на правото на пребиваване поради основания, свързани с обществения ред, обществената сигурност или общественото здраве.

6. Член 27, параграфи 1 и 2 от Директива 2004/38 гласи:

„1. При спазване на разпоредбите на настоящата глава държавите членки могат да ограничат свободата на движение и пребиваване на граждани на Съюза и на членове на техните семейства, независимо от [гражданството] им, [по] съображения, свързани с обществения ред, обществената сигурност или общественото здраве. Забранява се позоваването на такива съображения за икономически цели.

2. Мерките, предприети от съображения, свързани с обществения ред или обществената сигурност, трябва да са в съответствие с принципа на пропорционалността и да се основават изключително на личното поведение на въпросното лице. Наличието на предишни [осъдителни] присъди не представлява само по себе си основание за предприемането на такива мерки.

Личното поведение на въпросното лице трябва да представлява истинска, [настояща] и достатъчно сериозна заплаха, която засяга някои от основните интереси на обществото. Не се приемат мотиви, които са изолирани от конкретния случай и които се опират на съображения за обща превенция“.

Б – *Националното право*

1. Закон за българските лични документи

7. Член 23, алинея 2 от Закона за българските лични документи (наричан по-нататък ЗБЛД)⁽³⁾ предвижда, че „[в]секи български гражданин има право да напуска страната и с лична карта да се завръща с нея през вътрешните граници на Република България с държавите членки на Европейския съюз, както и в случаите, предвидени в международни договори“.

8. По-нататък алинея 3 от посочения член уточнява, че „[п]равото по ал[иней] 2 не подлежи на ограничения, освен ако това е предвидено в закон и има за цел защита на националната сигурност, обществения ред, здравето на гражданите или на правата и свободите на други граждани“.

9. Съгласно член 75, алинея 5 от ЗБЛД не се разрешава напускане на страната на „лицата, за които е поискана забрана по реда на член 182, ал[иней] 2, т[очка] 2, буква а) и по член 221, ал[иней] 6, т[очка] 1, букви а) и б) от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс“.

2. Данъчно-осигурителен процесуален кодекс

10. Член 182, алинея 2, точка 2, буква а) от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс (наричан по-нататък ДОПК)(4) предвижда че: „[е]дновременно със или след поканата по ал[иней] 1, органът по ал[иней] 1 може, ако задължението е по-голямо от 5 000 лв. и не е представено обезпечение в размер на главницата и лихвите [под „обезпечение“ следва да се разбира „гаранция“ или „покритие“ обхващащо/гарантиращо главницата и лихвите], да поиска от Министерството на вътрешните работи: да не се разрешава на длъжника или на членовете на контролните и управителните му органи напускане на страната, както и да не се издават или да се отнемат издадените паспорти и заместващите ги документи за преминаване на държавната граница“.

11. Член 182, алинея 4 от ДОПК уточнява, че „[п]о преценка на съответния орган действията по ал[иней] 2 могат да се предприемат едновременно или поотделно с оглед размера на задължението или поведението на длъжника до окончателното му погасяване“.

12. Член 221, алинея 6 от ДОПК гласи: „[в] случаите, когато мерките по член 182, ал[иней] 2, т[очка] 2 и ал[иней] 4 не са предприети от съответния орган, публичният изпълнител може, ако задължението е по-голямо от 5 000 лв. и не е представено обезпечение в размера на главницата и лихвите:

1. да поиска органите на Министерството на вътрешните работи:

а) да забранят на длъжника или на членовете на контролните или управителните му органи да напускат страната;

б) да не издават или да отнемат издадените паспорти и заместващите ги документи за преминаване на държавната граница“.

13. Съгласно член 269б, алинея 4 от ДОПК „[м]олба за взаимна помощ не се изготвя, ако общият размер на вземането или вземанията е по-малък от равностойността на 1 500 [EUR] в български левове“.

II – Спорът в главното производство и преюдициалните въпроси

14. Жалбоподателят в главното производство, българският гражданин г-н Аладжов, е един от тримата управители на търговско дружество, задължението на което към българския държавен бюджет надхвърля 5000 BGN. Той заема също така длъжността

мениджър продажби в друго дружество, която предполага да осъществява често пътувания в чужбина.

15. Разглежданото данъчно задължение изглежда е възникнало след 10 октомври 1995 г., което е датата на данъчно облагателен акт за вземане на държавата за ДДС и митни сборове. На 20 август 1999 г. е издадено постановление за принудително събиране, след което на 10 април 2000 г. е изпратена покана за доброволно изпълнение, връчена на 26 септември 2001 г. През 2002 г. е образувано изпълнително дело, което не постига успех. В писмо от 17 юни 2010 г., в рамките на предприето съдебно производство, публичният изпълнител посочва, че общото данъчно задължение на търговското дружество е в размер на 44 449 BGN, което включва 7 721 BGN главници и 38 728 BGN лихви. Посочва се също така, че наложените в рамките на принудителното производство запови по банкови сметки на търговското дружество длъжник не са дали резултат, тъй като са липсвали средства по тези сметки. Освен това превозните средства на дружеството не са могли да бъдат заповирани поради неустановяване на тяхното местонахождение.

