



## Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK  
PAOLO MENGOZZI  
esitatud 21. juunil 2012<sup>1</sup>

**Kohtuasi C-249/11**

**Hristo Byankov**

**versus**

**Glaven sekretar na Ministerstvo na vatreshnite raboti**

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Administrativen sad Sofia-grad (Bulgaaria))

Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigus vabalt liikuda ja elada liikmesriikide territooriumil — Haldusmeede, millega isikul keelatakse lahkuda liikmesriigi territooriumilt seetõttu, et võlg eraõigusliku juriidilise isiku ees ei ole sisse nõutud — Õiguskindluse põhimõte lõplikuks muutunud haldusaktide puhul — Võrdväarsuse ja tõhususe põhimõtted

1. Euroopa Liidu Kohus on juba pidanud tegema otsuse selle kohta, kas liidu õigusega on kooskõlas meetmed, millega keelatakse lahkuda liikmesriigi territooriumilt ja mille liikmesriik on võtnud oma kodaniku suhtes seetõttu, et konkreetsel kodanikul on maksuvõlg, mille summa kvalifitseeritakse siseriiklikus õiguses märkimisväärseks.<sup>2</sup> Käesoleva eelotsusetaotluse raames palutakse Euroopa Kohtul võtta seisukoht juhul, kui sellel kodanikul ei ole võlg mitte riigikassa, vaid eraõigusliku juriidilise isiku ees. Teiseks küsitakse Euroopa Kohtult, missugustel tingimustel kohustab liidu õigus siseriiklikke kohtuid kontrollima, kas lõplik haldusakt, mille peale ei ole esitatud kohtule kaebust, et see on vastuolus liidu õigusega, on õiguspärane.

### I. Õiguslik raamistik

#### A. Direktiiv 2004/38/EÜ

2. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta direktiivi 2004/38/EÜ (mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil ning millega muudetakse määrust (EMÜ) nr 1612/68 ja tunnistatakse kehtetuks direktiivid 64/221/EMÜ, 68/360/EMÜ, 72/194/EMÜ, 73/148/EMÜ, 75/34/EMÜ, 75/35/EMÜ, 90/364/EMÜ, 90/365/EMÜ ja 93/96/EMÜ)<sup>3</sup> põhjenduses 31 on märgitud: „[k]äesolevas direktiivis austatakse põhiõigusi ja -vabadusi ning järgitakse iseäranis Euroopa Liidu põhiõiguste hartas tunnustatud põhimõtteid”.

3. Direktiivi 2004/38 artikli 4 lõikes 1 on sätestatud, et „[i]lma et see piiraks liikmesriigi piirikontrolli suhtes kohaldatavate, reisidokumente käsitlevate sätete kohaldamist, on kõikidel liidu kodanikel, kellel on kehtiv isikutunnistus või pass, [...] õigus lahkuda liikmesriigi territooriumilt, et reisida mõnda teise liikmesriiki”.

1 — Algkeel: prantsuse.

2 — 17. novembri 2011. aasta otsus kohtuasjas C-434/10: Aladzhev (EKL 2011, lk I-11659).

3 — ELT L 158, lk 77; ELT eriväljaanne 05/05, lk 46.

4. Direktiivi 2004/38 VI peatükis, mis käsitleb sisenemis- ja elamisõigusele avaliku korra, julgeoleku või tervishoiu huvides kehtestatavaid piiranguid, paikneva artikli 27 lõiked 1 ja 2 sätestavad:

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

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

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

5. Direktiivi 2004/38 artikkel 31 käsitleb menetluslikke tagatisi, mis peavad liidu kodanikel olema. Täpsemalt on selle direktiivi artikli 31 lõikes 1 sätestatud, et „[a]sjaomastel isikutel peab olema juurdepääs vastuvõtva liikmesriigi kohtumenetlusele ja vajaduse korral haldusmenetlusele, et kaevata edasi nende kohta avaliku korra, julgeoleku või tervishoiu huvides tehtud otsused või taotleda nende otsuste kohtulikku läbivaatamist”.

6. Direktiivi 2004/38 artikli 31 lõikes 3 on ette nähtud, et „[k]aebemenetlus võimaldab kontrollida, kas otsus ning asjaolud, millel kavandatav meede põhineb, on õiguspärased. See tagab otsuse proportsionaalsuse, eelkõige pidades silmas artiklis 28 sätestatud nõudeid.”

7. Direktiivi 2004/38 artiklis 32 on määratud kindlaks väljasaatmisotsuse kehtivus. Selle artikli lõige 1 sätestab:

„Isikud, kes on välja saadetud avaliku korra või julgeoleku huvides, võivad esitada väljasaatmisotsuse kehtetuks tunnistamise taotluse sõltuvalt asjaoludest pärast mõistliku aja möödumist ja igal juhul pärast kolme aasta möödumist lõpliku väljasaatmisotsuse jõustumisest, mis on nõuetekohaselt vastu võetud kooskõlas ühenduse õigusega, kusjuures taotluses tuleb esitada tõendid selle kohta, et asjaoludes, mis õigustasid väljasaatmisotsust, on toimunud olulised muudatused.

Asjaomane liikmesriik teeb selle taotluse kohta otsuse kuue kuu jooksul pärast selle esitamist.”

## B. *Bulgaaria õigus*

### 1. Bulgaaria isikut tõendavate dokumentide seadus

8. Bulgaaria isikut tõendavate dokumentide seaduse (Zakon za balgarskite litschni dokumenti, edaspidi „ZBLD”) <sup>4</sup> artikli 23 lõikes 2 on nähtud ette, et „[i]gal Bulgaaria kodanikul on õigus ületada isikutunnistusega Bulgaaria Vabariigi ja Euroopa Liidu liikmesriikide vahelisi sisepiire ning rahvusvahelistes lepingutes ette nähtud juhtudel maalt lahkuda ja sinna tagasi pöörduda”.

9. Edasi on selle artikli lõikes 3 täpsustatud, et „[l]õikes 2 nimetatud õigust ei piirata, välja arvatud juhul, kui seaduses on sätestatud teisiti eesmärgiga kaitsta julgeolekut, avalikku korda, kodanike tervist või teiste kodanike õigusi ja vabadusi”.

4 — DV nr 93, 11.8.1998, muudetud DV nr 105-ga, 22.12.2006.

10. ZBLD artikli 76 punkti 3 redaktsioonis, mis kehtis vaidlusaluse akti andmise hetkel, oli sätestatud, et „isikute puhul, kellel on olulised kohtu poolt tuvastatud rahalised kohustused Bulgaaria füüsiliste või juriidiliste isikute või välismaa füüsiliste või juriidiliste isikute ees, võib riigist lahkumise keelata ning passide või asendusdokumentide väljastamisest keelduda, välja arvatud juhul, kui nende isiklik vara katab kohustuse või kui nad annavad piisava tagatise”.