16. С писмо от 30 юли 2009 г. публичният изпълнител при Националната агенция за приходите отправя искане, въз основа на предоставените му от националното право правомощия, до заместник-директора на Столична дирекция на вътрешните работи към Министерство на вътрешните работи за налагане на жалбоподателя в главното производство, в качеството му на управител на данъчнозадълженото търговско дружество, на административна мярка, състояща се в забрана за напускане на българската територия до изплащането на задължението към държавата или до внасянето на пълно обезпечение на вземането.

17. Настоящото преюдициално производство е следствие от подадена от г-н Аладжов жалба до запитващата юрисдикция с искане за отмяна на оспорваното решение.

18. Поради затруднения при тълкуването на правото на Съюза Административен съд София-град решава да спре производството и с акт за преюдициално запитване от 6 септември 2010 г. на основание член 267 ДФЕС отправя до Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Следва ли забрана за напускане на територията на държава членка на Европейския съюз, наложена на гражданин на същата, в качеството му на управител на търговско дружество, регистрирано по правото ѝ, за непогасени публични задължения на това дружество, да съответства на предвиденото съображение за защита на „обществения ред“ по член 27, параграф 1 от Директива 2004/38 [...] при условията на главното производство и когато едновременно са налице следните условия:

– в конституцията на тази държава членка не е предвидено ограничаване на свободата на движение на физическите лица с цел защита на „обществения ред“,

– съображението „обществен ред“ като основание за налагане на посочената забрана се съдържа в национален закон, приет при транспониране на друг акт на правото на Европейския съюз,

– предвиденото съображение „обществен ред“ по смисъла на посочената норма на Директивата съдържа и съображението „за защита на правата на други граждани“, когато се предприема мярка за осигуряване на постъпления в бюджета на държавата членка чрез погасяването на публични задължения?

2) Следва ли от предвидените ограничения и условия за упражняване на свободата на движение на граждани на Европейския съюз и от мерките, приети за тяхното осъществяване по правото на Съюза, при условията на главното производство, че допускат национална правна уредба, която предвижда налагането на административна мярка „забрана за напускане на страната“ от държава членка на гражданин на същата държава, в качеството му на управител на търговско дружество, регистрирано по правото на същата държава членка, квалифицирани по правото ѝ като задължения в „големи размери“, когато за това задължение е допустимо прилагането на процедурата за сътрудничество между държавите членки, предвидена по Директива [2008/55/ЕО], както и по Регламент [(ЕО) № 1179/2008]?

3) Следва ли от принципа за пропорционалност и предвидените ограничения и условия за упражняване на свободата на движение на граждани на [...] Съюза и от мерките, приети за тяхното осъществяване по правото на [...] Съюза, респективно на критериите по член 27, параграфи 1 и 2 от Директива 2004/38 [...], при условията на главното производство, да се тълкуват в смисъл, че допускат при наличието на публично задължение на търговско дружество, регистрирано по правото на държавата членка, квалифицирано като „задължение в големи размери“ по правото на същата държава, да се въведе забрана за напускане на тази държава членка на физическо лице — управител на това дружество, при едновременно наличие на следните условия:

– наличието на публично задължение в „големи размери“ се счита за истинска, реална и достатъчно сериозна заплаха, която засяга основен интерес на обществото, преценката за което е извършена от законодателя чрез въвеждането на конкретната административна мярка „забрана за напускане на страната“,

– не се предвижда преценка на обстоятелствата, свързани с личното поведение на управителя и засягане на основни негови права, като правото му да упражнява трудова заетост по друго правоотношение, свързана с пътуване в чужбина,

– не се преценяват последиците за търговската дейност на дружеството длъжник и възможностите за плащане на публичното задължение след налагането на забраната,

– забраната се налага по искане, което има обвързващ характер, в случай че с него се удостоверява съществуването на публично задължение на конкретно търговско дружество в „големи размери“, необезпечаването му до размера на главницата и лихвите, както и качеството на орган на управление на същото търговско дружество на лицето, спрямо което се иска налагане на забраната,

– забраната се налага за срок до пълното погасяване или обезпечаване на публичното задължение, без да се предвижда преразглеждането на забраната по искане на адресата до органа, който е наложил забраната и съобразяване с давностните срокове за погасяване на задължението?“.

III – Производство пред Съда

19. Свои писмени становища пред Съда са представили само жалбоподателят в главното производство и Европейската комисия.

IV – Правен анализ

A – Предварителни бележки

20. Най-напред следва да се припомни, че Съдът вече е правил тълкуване на член 27 от Директива 2004/38 в Решение по дело Jira(5). По това дело спрямо жалбоподателя в главното производство е била наложена забрана за напускане на националната територия от страна на властите в неговата държава членка по произход, тъй като се оказал в положението на „незаконно пребиваващ“ на територията на друга държава членка, което довело до репатрирането му в държавата по произход. Макар само Решение по дело Jira, посочено по-горе, да не е достатъчно, за да се отговори на поставените в настоящото производство преюдициални въпроси, трябва да се посочи, че в дадения контекст Съдът е възприел някои становища, които би било много полезно да се припомнят, преди да се пристъпи към анализа в настоящото дело.

21. В това решение Съдът потвърждава, че предоставеният по силата на правото на Съюза на гражданите на държавите членки статут на граждани на Съюза им позволява да се ползват от правото на свободно движение, което включва по необходимост правото да напускат територията на своите държави членки по произход(6), нещо което следва изрично от член 4, параграф 1 от Директива 2004/38(7). Следователно положението на гражданин на Съюза, който е възпрепятстван да напусне територията на своята държава по произход поради наложена национална мярка, само по себе си действително се отнася до правото на свободно движение и на свободно пребиваване на гражданите на Съюза в държавите членки(8). Въпреки това Съдът веднага признава, че „правото на свободно движение на гражданите на Съюза не е безусловно, а може да бъде придружено [от] ограничения и условия, предвидени в Договора, както и от мерките, приети за неговото осъществяване“(9). Тези ограничения и условия следват от Директива 2004/38, и по-точно от нейния член 27, параграф 1, съгласно който „държавите членки могат да ограничат свободата на движение на граждани на Съюза [...] по съображения, свързани с обществения ред, обществената сигурност или общественото здраве“(10). С оглед на паралела, който Съдът прави между правото на напускане и правото на завръщане очевидно следва да се приеме, че член 27, параграф 1 от Директива 2004/38 е основанието, което дава право на държавите членки да ограничават при определени условия свободата на гражданите на Съюза на напускат своите национални територии.

22. Във връзка с Решение по дело Jira, посочено по-горе, Съдът припомня също така, че „макар в съществена степен държавите членки да са свободни да определят изискванията, свързани с обществения ред и обществената сигурност, според националните си нужди, които могат да се различават в отделните държави членки и в различните периоди от време, така или иначе в общностния контекст, и по-специално като обосноваване на дерогацията от основния принцип за свободното движение на лицата, тези изисквания следва да се разбират в [тесен] смисъл, така че техният обхват не може да бъде определен едностранно от всяка от държавите членки, без контрол от страна на институциите на [Съюза]“(11).

23. Като припомня самата разпоредба на член 27 от Директива 2004/38, Съдът продължава с уточнението, че съгласно съдебната практика „понятието за обществен ред във всеки случай предполага освен смущаването на обществения ред, каквото е всяко нарушение на закона, да е налице и действителна, настояща и достатъчно сериозна заплаха, която засяга основен обществен интерес“⁽¹²⁾. Освен това с оглед на тясното тълкуване, което следва да се прави на всяка дерогация на свободата на движение, ограничаване на тази свобода се допуска само ако се основава „изключително на личното поведение на въпросното лице, като не се приемат мотиви, които са изолирани от конкретния случай и които се опират на съображения за обща превенция“⁽¹³⁾, така че „мярка, която ограничава упражняването на правото на свободно движение, трябва да бъде приета в светлината на съображенията, свързани със защитата на обществения ред [...] на държавата членка, която приема тази мярка“⁽¹⁴⁾.

24. С оглед на така изведените от Съда принципи сега вече може да се разгледа положението, което е в основата на настоящото преюдициално запитване.

25. Обстоятелството дали г-н Аладжов се е възползвал преди това от правото си на свободно движение не проличава ясно от материалите по делото, въпреки че е логично да се мисли, че упражняваната от него дейност като мениджър на продажбите на дадено дружество, която според неговите твърдения поначало му налага да пътува в чужбина, вече е била повод да се възползва от това право. Във всеки случай, що се отнася до правото на напускане, така както е гарантирано от правото на Съюза, то предварителното упражняване на свободата на движение не е определящо поради две основни причини. От една страна, член 4, параграф 1 от Директива 2004/38 гарантира това право на напускане, без да изисква предварително упражняване на свободата на движение⁽¹⁵⁾. От друга страна, логиката изисква да се приеме, че свободата на движение ще бъде лишена по абсурден начин от своето съдържание, ако гражданите на Съюза могат да се позоват на правото да напускат своята държава по произход само при условие че вече са напуснали, а след това са се завърнали на територията на тази държава. Тъй като в Решение по дело Jira, посочено по-горе, случаят е именно такъв⁽¹⁶⁾ и предвид направените бележки предлагам изводите от това решение да се разширят, като обхванат положението на гражданин, който все още не се е придвижвал в рамките на Съюза. Това становище се потвърждава също така от член 3 от Директива 2004/38, съгласно който Директивата „се прилага за всички граждани на Съюза, които се движат или пребивават в държава членка, различна от тази, на която са граждани“. Следователно положението на г-н Аладжов безспорно е свързано с правото на свободно движение и свободно пребиваване на гражданите на Съюза в държавите членки, така както е гарантирано от Директива 2004/38.