11. Kohtutoimikust ilmneb, et ZBLD artikli 76 punkt 3 tunnistati kehtetuks Bulgaaria seadusandja kahe järjestikuse meetmega,<sup>5</sup> ilma et seadusandja oleks siiski täpsustanud tingimusi, mis peavad olema täidetud, et selle alusel vastu võetud meetmed kehtetuks muutuksid.<sup>6</sup> Siduvaid haldusmeetmeid, mis ZBLD artikli 76 punkti 3 alusel enne selle kehtetuks tunnistamist võeti, tuleb siseriikliku isikuid tõendavaid dokumente käsitleva õiguse järgi pidada edasikehtivaks.

## 2. Haldusmenetluse seadustik

12. Haldusmenetluse seadustiku (Administrativnoprotsesualen kodeks, edaspidi „APK”) artikkel 99 paikneb selle 7. peatükis, mis käsitleb menetluse uuendamist haldusaktide andmiseks. Nimetatud artikkel sätestab:

„Lõplikuks muutunud üksik- või üldhaldusakti, mida ei ole kohtus vaidlustatud, võib kehtetuks tunnistada või muuta vahetult kõrgemalseisev haldusasutus või, kui haldusakti ei olnud võimalik halduskorras vaidlustada, akti andnud ametiasutus, kui

1) oluliselt on rikutud mõnda akti õiguspärasuse eeldust;

[...]

7) Euroopa Inimõiguste Kohtu otsusega on tuvastatud inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni rikkumine.”

## II. Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

13. Kaebuse esitaja põhikohtuasjas H. Byankov on Bulgaaria Vabariigi kodanik. 17. aprillil 2007 anti tema suhtes ZBLD tookord kehtiva redaktsiooni artikli 76 punkti 3 alusel korraldus (edaspidi „2007. aasta korraldus”), millega tal keelati Bulgaaria territooriumilt lahkuda ning talle passe või isikut tõendavaid asendusdokumente välja anda. Selle meetme võttis eraõigusliku kohtutäituri taotlusel H. Byankovi suhtes siseministeeriumi regionaaldirektoraadi direktor laenu tõttu, mille summat peeti märkimisväärseks<sup>7</sup> ja mille H. Byankov võttis Bulgaaria eraõiguslikult isikult, ning seetõttu, et ta ei suutnud anda sobivat tagatist. H. Byankov ei vaidlustanud seda korraldust, mis muutus järelikult lõplikuks.

14. 6. juulil 2010, s.o rohkem kui kolm aastat pärast vaidlusaluse haldusakti andmist, esitas H. Byankov selle akti andjale haldusmenetluse uuendamise ja selle akti kehtetuks tunnistamise taotluse. Ta väitis oma taotluses, et tema kui liidu kodaniku liikumisvabadust tohib piirata üksnes liidu õiguses ette nähtud tingimustel. Piirang, mis tema suhtes võeti 2007. aasta korraldusega, millega tal keelati Bulgaaria territooriumilt lahkuda, ei kuulu tema sõnul mõiste „avalik kord” direktiivi 2004/38 tähenduses kohaldamisalasse, mis ilmneb eelkõige otsusest, mille Euroopa Kohus tegi pärast vaidlusaluse akti andmist kohtuasjas Jipa<sup>8</sup>.

5 — Vt DV nr 82, 16.10.2009.

6 — Vastupidi sellele, mida Bulgaaria seadusandja nägi sõnaselgelt ette meetmete puhul, mis võeti ZBLD artikli 76 teiste kehtetuks tunnistatud lõigete alusel: vt seadus, millega Bulgaaria isikut tõendavate dokumentide seadust muudetakse ja täiendatakse (DV nr 26, 6.4.2010).

7 — St Bulgaaria õiguse kohaselt summas, mis ületab 5 000 Bulgaaria leevi.

8 — 10. juuli 2008. aasta otsus kohtuasjas C-33/07: Jipa (EKL 2008, lk I-5157).

15. Glaven sekretar na Ministerstvoto na vatreshnite raboti (siseministeeriumi peasekretär), kellele H. Byankovi taotlus edastati, vaatas selle läbi kui lõplikuks muutunud haldusakti kehtetuks tunnistamise taotluse, kusjuures seda menetlust reguleerib APK artikkel 99. Pädev haldusasutus jättis taotluse 20. juuli 2010. aasta korraldusega rahuldamata.

16. Kaebuse esitaja põhikohtuasjas otsustas seega pöörduda eelotsusetaotluse esitanud kohtu poole, et viimane selle korralduse tühistataks ja rahuldataks tema taotluse tunnistada 2007. aasta korraldus kehtetuks.

17. Selles olukorras otsustaski Administrativen sad Sofia-grad menetluse peatada ning esitada eelotsusetaotlusega, mis saabus Euroopa Kohtu kantseleisse 19. mail 2011, ERTL artikli 267 alusel järgmised eelotsuse küsimused:

- „1. Kas põhikohtuasja asjaolusid silmas pidades nõuab lojaalse koostöö põhimõtte vastavalt EL artikli 4 lõikele 3 koosmõjus ERTL artiklitega 20 ja 21, et sellist liikmesriigi siseriiklikku õigusnormi nagu põhikohtuasjas kõnealune õigusnorm – mille kohaselt on selleks, et kõrvaldada Euroopa Inimõiguste Kohtu lahendiga tuvastatud niisuguse põhiõiguse rikkumine nagu liikmesriikide kodanike vaba liikumise õigus, mida tunnustatakse ühtlasi ka Euroopa Liidu õiguses, lubatud tunnistada kehtetuks lõplikuks muutunud haldusakt – kohaldatakse ka seda arvesse võttes, kuidas Euroopa Liidu Kohus on oma otsuses tõlgendanud nimetatud õiguse teostamise piiranguid käsitlevaid liidu õiguse sätteid, kui õiguse rikkumise kõrvaldamiseks on vajalik haldusakti kehtetuks tunnistamine?
2. Kas direktiivi 2004/38/EÜ artikli 31 lõigetest 1 ja 3 tuleneb, et kui liikmesriik on oma siseriiklikus õiguses ette näinud sellise haldusakti kontrollimise menetluse, mis piirab nimetatud direktiivi artikli 4 lõikes 1 sätestatud õigust, siis on pädev haldusasutus kohustatud haldusakti adressaadi taotlusel seda haldusakti kontrollima ning selle õiguspärasust hindama, võttes arvesse ka Euroopa Liidu Kohtu praktikat liidu õiguse nende sätete tõlgendamise kohta, mis reguleerivad nimetatud õiguse teostamise tingimusi ja piiranguid, selleks et tagada, et kohaldatud õiguse piirang ei ole kontrollimisotsuse tegemise ajal ebaproportsionaalne, juhul kui haldusakt piirangu kohaldamise kohta on sel ajal muutunud lõplikuks?
3. Kas Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikli 52 lõike 1 teise lause või [...] direktiivi 2004/38 [...] artikli 27 lõike 1 sätted lubavad kohaldada siseriiklikku õigusnormi – mis näeb ette liikmesriigi kodanikule liikumisvabaduse piirangu [l]iidus üksnes seetõttu, et on olemas teatavat seadusega ette nähtud summat ületav ja tagamata võlakohustus eraõigusliku isiku, nimelt äriühingu ees – seoses poolelioleva täitemenetlusega võla sissenõudmiseks ja ilma et arvestataks liidu õiguses ettenähtud võimalust, et võla nõuab sisse mõne teise liikmesriigi ametiasutus?”