26. Повдигнатият основен проблем в настоящото производство се състои в друго. Съдът следва да определи дали свободата на движение на гражданите на Съюза може да бъде ограничавана, при пълно спазване на Директива 2004/38, на основания, свързани с погасяването на публични задължения, които в случая са под формата на данъчни задължения. По друг начин казано, въпросът е в това дали и доколко държава членка може да се позове на обществения ред, за да обоснове наложена спрямо неин гражданин забрана за напускане на националната територия, поради това че той има задължение към бюджета, определено като задължение в големи размери. Според мен, за да се прецени дали подобна мярка съответства на посочените в член 27 от Директива 2004/38 указания, е необходимо разсъжденията да се осъществят в рамките на два ясно

разграничени етапа. Първо трябва да се определи дали обосноваващият мотив е сред тези, които са посочени в член 27, параграф 1 от Директива 2004/38, а след това, в анализа на втория и третия преюдициален въпрос, които следва да се разгледат заедно, трябва да се провери пропорционалният характер на мярката чрез прилагане на критериите, изведени в член 27, параграф 2 от Директива 2004/38.

Б – По първия въпрос

27. Преди да пристъпя в рамките на първия етап към подробен анализ, трябва да посоча, че българското правителство не изрази желание да участва в настоящото преюдициално производство. Поради това Съдът бе лишен от специфичното изясняване, което това правителство би могло да направи по отношение на целите, които се преследват чрез оспореното в главното производство негово законодателство; с оглед на материалите по делото това обстоятелство ме кара да смятам, че ще бъде опасно Съдът да направи окончателен извод за тези цели, който би бил основан само на предположения, тъй като крайният извод следва до голяма степен да се предостави на запитващата юрисдикция.

28. Освен това трябва да отбележа, че запитващата юрисдикция обръща внимание в преюдициалното запитване, както и в самия текст на първия въпрос, на наличието на разминаване между българската конституция, която не предвижда основание, изведено от съображението за обществен ред, и предвиждащия такова основание национален закон, на основание на който оспорваното решение е било постановено спрямо жалбоподателя в главното производство. Напомням все пак, че наложената на г-н Аладжов мярка е приета въз основа на разпоредбите от ЗБЛД във връзка с ДОПК. Въпросът за това дали невключването в приложимата разпоредба на българската конституция на позоваване на обществения ред се дължи на съзнателната конституционна воля за ограничаване повече отколкото това прави самата директива на приложното поле на ограниченията на свободата на движение, се отнася до дискусия, която следва да се разреши от българските политически и/или правораздавателни органи, и която поради това остава извън компетентността на Съда, какъвто е случаят и с въпроса за съвместимостта на закона с българските конституционни разпоредби. Поради това в следващото по-долу изложение ще се опитам да определя само дали забраната за напускане на територията на държава членка на Съюза, наложена на гражданин на тази държава в качеството му на управител на регистрирано по правото на същата държава членка търговско дружество, поради непогасено от това дружество задължение към държавната администрация, може по принцип да бъде обоснована от съображение, изведено от защитата на обществения ред по смисъла на член 27, параграф 1 от Директива 2004/38 и възпроизведено в националното законодателство, на което тази забрана е основана.

29. След това уточнение нека сега пристъпим към същината на първия въпрос.

30. Бих започнал с това, че в рамките на настоящото дело не следва да се абсолютизира значението на постановеното от Европейския съд по правата на човека Решение по дело Ринер с/у България(17). В това решение Европейският съд по правата на човека се е произнесъл по съвместимостта с член 2 от Протокол № 4 към Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи (наричана по-нататък „ЕКПЧ“)(18) на забранителна мярка за напускане на българската територия, наложена спрямо австро-българска гражданка поради дължими от нея суми за

публични вземания в значителен размер(19). Европейският съд по правата на човека приема, че преследваната от българското законодателство цел е да се гарантира изплащането на данъка(20) и следователно приетата мярка цели да поддържа обществения ред и правата и свободите на останалите по смисъла на ЕКПЧ(21). Ако Европейският съд по правата на човека е приел това, то е защото правото на ЕКПЧ и протоколите към нея допуска позоваване на обществения ред, включително с оглед на икономически цели(22) и поради това не предвижда ограничение, подобно на предвиденото в член 27, параграф 1, in fine, от Директива 2004/38. Следователно правният ред на Съюза допуска в много по-ограничени случаи да се засяга свободата на движение на гражданите на Съюза и предоставя по-високо равнище на защита от предоставеното чрез системата на ЕКПЧ.

31. Член 27 от Директива 2004/38 изисква наличието на съображения, предполагащи позоваване на обществения ред в защита на „някои от основните интереси на обществото“(23), като същевременно изключва позоваването на такива съображения „за икономически цели“(24). Следователно проблемът се състои в това да се установи коя е преследваната от националното законодателство действителна цел. В това отношение единствените налични указания са предоставени от запитващата юрисдикция, която посочва без повече уточнения, че Република България „предприема мерки за плащане на публични задължения с цел осигуряване на постъпленията в бюджета, доколкото осигуряването на тези средства е въпрос от *обществен интерес*“(25). Формулировката на преюдициалния въпрос се ограничава да напомни, че мярката е приета за осигуряване на постъпления в бюджета на държавата членка, но също така споменава, че събирането на публичните вземания съгласно националното право има за цел „защита на правата на други граждани“. Освен това съществуването на данъчното задължение на дружеството длъжник е представено като заплахата „която засяга основен интерес на обществото“, без при това той да бъде уточнен.

32. При тези обстоятелства са възможни две тълкувания.

33. Би могло да се приеме, че погасяването на данъчните задължения има за последица само принуждаването на длъжника да погаси своето задължение. Това е разбиране, което се стреми да приравни държавата към всеки друг икономически субект, който се старее да събере неиздълженото му вземане. Държавата би преследвала основно, ако не и изключително, определена икономическа цел. Ако основната преследвана цел е осигуряването на постъпления за държавата, то тогава обосноваването чрез съображение за обществен ред на основание член 27, параграф 1 от Директива 2004/38 очевидно няма да бъде допустимо(26).

34. Проблемът би могъл да се разгледа по различен начин с оглед на изключителното качество на кредитора в дадения случай и на предназначението на данъка. Възможно е да се приеме вероятността в основата на българското законодателство да стоят различни от икономическите съображения, доколкото чрез погасяването на своите публични задължения всеки данъкоплатец осъзнава принадлежността си към определена общност, спрямо която по този начин проявява своята солидарност. Плащането на данъка действително служи основно за финансирането на определен брой присъщи на държавата дейности или на инфраструктура и ако всичко свършваше дотук, щеше да може лесно да се направи изводът, че плащането на данъка преследва определена икономическа цел. Подобно отношение обаче ми изглежда ограничително, тъй като не става дума за финансирането

на каквато и да е дейност или на каквато и да е инфраструктура. Освен събирането на данъка под въпрос са или поне биха могли да бъдат поставени едновременно устойчивостта на присъщите на държавата функции и основите на обществената солидарност заедно с желанието за съвместно съществуване на дадената общност. Може би в такъв смисъл следва да се тълкува изразената от запитващата юрисдикция идея, че целта, която се преследва с разглежданата в главното производство мярка, е също „защита на правата на други граждани“. При всички случаи идеята, която всъщност е често срещана, че функцията на данъка се състои в предоставянето на средства на държавата с оглед на тяхното преразпределяне за осигуряването на минимална степен на социално сближаване, ми изглежда твърде отдалечена от чисто икономическата логика, която се характеризира с търсенето на лична печалба на всяка цена.

35. Поради това според мен защитаваните основни общи интереси при облагането с данък от държавата или при неговото събиране не могат да се ограничават систематично и автоматично само до тяхното икономическо измерение, доколкото Съдът всъщност вече е приел, че естеството на дадена правна уредба, което позволява, освен изведените от дадено съображение за дерогиране цели, да се постигат и други евентуално преследвани цели от икономическо естество, не изключва въпреки това позоваването на това дерогиращо съображение(27).

36. При всички случаи държавата членка, чиято е оспорваната законова или подзаконова уредба, следва да изясни и обясни много подробно основанията, поради които счита, че несъбирането на данъчни задължения действително би могло да застраши нейния обществен ред. В това отношение, без да се противопоставям на признаването на възможната връзка между събирането на данъчните задължения и поддържането на обществения ред, мисля все пак, че позоваването на обществения ред е възможно само при извънредни обстоятелства, които следва да се докажат много точно, като се изтъкнат от съответната държава членка съображенията, въз основа на които счита своя обществен ред за застрашен от несъбирането на дадено данъчно задължение, още повече когато размерът на задължението, от който се определя налагането на дадена дерогираща свободното движение мярка, макар да е определено от вътрешното право като голям размер, да не ми изглежда на пръв поглед от естество да постави в опасност основните интереси, за които споменах.

37. Следователно въз основа на гореизложеното могат да се направят два извода. От една страна, според мен не е възможно да се изключи а priori и във всички случаи хипотезата, при която би могло събирането на данъчните задължения при някои условия да попада в свързана с обществения ред дерогация. От друга страна, произнасянето по въпроса дали в главното производство може да се прави позоваване на обществения ред като основание за налагането на мярка, дерогираща свободното движение на гражданите на Съюза, изисква от запитващия съд да разгледа общата философия на своята национална данъчна система, както и особения контекст, в който е наложена оспорваната мярка. Накрая, позволявам си да припомня, че преценката на съвместимостта на разглежданата в главното производство мярка с правото на Съюза не се ограничава до това да се определи изложеното в подкрепа на основанието съображение, тъй като тази мярка трябва да отговаря и на останалите критерии, определени в член 27, параграф 2 от Директива 2004/38, нещо което ще бъде предмет на анализа при разглеждането на втория и третия въпрос.

38. При тези условия и предвид недостатъчните материали по делото предлагам да се отговори на първия поставен от запитващата юрисдикция въпрос в смисъл, че мярка, налагаща забрана за напускане на територия на държава членка на Съюза спрямо гражданин на тази държава в качеството му на управител на регистрирано по правото на тази държава търговско дружество, поради непогасено задължение на дружеството към държавната администрация, може поначало да попада в дерогиращото съображение, изведено от защитата на обществен ред по смисъла на член 27, параграф 1 от Директива 2004/38, при условие че погасяването на задължението преследва постигането на основни, различни от икономическите и поставени в действителна опасност от непогасяването интереси, което трябва да се провери от националната юрисдикция чрез определяне на основните съображения на националното законодателство, на които се основава мярката, както и свързаните с налагането на мярката особени обстоятелства.