### III. Menetlus Euroopa Kohtus

18. Ainus asjaomane pool, kes esitas Euroopa Kohtule kirjalikke märkusi, on Euroopa Komisjon.

### IV. Õiguslik analüüs

19. Et käesolevast kohtuasjast oleks võimalik paremini aru saada, on minu arvates väga oluline selgitada nii palju kui võimalik eelotsusetaotluse esitanud kohtu teksti ja korraldada tema eelotsuse küsimused ümber. Ma alustan niisiis sellest, et analüüsin kolmandat eelotsuse küsimust, pakkudes Euroopa Kohtule välja selle küsimuse üsna kiire analüüsi seetõttu, et hiljutises kohtupraktikas on seda teemat minu arvates juba piisavalt käsitletud. Seejärel selgitan, miks ei ole vaja arutada esitatud teist küsimust. Lõpuks vaatlen esitatud esimest küsimust, ilma seda eelnevalt ümber sõnastamata.

*A. Niisuguse meetme kooskõla liidu õigusega, millega keelatakse liikmesriigi territooriumilt lahkuda*

20. Eelotsusetaotluse esitanud kohus küsib, kas põhikohtuasja kaebuse esitaja suhtes võetud meede on liidu õigusega kooskõlas või mitte, ning on edastanud sellele küsimusele vastamiseks teatava teabe. Kõigepealt on ta Euroopa Kohtule märkinud, et ZBLD artikli 76 punkt 3, mille alusel meede, millega H. Byankovil keelati Bulgaaria territooriumilt lahkuda, tema suhtes võeti, jõustus enne Bulgaaria Vabariigi ühinemist liiduga ning sellega ei võetud üle mingeid liidu õigusnorme. Ta täpsustas ka konkreetselt, et direktiivi 2004/38 artikli 27 lõiget 1 ei võetud Bulgaaria kodanike suhtes siseriiklikku õigusesse üle.<sup>9</sup> Seejärel täpsustas ta, et H. Byankovi suhtes võetud meede ei sisaldanud mingit viidet tema isiklikule käitumisele, selles ei olnud kuidagi ära toodud põhjuseid, mis võiksid tõendada, et niisuguse meetme võtmine hõlbustab H. Byankovi võla sissenõudmist, ning seda ei võetud mingil avaliku korra, julgeoleku või tervishoiuga seotud põhjusel. Mina omalt poolt rõhutan eriti järgmist põhilist tunnust: H. Byankov oli oma laenu võtnud eraõiguslikult juriidiliselt isikult.

21. Nende lähteandmete põhjal analüüsin kõigepealt, kas meie kohtuasjas on tähtsust asjaolul, et direktiiv 2004/38 oli Bulgaaria kodanike suhtes üle võtmata, ning kontrollin siis, kas H. Byankovi olukord kuulub liidu õiguse kohaldamisalasse. Lõpuks tuleb teha kindlaks tingimused, mis peavad olema täidetud, et võiks asuda seisukohale, et niisugune meede nagu 2007. aasta korraldus, millega keelati Bulgaaria territooriumilt lahkuda, vastab direktiivi 2004/38 artiklis 27 sätestatud nõuetele.

22. Mis puudutab esiteks seda, kas asjaolul, et direktiiv 2004/38 oli Bulgaaria kodanike suhtes üle võtmata, on tähtsust, siis Euroopa Kohus on juba leidnud, et sellel ei ole tähtsust, sest siseriiklikul kohtul on kohustus tagada liidu õigusnormide täielik mõju ning jätta vajadusel liidu õigusega vastuolus olev meede kohaldamata, kusjuures direktiivi 2004/38 artiklil 27 on igal juhul vahetu õigusmõju.<sup>10</sup>

23. Teiseks kohaldatakse oma päritoluriigi territooriumilt mõnda teise liikmesriiki reisida sooviva H. Byankovi olukorra suhtes kahtlemata liidu kodanike õigust vabalt liikuda ja elada liikmesriikide territooriumil.<sup>11</sup> Samal ajal ei ole õigus vabalt liikuda tingimusteta ning seda võib piirata eelkõige tingimustel, mis on nähtud ette direktiivis 2004/38. Selle direktiivi artikli 27 lõike 1 kohaselt võib liidu kodanike õigust vabalt liikuda piirata avaliku korra, julgeoleku või tervishoiu huvides, ilma et nendele põhjustele võiks siiski iial tugineda majanduslikel eesmärkidel. Väitmaks seda, et liidu õigus ei takista võtta niisugust siseriiklikku meedet, nagu võeti H. Byankovi suhtes, tuleb seega tuvastada, et see võeti ühel eespool nimetatud põhjusel, kusjuures peab olema täidetud tingimus, et sellele põhjusele ei tuginetud majanduslikel eesmärkidel.

24. Lõpuks tuleb välja selgitada tingimused, millele liidu kodaniku liikumisvabadust piirav meede peab vastama, et see oleks liidu õigusega kooskõlas. Selleks meenutan, et põhikohtuasjas vaadeldavas 2007. aasta korralduses ei ole eelotsusetaotluse esitanud kohtu enda sõnul mainitud mingit põhjust, olgu see siis seotud avaliku korra, julgeoleku või – mis veelgi ebatõenäolisem – tervishoiuga. See haldusmeede võeti H. Byankovi suhtes ainult selle alusel, et tuvastati ühteaegu, et tal on võlg eraõigusliku isiku ees ja et võlgnik ei ole suuteline andma tagatist.

25. Esimene õigustav tegur, mis on kodaniku liikumisvabadust piirava meetme liidu õigusega kokkusobivuse hindamisel väga oluline, on kahtlemata puudu. Käesolevas eelotsusemenetluses, milles Bulgaaria valitsus ei soovinud menetlusse astuda, puuduvad tõesti konkreetsed selgitused, mida viimane oleks saanud Euroopa Kohtule tulemuslikult anda selle kohta, millised olid siseriikliku seadusandja eesmärgid hetkel, mil võeti vastu ja seejärel muudeti<sup>12</sup> seadust, millega siseriiklikele

9 — Vt eelotsusetaotluse punkt 17.

10 — Eespool viidatud kohtuotsus Aladzhev (punktid 31 ja 32).

11 — Eespool viidatud kohtuotsus Aladzhev (punktid 24-27).

12 — Ma meenutan, et ZBLD artikli 76 punkt 3 tunnistati seadusega kehtetuks, jättes juba selle alusel võetud meetmed kehtima – vastupidi meetmetele, mis olid võetud selle artikli 76 teiste lõigete alusel, mis tunnistati samuti kehtetuks.



haldusasutustele antakse pädevus võtta niisuguseid meetmeid nagu põhikohtuasjas. Lõpliku hinnangu andmine selles küsimuses tuleb seega jätta väga suurel määral eelotsusetaotluse esitanud kohtu hooleks. Viimane oletas mitte väga veendunult, et nendel õigusaktidel – ja seeläbi ka H. Byankovi suhtes võetud meetmel – on võlausaldajate kaitsmise eesmärk.<sup>13</sup> Nõnda sõnastatuna ei ole seos sellise eesmärgi ja avaliku korra vahel ilmselge. Igal juhul isegi eeldusel, et niisuguse eesmärgi taga on teatav avaliku korra kaitsmise idee, ei ilmne eelotsusetaotlusest, et nimetatud eesmärgi poole püüdlemine ei ole seotud ainult majandusliku vajadusega. Liidu õigus ja täpsemalt direktiivi 2004/38 artikli 27 lõige 1 välistab aga sõnaselgelt liikmesriigi võimaluse tugineda avaliku korraga seotud põhjustele majanduslikel eesmärkidel.

26. Selles küsimuses tunneb eelotsusetaotluse esitanud kohus muret võimaliku erinevuse pärast Euroopa Inimõiguste Kohtu poolt võlausaldajatele tagatava kaitse taseme ja liidu õiguses tagatava kaitse taseme vahel, andes mõista, et asjaolu, et direktiivi 2004/38 artikli 27 lõikes 1 on välistatud tugineda avaliku korraga seotud põhjustele majanduslikel eesmärkidel, ei võimalda tagada võlausaldajate huvide kaitstuse sobivat taset, samal ajal kui Euroopa Inimõiguste Kohus on juba otsustanud, et niisugune eesmärk on õiguspärane eesmärk, mis seisneb teiste isikute õiguste kaitsmises ja õigustab seda, kui piiratakse liikumisvabadust niisugusena, nagu see on ette nähtud Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni<sup>14</sup> (edaspidi „EIÕK”) protokollis nr 4 artiklis 2, ning kui liidu põhiõiguste hartas on sätestatud EIÕK-s ette nähtud õiguste ja vabaduste võrdväärse kaitse põhimõtte. Eelotsusetaotluse esitanud kohus lisas, et võib kujutleda, et meil on tegemist olukorraga, kus põhivabadust piiratakse selleks, et kaitsta teiste isikute õigusi ja vabadusi, nagu on nähtud ette harta artikli 52 lõikes 1.

27. Eelnenut arvestades näib vajalik meenutada eelotsusetaotluse esitanud kohtule – samale kohtule, kes esitas eelotsuse küsimused Euroopa Kohtule eespool viidatud kohtuasjas Aladzhev –, missugust vahet tuleb teha EIÕK-st tuleneva õiguse ja liidu õiguse vahel. Mul on selles osas juba olnud võimalus rõhutada, et kui Euroopa Inimõiguste Kohus võis leida, et tegemist on õiguspärase eesmärgiga, mis õigustab liikumisvabaduse piiramist, siis seda ka seetõttu, et EIÕK-st ja selle protokollidest tulenev õigus võimaldab tugineda avalikule korrale majanduslikel eesmärkidel ning selles ei ole niisiis ette nähtud samasugust piirangut nagu direktiivi 2004/38 artikli 27 lõike 1 lõpus. Liidu õiguskorras sallitakse liidu kodanike liikumisvabaduse piiramist seega palju harvemini ja neile kodanikele on tagatud kõrgem kaitse tase kui EIÕK süsteemiga.<sup>15</sup> Sellegipoolest ei piirduta liidu õiguses sellega, et pühitsetakse võlgnike huvide võitu võlausaldajate huvide üle, ning selles ei eirata kaugelgi viimaste olukorda. Kui direktiivi 2004/38 artikli 27 lõige 1 ei võimalda – nagu ma arvan – võtta meetet, millega liikmesriigi territooriumilt keelatakse lahkuda ainult sel põhjusel, et eksisteerib eraõiguslike isikute vahel sõlmitud laenuleping, näitab see meile samas seda, et vahendid, millega kaitstakse võlausaldajate huve, peavad esinema põhimõtteliselt muus vormis kui võlgniku liikumisvabaduse piiramine. Liidu õiguses ongi olemas õiguslike vahendite arsenal, mis võimaldab tagada võlausaldajate õiguste kaitse, ilma et oleks tingimata tarvis piirata võlgniku liikumisvabadust.<sup>16</sup> Ma ei jaga seega eelotsusetaotluse esitanud kohtu muret selle pärast, et EIÕK süsteemis ja liidu õiguskorras on ette nähtud erinev kaitse tase.

28. Lisan, et isegi eeldusel, et põhikohtuasjas vaadeldav meede on selgelt võetud avaliku korraga seotud põhjustel – milles ma ei ole eespool esitatud kaalutluste tõttu kindel – ei piisa selle põhjenduse äratoomisest iseenesest veel selleks, et meede vastaks *ipso facto* liidu õiguses sätestatud nõuetele. Euroopa Kohus on korduvalt leidnud, et „see, kui siseriiklik ametiasutus tugineb avaliku korra mõistele, eeldab, et lisaks igasuguse seadusrikkumisega kaasnevale ühiskondliku korra häirimisele

13 — Vt eelotsusetaotluse punkt 60.

14 — Euroopa Inimõiguste Kohtu 23. mai 2006. aasta otsus kohtuasjas nr 46343/99: Riener vs. Bulgaaria (punktid 116 ja 117), 2. juuli 2009. aasta otsus kohtuasjas nr 50/02: Ignatov vs. Bulgaaria (punktid 35 ja 37) ja 26. novembri 2009. aasta otsus kohtuasjas nr 34383/03: Gochev vs. Bulgaaria (punktid 48 ja 49).

15 — Vt minu ettepanek kohtuasjas, milles tehti eespool viidatud kohtuotsus Aladzhev, punkt 30.

16 — Piirdun siin sellega, et viitan nõukogu 22. detsembri 2000. aasta määrusele (EÜ) nr 44/2001 kohtualluvuse ja kohtuotsuste täitmise kohta tsiviil- ja kaubandusajades (EÜT 2001, L 12, lk 1; ELT eriväljaanne 19/04, lk 42).

esineb reaalne ja piisavalt tõsine oht, mis ähvardab mõnda ühiskonna põhihuvi”.<sup>17</sup> Ka sellest seisukohast tutvustas eelotsusetaotluse esitanud kohus 2007. aasta korraldust nii, et selles ei ole mingit konkreetset hinnangut, mis käsitleks H. Byankovi käitumist või seda, kas see käitumine on tõeline vahetu ja tõsine Bulgaaria ühiskonna põhihuvi seisukohast, mida ei ole kohtutoimikus kusagil määratletud.