В – По втория и третия въпрос

39. С втория и третия въпрос, които трябва да се разгледат заедно, запитващата юрисдикция иска да установи по същество дали наложената на жалбоподателя в главното производство забранителна мярка за напускане на територията отговаря на предвидените в член 27, параграф 2 от Директива 2004/38 условия. Съгласно този параграф не е достатъчно целта, която се преследва с ограничаващата свободата на движение на гражданин на Съюза мярка, да е изведена от определените в член 27, параграф 1 от Директива 2004/38 основания. Подобна мярка следва да отговаря на изискването за пропорционалност, да се основава на личното поведение на засегнатото лице, което трябва да представлява истинска, настояща и достатъчно сериозна заплаха, засягаща основен интерес на обществото, който мярката защитава по този начин.

40. По отношение на зачитането на принципа на пропорционалност от страна на разглежданата в главното производство мярка, за която запитващата юрисдикция изрично иска Съдът да се произнесе, необходимо е да се установи дали съгласно постоянната съдебна практика на Съда дадено подходящо ограничаване на правото на напускане посредством национална мярка е в състояние да гарантира осъществяването на преследваната от нея цел, без да надхвърля необходимото за нейното постигане(28). Казано по друг начин, за да се удовлетворят изложените в член 27, параграф 2 от Директива 2004/38 условия, мярката, наложена на жалбоподателя в главното производство, следва да бъде подходяща и необходима за постигането на преследваната цел(29). Освен това последователният и систематичен характер на правната уредба, на която се основава ограничителната мярка, също трябва да се има предвид при преценката на нейния пропорционален характер(30).

41. Следователно трябва да се обърне внимание, че мярката е била наложена само на жалбоподателя в главното производство в качеството му на управител на търговското дружество длъжник, макар дружеството да е имало общо трима управители, които според изложението както на запитващата юрисдикция, така и на жалбоподателя в главното производство, са разполагали с едни и същи правомощия да представляват дружеството „заедно и поотделно“. Също според запитващата юрисдикция налагането на оспорваната мярка тъкмо на г-н Аладжов е „субективно и без конкретни критерии“. Освен това лишаването на жалбоподателя в основното производство от правото му да напуска страната, при положение че доходите, които е могъл да получи от професионалната си дейност, зависят именно от упражняването на това право,

изглежда по някакъв начин е в противоречие със самата цел на събирането на данъчните задължения. При тези условия е допустимо да има съмнения относно систематичния и последователен характер на националната правна уредба.

42. Както вече посочих, необходимо е също така да се провери действително значимия характер на подлежащия на погасяване дълг. В това отношение припомням, че определеният от българското право праг, при надхвърлянето на който данъчните власти изискват от органите на Министерството на вътрешните работи да наложат забрана за напускане на територията, е 5 000 BGN, което е равностойно на около 2 500 EUR. Тук отново имам съмнения дали всички задължения към държавата в такъв размер наистина са от естество да поставят под заплаха основните, различни от икономическите интереси, за които споменах при разглеждането на първия въпрос, освен ако не са налице изключителни обстоятелства, които отново запитващата юрисдикция ще трябва да прецени много обстойно.

43. Накрая трудно би могло да се твърди, че не съществуват други алтернативни мерки със същата степен на ефикасност, но които засягат по-слабо свободата на движение. Наложената на жалбоподателя в главното производство мярка не е ограничена във времето и изглежда не е възможно да бъде преразгледана, докато задължението не бъде погасено или не бъде представено равностойно на неговия размер обезпечение. Съгласно посоченото от запитващата юрисдикция възможностите както за преразглеждане на решението, така и за неговото обжалване изглеждат относително ограничени и дори несъществуващи. Освен това всяко посегателство на свободата на движение предизвиква потенциално засягане на редица основни права, упражняването на които е обусловено от свободата на лицето да напуска страната и да се завръща. Следователно на жалбоподателя в главното производство е наложена една изключително принудителна мярка с общо взето относителна ефикасност, чието действие се изразява в това да препятства упражняването на неговата професионална дейност, какъвто изглежда е случаят с г-н Аладжов. Той с право отбелязва, че би могло да се предвиди налагането на заповед върху заплати. Освен това трябва да се имат предвид също алтернативните действия, които правото на Съюза предоставя. В това отношение очевидно трябва да се има предвид, както основателно посочва запитващата юрисдикция, възможността за образуване на процедура за взаимна помощ при събиране на публични вземания, най-вече във връзка с данъка върху добавената стойност и митните сборове(31), които именно са в основата на натрупаното задължение от дружеството длъжник, един от управителите на което е г-н Аладжов. Тази процедура гарантира на българската държава, че дори ако г-н Аладжов се възползва от правото си на напускане, за да се установи трайно на територията на друга държава членка, той въпреки това няма да може да се отклони от данъчните си задължения към българския бюджет.

44. По мое мнение, с оглед на всичко гореизложено се налага изводът, че е налице непропорционална намеса в упражняването на правото на заинтересованото лице да напуска страната. Поради това може да се твърди, че ако е възможно позоваването на обществения ред като съображение, обосноваващо мярка, дерогираща свободата на движение на гражданин на Съюза, както това е предвидено в член 27, параграф 2 от Директива 2004/38, то само поради нарушаването на принципа на пропорционалност същата директива не допуска налагането на подобна мярка.