29. Asjaolu, et puudub täielikult kaalutlus, mis oleks seotud põhikohtuasja kaebuse esitaja konkreetse juhtumiga, kinnitab seega pigem, et niisuguseid meetmeid, nagu võeti H. Byankovi suhtes, kohaldatakse automaatselt niipea, kui tuvastatakse võlg, mille summa ületab 5 000 Bulgaaria leevi ja mille puhul ei ole võlgnik võimeline andma piisavalt tagatist. Et Euroopa Kohus on aga juba leidnud, et „liidu õiguse nõuetele [ei vasta] õigusnorm, mille alusel tuleb automaatselt teha riigi territooriumilt lahkumist keelav otsus pelgalt maksuvõla olemasolu tõttu, arvestamata asjaomase isiku isiklikku käitumist”,<sup>18</sup> tuleks niisugune järeldus teha ka siis, kui territooriumilt lahkumise keeld määrati piiramata ajaks ainuüksi sel põhjusel, et eksisteerib eraõiguslikku laadi võlg.

30. Esitatud põhjendustest lähtudes teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata kolmandale esitatud küsimusele, et liidu õigusega on vastuolus liikmesriigi õigusnorm, mis võimaldab haldusasutusel keelata selle riigi kodanikul riigist lahkumast ainuüksi laenu tõttu, mille summa on siseriikliku õiguse kohaselt märkimisväärne ja mille ta võttis eraõiguslikult juriidiliselt isikult, kui asjaomase meetme eesmärk ei ole kõrvaldada tõeline vahetu ja piisavalt tõsine oht mõnele ühiskonna põhihuvile ning kui nõnda taotletav eesmärk on seotud üksnes majanduslike eesmärkidega. Igal juhul – isegi eeldusel, et niisugune meede, nagu võeti põhikohtuasjas H. Byankovi suhtes ja millega isikul keelatakse liikmesriigi territooriumilt lahkuda, võeti direktiivi 2004/38 artikli 27 lõikes 1 sätestatud tingimustel – ei võimalda selle direktiivi artikli 27 lõige 2 niisugust meedet võtta, kui see võetakse ainult võla tõttu ning selles ei hinnata konkreetset asjaomase isiku isiklikku käitumist ega kirjeldata mingit ohtu, mida ta avalikule korrale kujutab. Siseriiklik kohus peab kontrollima, kas põhikohtuasjas on see nii.

*B. Direktiivi 2004/38 artiklite 31 ja 32 asjakohatus põhikohtuasjas käsitletava vaidluse lahendamise seisukohast*

31. Euroopa Kohtule esitatud teise eelotsuse küsimuse raames soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas direktiiviga 2004/38 on kehtestatud kontrollimise kohustus isegi juhul, kui liidu kodaniku liikumisvabadust piirav meede on muutunud lõplikuks.

32. Selles osas tuleb tõdeda, et eelotsusetaotluse esitanud kohus ei ole direktiivi 2004/38 asjakohast sätet õigesti kindlaks teinud. Nimelt on selle direktiivi artiklis 31 määratletud tagatised, mis isikutele, kelle suhtes võetakse nende liikumisvabadust piiravaid meetmeid, peavad olema nende meetmete võtmise *hetkel*. Selle eesmärk on eelkõige tagada isikutele nende õigus tõhusale kohtulikule kaitsele. Käesoleval juhul ei ole vaidlustatud, et hetkel, mil anti 2007. aasta korraldus, olid viimasel õiguskaitsevahendid, mis võimaldasid tal liikmesriigi territooriumilt lahkumise keelu vaidlustada ja seda vajadusel ka kohtus. On ka selge, et H. Byankov otsustas tookord oma õigust tõhusale kohtulikule kaitsele mitte kasutada, mille tulemusena muutus korraldus Bulgaaria õiguse kohaselt lõplikuks.

33. Õiguslikku olukorda põhikohtuasjas niisugusena, nagu seda on kirjeldanud eelotsusetaotluse esitanud kohus oma teise küsimuse raames,<sup>19</sup> ei saa seega analüüsida, lähtudes direktiivi 2004/38 artiklist 31. Väljasaatmisotsuse mõju ajas reguleerib artikkel 32. Tuleb veel ainult kindlaks teha, kas see on meie kohtuasjas asjakohane.

17 — Eespool viidatud kohtotsus Aladzhev (punkt 35 ja seal viidatud kohtupraktika).

18 — Eespool viidatud kohtotsus Aladzhev (punkt 43 ja seal viidatud kohtupraktika).

19 — Meenutan, et küsimuses kasutatud terminitega viidatakse „kontrollimenetlusele” „kontrollimisotsuse tegemise ajal” ja eelkõige asjaolule, et haldusakt on juba muutunud lõplikuks.

34. Minu meelest ei ole mingit kahtlust, et menetluslikud tagatised, mille liidu seadusandja on direktiivi 2004/38 artiklitega 31 ja 32 ette näinud, peavad olema ühesugused, ükskõik kas tegemist on keeluga liikmesriigi territooriumile siseneda või keeluga selle territooriumilt lahkuda. Artikli 32 tõlgendamisel tuleb seega minna kaugemale selle sõnastusest ja järeldada, et see on põhimõtteliselt kohaldatav, kui liidu kodaniku suhtes võetakse meede, millega tal keelatakse liikmesriigi territooriumilt lahkuda.

35. Direktiivi 2004/38 artiklis 32 on liikmesriikidele selgelt kehtestatud kohustus näha ette nende meetmete kontrollimise menetlus, millega piiratakse liidu kodanike liikumisvabadust ja mis on võetud direktiivi 2004/38 alusel. Seda menetlust peab lõpliku meetme suhtes, millega piiratakse asjaomase isiku liikumisvabadust, saama kohaldada asjaolude olulise muutumise tõttu vähemalt iga kolme aasta järel. Nii direktiivi 2004/38 artikli 32 sõnastus kui ka eesmärk panevad uskuma – vastupidi eelotsusetaotluse esitanud kohtu väitele – et asjaolu, et akt on lõplik, ei takista seda kontrollimast. Ei ole muide mingit mõtet nõuda, et kontrollitaks ainult akte, mida saab veel vaidlustada.

36. Et 2007. aasta korraldus H. Byankovi suhtes anti rohkem kui kolm aastat tagasi ja see on muutunud lõplikuks, võib tekkida mõte, et seda tuleb direktiivi 2004/38 artikli 32 alusel kontrollida. Kaks tingimust, mis peavad olema täidetud, et see artikkel oleks kohaldatav, ei ole siiski täidetud. Esiteks peab asjaomane meede selleks, et kontrollimismenetlust saaks kohaldada, olema „nõuetekohaselt vastu võetud kooskõlas [liidu] õigusega”. Kolmandat esitatud küsimust käsitlevast analüüsist ilmneb aga, et minu meelest see nii ei ole. Teiseks on direktiivis 2004/38 määratletud kontroll teatava õigusliku stabiilsuse säilitamise huvides piiratud juhtumitega, mil territooriumilt lahkumise „asjaoludes, mis õigustasid väljasaatmisotsust, on toimunud olulised muudatused”. Need olulised muudatused võivad seisneda selles, et ohtu, mida asjaomane isik võis tõesti avalikule korrale kujutada, ei ole enam tegelikult olemas või siis ei ole võlga enam olemas. Tuleb tõdeda, et H. Byankovi juhtumil ei ole niisugust muutust toimunud.

37. Seega ei saa põhikohtuasjas üles kerkinud õiguslikku probleemi lahendada direktiivi 2004/38 põhjal. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu teine küsimus on sellepärast vaidluse lahendamise seisukohast asjakohatu.

*C. Tingimused, mil liidu õigus kohustab lõplikuks muutunud haldusakti õiguspärasust vastuolu tõttu liidu õigusega kontrollima, ilma et selle peale oleks esitatud kohtule kaebust*

38. Seoses 2007. aasta korraldusega kerkiv probleem erineb märgatavalt probleemist, mida on silmas peetud direktiivi 2004/38 artiklis 32. Nimetatud artiklis on kujutletud juhtumit, mil meede on esialgu liidu õiguse seisukohast õiguspärane, kuid hiljem ilmneb, et see ei vasta enam direktiivis 2004/38 kehtestatud tingimustele. Olukord põhikohtuasjas on aga vastupidi niisugune, et Euroopa Kohtul on tegemist meetmega, a) mida tuleb minu arvates juba alates selle võtmise hetkest pidada direktiivis 2004/38 kehtestatud sisuliste tingimustega vastuolus olevaks, b) mida ei ole kohtulikult kontrollitud ja mis on seega muutunud lõplikuks, ning c) mille asjaomane isik on praegu vaidlustatud ilma, et seda vaidlustamist saaks pidada keelu kehtetuks tunnistamise taotluseks direktiivi 2004/38 artikli 32 tähenduses.

39. Selles olukorras teen ettepaneku viia läbi kolmeetapiline analüüs.

40. Kõigepealt tuleks tähelepanelikult analüüsida siseriiklikku õigust, et Euroopa Kohus saaks paremini kindlaks teha kolmanda esitatud eelotsuse küsimuse analüüsimisel asjakohase siseriikliku õigusnormi. Seejärel tuleb võtta arvesse, et põhikohtuasja kaebuse esitaja suhtes võetud meedet, millega tal keelati Bulgaaria territooriumilt lahkuda, ei kontrollitud kohtulikult. Lõpuks viiakse analüüs järelikult läbi, lähtudes võrdväarsuse ja tõhususe põhimõtetest.



## 1. Siseriikliku õiguse seis

41. Olukorra, milles siseriiklik kohus on, võib võtta kokku järgmiselt: talle on esitatud taotlus tühistada haldusotsus, millega jäeti rahuldamata põhikohtuasja kaebuse esitaja taotlus uuendada haldusmenetlust, mille tulemusena anti 2007. aasta korraldus, ning uuendada menetlust seetõttu, et korraldus on väidetavalt vastuolus liidu õigusega. Siseriiklik kohus peab seega tegema kindlaks, kas see rahuldamata jätmine on kooskõlas liidu õigusega. Enne selles küsimuses otsuse tegemist on vaja täpsustada siseriiklikku õiguslikku raamistikku, milles see haldusmenetluse uuendamise keeldumise otsus tehti, et seda otsust paremini mõista.

42. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu antud teabest ilmneb, et haldusmenetlust, mille tulemusena anti lõplik individuaalne haldusakt, mida ei vaidlustatud, võib erandkorras selle akti kehtetuks tunnistamiseks või muutmiseks uuendada seitsmel erineval juhul, mis on ammendavalt loetletud APK artiklis 99. Nende seitsme juhtumi hulgast kaks pälvivad eelotsusetaotluse esitanud kohtu erilise tähelepanu, nii et viimane pidas vajalikuks neid Euroopa Kohtule kirjeldada.

43. Esiteks on tegemist APK artikli 99 punktiga 7. Nagu mina aru saan, võimaldab see asjaomasel haldusaktis nimetatud isikul igal hetkel ja vajaduse tekkides kohtult taotleda haldusmenetluse uuendamist juhul, kui Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika on näidanud, et asjaomase aktiga on rikutud EIÕK-s sätestatud põhiõigust.

44. See õigusnorm on sõnastatud nii, et sellega peetakse silmas ainult Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikat. Ei ole olemas ühtegi samaväärset sätet Euroopa Kohtu praktika kohta. Niisugust õigusnormi ei olegi vaja, sest vastupidi EIÕK-st tulenevale õigusele iseloomustab liidu õigust kaks põhiomadust, milleks on ülimuslikkus<sup>20</sup> ja vahetu õigusmõju<sup>21</sup>. Väljakujunenud kohtupraktikast ilmneb ka, et „[t]õlgendus, mille Euroopa Kohus [ELTL artiklist 267] tulenevat pädevust teostades annab liidu õigusnormile, selgitab ja täpsustab vajaduse korral selle normi tähendust ja ulatust, nagu seda tuleb või oleks tulnud mõista ja kohaldada alates selle jõustumise hetkest”.<sup>22</sup> Võttes arvesse liidu õiguskorra iseärasusi ja eelotsusetaotluse esitamise süsteemi eripära, tuleb kohustusi, mis siseriiklikel kohtutel on tingimuste osas, mil nad peavad lõplikuks muutunud haldusakti õiguspärasust liidu õiguse rikkumise tõttu kontrollima, käsitleda täiesti sõltumatult juhtumist, mil väidetav õigusvastasus tuleneb Euroopa Inimõiguste Kohtu otsusest.

45. Just eelotsusetaotluse esitanud kohtu kirjeldatud siseriiklikust õiguslikust raamistikust ilmneb aga, et siseriiklikus õiguses on nähtud ette teinegi haldusmenetluse uuendamise võimalus, mis ei sõltu eranditult Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikale keskendatud võimalusest ning on seega meie kohtuasjas asjakohasem.

46. APK artikli 99 punktis 1 on nimelt ette nähtud, et lõplikuks muutunud haldusakti saab kehtetuks tunnistada või seda muuta, kui ühte selle õiguspärasuse tingimust on oluliselt rikutud. Just liidu õiguse iseärasuste tõttu, mida eespool meenutasin, tuleb siseriiklikku mõistet „õiguspärasuse oluline rikkumine” mõista nii, et selle all mõeldakse ka juhtumeid, mil akt on vastuolus liidu õigusega.

47. Vastupidi APK artikli 99 punktile 7 ei saa APK artikli 99 punktis 1 nimetatud menetluse uuendamise põhjusele tugineda aga aktis nimetatud isik igal ajal. Vastupidi, lõplikuks muutunud haldusakti kehtetuks tunnistamine või muutmine sõltub niisugusel juhul rangetest tingimustest, mis on seotud algatusõiguse ja tähtajaga. Üksnes akti andnud haldusasutus, prokurör või õigusvalvur võivad otsustada selle akti kehtetuks tunnistada või seda muuta või kehtetuks tunnistamist või muutmist taotleda ning seda ühe kuu jooksul alates akti andmisest. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu edastatud teabest ilmneb, et APK artikli 99 punktis 1 ette nähtud haldusmenetluse uuendamise

20 — 15. juuli 1964. aasta otsus kohtuasjas 6/64: Costa (EKL 1964, lk 1141).