45. Освен това и ако въпреки посочения извод Съдът приеме да разгледа изложените в член 27, параграф 2 от Директива 2004/38 критерии, трябва да се приеме също, че оспорваната мярка не се основава на строго личното поведение на жалбоподателя в главното производство, нито е приета с оглед на това, че той представлява истинска, настояща и достатъчно сериозна заплаха, засягаща основен интерес на българското общество. Всъщност от действащото национално право следва, че от момента, в който публичният изпълнител поиска от компетентните органи на Министерството на вътрешните работи да наложат мярка „забрана за напускане на страната“ те са длъжни да я наложат. В случая става дума за обвързана компетентност. Достатъчно е само публичният изпълнител да посочи в своето искане наличието на данъчно задължение, надхвърлящо 5 000 BGN, образуването на изпълнително производство, идентифицирането на дружеството длъжник и на управителя, който е адресат на решението за забраната за напускане на страната. Това обаче не са обстоятелства, свързани с личното поведение на г-н Аладжов, който е станал повод за отправяне на искането на публичния изпълнител. Следователно публичният изпълнител не е установил, че той представлява истинска, настояща и достатъчно сериозна заплаха. Също така не може да се твърди, че само обстоятелството, че дадено лице е длъжник по данъчно вземане, което надхвърля 5 000 BGN, представлява такава опасност, тъй като член 27, параграф 2, втора алинея от Директива 2004/38 съвсем ясно определя като такава заплаха личното поведение, а не определено фактическо положение. Освен това от материалите по делото е видно, че оспорваното решение не се позовава изобщо на субективни и действителни елементи, свързани с поведението на заинтересованото лице (каквито са например повторемостта на дадена измама в големи размери или умишленото довеждане до състояние на неплатежоспособност), които евентуално биха могли да обосноват налагането на мярката именно спрямо него.

46. При тези условия следва да се приеме, че член 27, параграф 2 от Директива 2004/38 не допуска национална правна уредба, която предвижда налагането от държава членка на административна принудителна мярка, състояща се в забрана за напускане на страната, спрямо неин гражданин в качеството му на управител на регистрирано по правото на държавата членка търговско дружество, поради непогасено задължение на дружеството към публичната администрация на тази държава, въпреки данните в преписката, че от една страна, решението противоречи на принципа на пропорционалност, и от друга страна, мярката не се основава на преценка на личното поведение на заинтересованото лице, което да представлява истинска, настояща и достатъчно сериозна заплаха.

V – Заключение

47. С оглед на всички изложени по-горе съображения предлагам на Съда да даде следния отговор на поставените от Административен съд София-град преюдициални въпроси:

„1) Мярка, налагаща забрана за напускане на територия на държава членка на Съюза спрямо гражданин на тази държава в качеството му на управител на регистрирано по правото на тази държава търговско дружество, поради непогасено задължение на дружеството към държавната администрация, може поначало да попада в дерогиращото съображение, изведено от защитата на обществен ред по смисъла на член 27, параграф 1 от Директива 2004/38/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните

семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите членки за изменение на Регламент (ЕИО) № 1612/68 и отменяща Директиви 64/221/ЕИО, 68/360/ЕИО, 72/194/ЕИО, 73/148/ЕИО, 75/34/ЕИО, 75/35/ЕИО, 90/364/ЕИО, 90/365/ЕИО и 93/96/ЕИО, при условие че погасяването на задължението преследва постигането на основни, различни от икономическите и поставени в действителна опасност от непогасяването интереси, което трябва да се провери от националната юрисдикция чрез определяне на основните съображения на националното законодателство, на които се основава мярката, както и свързаните с налагането на мярката особени обстоятелства.

2) Член 27, параграф 2 от Директива 2004/38 не допуска национална правна уредба, която предвижда налагането от държава членка на административна принудителна мярка, състояща се в забрана за напускане на страната, спрямо неин гражданин в качеството му на управител на регистрирано по правото на държавата членка търговско дружество, поради непогасено задължение на дружеството към публичната администрация на тази държава, определено от националното право като задължение в големи размери, въпреки данните в преписката, че от една страна, решението противоречи на принципа на пропорционалност, и от друга страна, мярката не се основава на преценка на личното поведение на заинтересованото лице, което да представлява истинска, настояща и достатъчно сериозна заплаха“.

1 – Език на оригиналния текст: френски.

2 – ОВ L 158, стр. 77; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5 том 7 стр. 56—71.

3 – ДВ, бр. 93 от 11 август 1998 г., изменен с ДВ, бр. 105 от 22 декември 2006 г.

4 – ДВ, бр. 105 от 29 декември 2005 г., изменен с ДВ, бр. 15 от 23 февруари 2010 г.

5 – Решение от 10 юли 2008 г. (С-33/07, Сборник, стр. I-5157).

6 – Пак там, точки 17 и 18, и цитираната съдебна практика.

7 – Пак там, точка 19.

[8](#) – Пак там, точка 20.

[9](#) – Пак там, точка 21 и цитираната съдебна практика.

[10](#) – Пак там, точка 22.