21 — 5. veebruari 1963. aasta otsus kohtuasjas 26/62: van Gend & Loos (EKL 1963, lk 1).

22 — 13. jaanuari 2004. aasta otsus kohtuasjas C-453/00: Kühne & Heitz (EKL 2004, lk I-837, punkt 21 ja seal viidatud kohtupraktika).

põhjust peetakse haldusaparaadi „õiguseks”. See, kas nimetatud õigust tuleks kasutada, on jäetud ametiasutuste otsustada, kusjuures viimastel on õigus algatada akti kehtetuks tunnistamine või muutmine, nii et nendel ametiasutustel on sel puhul täielik kaalutusõigus ning asjaomane isik ei saa kunagi tugineda omal algatusel selle akti sisulise õiguspärasuse rikkumisele, mis tema isiklikku olukorda mõjutab. Eelotsusetaotlusest ilmneb, et haldusasutus, kes tegi otsuse põhikohtuasja kaebuse esitaja haldusmenetluse uuendamise taotluse kohta, tuvastas oma 2010. aasta otsuses, et 2007. aasta korralduse andnud ametiasutus on loobunud APK artikli 99 punktis 1 ette nähtud õiguse kasutamisest.

48. Esitatud kaalutlustest lähtudes tuleb esimene eelotsuse küsimus ümber sõnastada nii, nagu võib selgelt tuletada eelotsusetaotlusest, st et selle eesmärk on teha kindlaks, kas tingimused, mil on olemas APK artikli 99 punktis 1 ette nähtud õiguskaitsevahend, vastavad liidu õiguses sätestatud nõuetele.

## 2. Kohtuotsuse Kühne & Heitz asjakohatus

49. Et teha kindlaks liidu õigusest tulenevad kohustused kontrollida lõplikku haldusakti selle vastuolu tõttu liidu õigusega, peatus eelotsusetaotluse esitanud kohus pikalt eespool viidatud kohtuotsuses Kühne & Heitz sedastatult. Selles kohtuotsuses leidis Euroopa Kohus, et lojaalse koostöö põhimõte kohustab haldusasutust, kellele vastav taotlus esitatakse, kontrollima lõplikku haldusotsust, et võtta arvesse seda, kuidas Euroopa Kohus on vahepeal asjakohast õigusnormi tõlgendanud, kui a) tal on siseriikliku õiguse kohaselt pädevus seda otsust muuta, b) kõnealune otsus on muutunud lõplikuks viimases astmes asja lahendava siseriikliku kohtu otsuse tagajärjel, c) kõnealune kohtuotsus põhineb sellest hilisemat Euroopa Kohtu praktikast arvestades ühenduse õiguse vääralt tõlgendusel, milleni jõuti Euroopa Kohtult eelotsust taotlemata, ning d) asjaomane isik on pöördunud haldusorgani poole viivitamatult pärast kõnealusest kohtupraktikast teadasaamist.<sup>23</sup>

50. Esiteks tuleb märkida, et kuna ma tegin ettepaneku täpsustada esimest eelotsuse küsimust, ei tundu probleemid, mis on seotud Euroopa Kohtu otsuse tegemisega pärast lõplikuks muutunud haldusakti andmist, mulle põhikohtuasjas käsitletava vaidluse lahendamise seisukohast keskse tähtsusega. Teiseks ja igal juhul tuleb selles kohtuotsuses sedastatust lähtuda ainult juhul, kui tuleb kaaluda, kas tähtsam on õiguskindlusega seoses kohtuotsuse lõplikkusega või liikmesriikide kohustused viia ellu ja kaitsta õigusi, mis on liidu õigusega eraõiguslikele isikutele tagatud. Üks käesolevat eelotsusemenetlust iseloomustav joon ongi aga just see, et 2007. aasta korraldus muutus lõplikuks ilma, et seda oleks kohtulikult kontrollitud.

51. Need neli kumulatiivset tingimust, mille Euroopa Kohus määras kindlaks oma otsuses Kühne & Heitz, ei ole meie kohtuasjas seega asjakohased, sest siin ei ole tegemist jõustunud kohtuotsuse seadusjõuga.<sup>24</sup>

## 3. Põhikohtuasjas vaadeldava olukorra hindamine võrdväarsuse ja tõhususe põhimõtetest lähtudes

52. Liidu õiguses ei ole nõutud „[k]ooskõlas õiguskindluse põhimõttega [...], et haldusorgan oleks põhimõtteliselt kohustatud tunnistama kehtetuks haldusakti, mis on muutunud lõplikuks mõistlike kaebetähtaegade möödumise tõttu või õiguskaitsevahendite ammendumise tõttu”<sup>25</sup>, ning „selle põhimõtte järgimine võimaldab vältida õiguslike tagajärgedega haldusotsuste vaidlustamist piiramatul aja jooksul”.<sup>26</sup> Bulgaaria õiguses on aga tõesti nähtud ette võimalus uuendada haldusmenetlust juhul, kui lõplikuks muutunud haldusakt on sisuliselt õigusvastane.

23 — Eespool viidatud kohtuotsus Kühne & Heitz (punkt 28 ja resolutsioon).

24 — Seda seisukohta on muide kinnitanud Euroopa Kohus oma 19. septembri 2006. aasta otsuses liidetud kohtuasjades C-392/04 ja C-422/04: i-21 Germany ja Arcor (EKL 2006, lk I-8559, punktid 53 ja 54).

25 — Eespool viidatud kohtuotsus i-21 Germany ja Arcor (punkt 51 ja seal viidatud kohtupraktika).

26 — *Idem*.

53. Olukorras, kus on vaja kindlaks teha liidu õiguses ette nähtud kohustused lõplikuks muutunud, kuid liidu õigusega vastuolus olevaks osutunud ja kohtulikult kontrollimata haldusakti kontrollimisel - tingimusel et sellise akti õiguspärasuse vaidlustamine on siseriiklikus õiguses lubatud -, vastab Euroopa Kohus küsimusele, lähtudes võrdväarsuse ja tõhususe põhimõtetest, ning meenutab, et „vastavasisuliste [liidu] õigusnormide puudumise korral [tuleb] kehtestada liikmesriikide menetlusautonoomia põhimõtte kohaselt iga liikmesriigi sisemises õiguskorras menetluskord isikutele [liidu] õigusest tulenevate õiguste kaitse tagamiseks, tingimusel et esiteks ei oleks see ebasoodsam kui analoogiliste siseriiklikul õigusel põhinevate olukordade puhul (võrdväarsuse põhimõte) ning teiseks ei muudaks see [liidu] õiguskorra alusel antud subjektiivsete õiguste kasutamist praktikas võimatuks või ülemäära raskeks (tõhususe põhimõte)”.<sup>27</sup> Olukorda põhikohtuasjas tuleb niisiis analüüsida nendest kahest põhimõttest lähtudes.

54. Mis puudutab võrdväarsuse põhimõtet, siis see nõuab, et kõik kaebustele kohaldatavad reeglid – sealhulgas ettenähtud tähtajad – oleksid ühtemoodi kohaldatavad nii ühenduse õiguse rikkumisest tulenevate kaebuste puhul kui ka siseriikliku õiguse eiramisest tulenevate kaebuste puhul.<sup>28</sup> Selles osas ei ole eelotsusetaotluse esitanud kohus maininud võimalust, et APK artikli 99 punkti 1 kohaldamise konkreetsed tingimused erinevad sõltuvalt sellest, kas õigusvastasuse põhjus, millele lõplikuks muutunud haldusakti puhul tuginetakse, tuleneb liidu või siseriikliku õiguse rikkumisest.

55. Tõhususe põhimõtte osas tuleb tõdeda, et olukord on problemaatilisem. Selle põhimõtte kohaselt ei tohi nõuded, mida kohaldatakse tingimuste suhtes, mil lõplikuks muutunud haldusakti kehtivuse võib selle vastuolu tõttu liidu õigusega vaidlustada, muuta liidu õigusega selles osas tagatud õiguste kasutamist võimatuks või liiga raskeks.

56. Vähemalt kaks nendest konkreetsetest tingimustest tekitavad mõne küsimuse: tähtaeg ja isikud, kellel on õigus algatada haldusmenetluse uuendamine.

57. Tähtaja osas meenutan, et Euroopa Kohus on leidnud, et liikmesriigid võivad õiguskindluse põhimõtte nimel nõuda, et lõplikuks muutunud ning ühenduse õigusega – võib-olla ka Euroopa Kohtu hilisemas tõlgenduses - vastuollu mineva haldusakti kontrollimise ja kehtetuks tunnistamise taotlus tuleb pädevale haldusasutusele esitada mõistliku tähtaja jooksul.<sup>29</sup> See tähtaeg tuleb kindlaks määrata, lähtudes just võrdväarsuse ja tõhususe põhimõtetest.<sup>30</sup> Tõdeme, et APK artikli 99 punkti 1 alusel saab haldusmenetlust uuendada ainult ühe kuu jooksul alates niisuguse akti andmisest, mida ei ole vaidlustatud – tähtaeg, mis minu arvates ei vasta tõhususe põhimõttest tulenevatele nõuetele.

58. Igal juhul ei näi tõhususe põhimõttest tulenevad nõuded mulle täidetud ka ametiasutuste osas, kellel on õigus algatada haldusmenetluse uuendamine. Juhul, kui lõplikuks muutunud ja kohtulikult kontrollimata haldusakti sisulise õiguspärasuse rikkumine on tingitud selle akti vastuolust liidu õigusega, ei saa haldusmenetluse uuendamist taotleda akti adressaat. Nagu ma eespool märkisin, võivad menetluse uuendamist taotleda või selle uuendamise otsuse teha ainult akti andnud haldusasutus, prokurör või õigusvalvur.

59. Et tähtaja ja algatamise osas kehtivad väga piiravad tingimused, ei võimalda APK artikli 99 punktis 1 ette nähtud haldusmenetluse uuendamise põhjus, mis muudab liidu õigusest tulenevate õiguste kasutamise liiga raskeks või peaaegu võimatuks, piisavalt kaitsta õigusi, mis õigussubjektidel liidu õiguse alusel on. Eelotsusetaotluse esitanud kohus peab seega tegema sellest kõik järeldused, mis on põhikohtuasjas vajalikud, et teha otsus taotluse kohta, mille kaebuse esitaja põhikohtuasjas talle esitas ning milles ta palub tühistada korraldus, millega keelduti haldusmenetlust uuendamast.

27 — Eespool viidatud kohtuotsus i-21 Germany ja Arcor (punkt 57 ja seal viidatud kohtupraktika).

28 — Eespool viidatud kohtuotsus i-21 Germany ja Arcor (punkt 62).

29 — 12. veebruari 2008. aasta otsus kohtuasjas C-2/06: Kempter (EKL 2008, lk I-411, punkt 59).

30 — Eespool viidatud kohtuotsus Kempter (resolutsioon).

60. Esitatud põhjendustest tuleneb, et liidu õigusega on vastuolus liikmesriigi õigusnorm, mille kohaselt saab haldusmenetlust, mille tulemusena anti lõplikuks muutunud ja kohtulikult kontrollimata akt, selle akti vastuolu korral liidu õigusega uuendada ainult ühe kuu jooksul alates selle akti andmisest ning ainult akti andnud ametiasutuse, prokuröri või õigusvalvuri algatusel, sest see säte muudab liidu õigusest tulenevate õiguste kasutamise liiga raskeks või peaaegu võimatuks.

## V. Ettepanek

61. Esitatud põhjendustest lähtudes teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Administrativen sad Sofia-grad'i eelotsuse küsimustele järgmiselt:

1. Liidu õigusega on vastuolus liikmesriigi õigusnorm, mis võimaldab haldusasutusel keelata selle riigi kodanikul riigist lahkumast ainuüksi laenu tõttu, mille summa on siseriikliku õiguse kohaselt märkimisväärne ja mille ta võttis eraõiguslikult juriidiliselt isikult, kui asjaomase meetme eesmärk ei ole kõrvaldada tõeline vahetu ja piisavalt tõsine oht mõnele ühiskonna põhihuvile ning kui nõnda taotletav eesmärk on seotud üksnes majanduslike eesmärkidega. Igal juhul – isegi eeldusel, et niisugune meede, nagu võeti põhikohtuasjas H. Byankovi suhtes ja millega isikul keelatakse liikmesriigi territooriumilt lahkuda, võeti Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta direktiivi 2004/38/EÜ (mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil ning millega muudetakse määrust (EMÜ) nr 1612/68 ja tunnistatakse kehtetuks direktiivid 64/221/EMÜ, 68/360/EMÜ, 72/194/EMÜ, 73/148/EMÜ, 75/34/EMÜ, 75/35/EMÜ, 90/364/EMÜ, 90/365/EMÜ ja 93/96/EMÜ) artikli 27 lõikes 1 sätestatud tingimustel – ei võimalda selle direktiivi artikli 27 lõige 2 niisugust meedet võtta, kui see võetakse ainult võla tõttu ning selles ei hinnata konkreetselt asjaomase isiku isiklikku käitumist ega kirjeldata mingit ohtu, mida ta avalikule korrale kujutab. Siseriiklik kohus peab kontrollima, kas põhikohtuasjas on see nii.
2. Liidu õigusega on vastuolus liikmesriigi õigusnorm, mille kohaselt saab haldusmenetlust, mille tulemusena anti lõplikuks muutunud ja kohtulikult kontrollimata akt, selle akti vastuolu korral liidu õigusega uuendada ainult ühe kuu jooksul alates selle akti andmisest ning ainult akti andnud ametiasutuse, prokuröri või õigusvalvuri algatusel, sest see säte muudab liidu õigusest tulenevate õiguste kasutamise liiga raskeks või peaaegu võimatuks.