[11](#) – Пак там, точка 23 и цитираната съдебна практика.

[12](#) – Пак там.

[13](#) – Пак там, точка 24.

[14](#) – Пак там, точка 25.

[15](#) – Член 4, параграф 2 от Директива 2004/38 има същия смисъл, доколкото налага на държавите членки първоначалното задължение да издават или подновяват в съответствие с националните си законодателства личните документи на своите граждани. Именно това издаване или подновяване представлява необходимото условие за упражняване на правото на напускане.

[16](#) – Вж. точка 20 от настоящото заключение.

[17](#) – Решение на ЕСПЧ по дело Ринер с/у България от 23 август 2006 г., жалба № 46343/99.

[18](#) – Тази разпоредба се отнася до свободата на движение (член 2, параграфи 1 и 2) и до условията, при които тя може да се ограничава (член 2, параграфи 3 и 4) по смисъла на ЕКПЧ. По-конкретно съгласно параграф 3 свободата на движение може да се ограничава за поддържане на обществения ред.

[19](#) – Макар точният размер да не е могъл да бъде установен със сигурност в хода на производството пред Европейския съд по правата на човека (вж. Решение по дело Ринер с/у България, § 118), все пак ставало е въпрос за задължение от приблизително един милион щатски долара (вж. от Решение по дело Ринер с/у България, посочено по-горе, § 113).

[20](#) – Вж. Решение на ЕСПЧ по дело Ринер с/у България, посочено по-горе (§ 114).

[21](#) – Пак там, § 116.

[22](#) – Някои разпоредби дори се позовават изрично на икономическото благосъстояние на държавите, което може да обоснове налагането на ограничителни мерки на защитените от ЕКПЧ права и свободи: вж. например член 8, параграф 2 ЕКПЧ.

[23](#) – Член 27, параграф 2, първа алинея от Директива 2004/38.

[24](#) – Член 27, параграф 1, последно изречение от Директива 2004/38.

[25](#) – Вж. точка 1.4 от акта за преюдициално запитване. Курсивът е мой.

[26](#) – Всъщност Съдът вече се е произнесъл, че цели от икономическо естество, като тази да се осигури за национална обществена фондация пълното попълнение на приходите от рекламни съобщения, не могат да представляват съображения от обществен ред по смисъла на Договора: вж. Решение от 26 април 1988 г. по дело *Bond van Adverteerders* и др.. (352/85, Recueil, стр. 2085, точка 34). Подобно разрешение *mutatis mutandis* явно би било приложимо и в настоящото дело.

[27](#) – Вж. Решение от 10 юли 1984 г. по дело *Campus Oil* и др. (72/83, Recueil, стр. 2727). В това решение, след като установява наличието на мярка с ефект, равностоен в дадения случай на количествено ограничение във връзка с петролни продукти, Съдът приема, че тези продукти предвид „тяхното изключително значение като източник на енергия в икономиката“ били „основни за съществуването на дадена държава, той като

функционирането не само на нейната икономика, но най-вече на нейните институции и основни обществени служби, и дори самото оцеляване на нейното население [зависели] от тях“ (пак там, точка 34). Затова целта да се осигури по всяко време минимално снабдяване с петролни продукти надхвърляла съображенията от чисто икономическо естество, на които освен това не можело да се прави валидно позоваване, и които можели да представляват скрита в понятието за обществена сигурност цел (пак там, точка 35). Поради това Съдът допълва, че приетата във връзка с това правна уредба трябвало да се обоснове от наличието на обективни обстоятелства, като веднъж обоснована по този начин нямало да бъде възможно да се изключи позоваването на съображението за обществена сигурност, поради факта че според естеството си правната уредба допускала да се постигнат освен цели, свързани с обществената сигурност, също и други цели от икономическо естество, които държавата членка евентуално преследва (пак там, точка 36). Макар да е постановено в много различен контекст, това решение *mutatis mutandis* е приложимо към свободата на движение на гражданите на Съюза и на дерогиращото съображение, което се извежда от съображението за обществен ред.

[28](#) – Решение по дело *Jira*, посочено по-горе (точка 29).

[29](#) – Решение от 17 септември 2002 г. по дело *Baumbast и R* (C-413/99, *Recueil*, стр. I-7091, точка 91).

[30](#) – Вж. Решение от 6 ноември 2003 г. по дело *Gambelli и др.* (C-243/01, *Recueil*, стр. I-13031, точка 67) и заключението на генералния адвокат *Bot*, представено по дело *Sporting Exchange*, по което е постановено решение от 3 юни 2010 г. (C-203/08, все още непубликувано в Сборника, точка 69 и сл. от заключението).

[31](#) – Вж. член 2, букви в), г) и д) от Директива 2008/55/ЕО на Съвета от 26 май 2008 година относно взаимопомощта при събиране на вземания, свързани с някои видове налози, мита, данъци и други мерки (кодифицирана редакция) (ОВ L 150, стр. 28). Вж. също Регламент (ЕО) № 1179/2008 на Комисията от 28 ноември 2008 година за установяване на подробни правила за прилагане на някои разпоредби на Директива 2008/55 (ОВ L 319, стр. 21).