



Határozatok Tára

PAOLO MENGOZZI
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2012. június 21.¹

C-249/11. sz. ügy

Hristo Byankov
kontra
Glaven sekretar na Ministerstvo na vatreshnite raboti

(Az Administrativen sad Sofia-grad [Bulgária] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Az uniós polgároknak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való joga — Magánjogi jogi személlyel szemben vállalt tartozás kiegyenlítésének elmulasztása miatt alkalmazott, az államterület elhagyását tiltó közigazgatási intézkedés — A jogbiztonság elve a jogerőssé vált közigazgatási jogi aktusok vonatkozásában — Az egyenértékűség és a tényleges érvényesülés elve”

1. Az Európai Unió Bíróságának már kellett határoznia a valamely tagállam által a saját állampolgárával szemben, a nemzeti jog által jelentős összegűnek minősített adótartozás miatt alkalmazott, a tagállam területének az elhagyására vonatkozó tilalmi intézkedéseknek az uniós joggal való összeegyeztethetősége tárgyában.² A jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem keretében a Bíróságnak arra az esetre vonatkozóan kell állást foglalnia, amelyben a tartozást szintén nem az államkincstárral szemben vállalják, hanem egy magánjogi jogi személlyel szemben. Ezenfelül a Bíróságnak abban a kérdésben kell állást foglalnia, hogy milyen feltételek mellett kötelezi az uniós jog a nemzeti bíróságokat arra, hogy az uniós joggal való összeegyeztethetlenségük miatt újból felülvizsgálják azon jogerős közigazgatási jogi aktusok jogszerűségét, amelyekkel szemben nem éltek bírósági jogorvoslattal.

I – Jogi háttér

A – A 2004/38/EK irányelv

2. Az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról, valamint az 1612/68/EGK rendelet módosításáról, továbbá a 64/221/EGK, a 68/360/EGK, a 72/194/EGK, a 73/148/EGK, a 75/34/EGK, a 75/35/EGK, a 90/364/EGK, a 90/365/EGK és a 93/96/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2004. április 29-i 2004/38/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv³ (31) preambulumbekzdése szerint „[e]z az irányelv tiszteletben tartja az alapvető jogokat és szabadságokat, és figyelembe veszi különösen az Európai Unió alapjogi chartája által elismert elveket”.

1 — Eredeti nyelv: francia.

2 — A C-434/10. sz. Aladzhov-ügyben 2011. november 17-én hozott ítélet (EBHT 2011., I-11659. o.).

3 — HL L 158., 77. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 5. kötet, 46. o.; helyesbítés: HL L 274., 47. o.

3. A 2004/38 irányelv 4. cikkének (1) bekezdése előírja, hogy „[a] nemzeti határellenőrzéskor alkalmazandó, úti okmányokra vonatkozó rendelkezések sérelme nélkül, valamennyi uniós polgár érvényes személyazonosító igazolvánnyal vagy útlevéllel [...] jogosult[...] egy tagállam területét elhagyni egy másik tagállamba való utazás céljából”.

4. A 2004/38 irányelv 27. cikke, amely az irányelvnek a beutazási és tartózkodási jog közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi okokból való korlátozására vonatkozó VI. fejezet részét képezi, (1) és (2) bekezdésében a következőképpen rendelkezik:

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

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

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

5. A 2004/38 irányelv 31. cikkének tárgya az uniós polgárokkal szemben alkalmazandó eljárási biztosítékok. Pontosabban az említett irányelv 31. cikkének (1) bekezdése előírja, hogy „[a]z érintett személyek bírósági vagy adott esetben közigazgatási jogorvoslatot kezdeményezhetnek a fogadó tagállamban a velük szemben közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi okokból hozott határozat megfellebbezésére vagy felülvizsgálatára”.

6. A 2004/38 irányelv 31. cikkének (3) bekezdése előírja, hogy „[a] jogorvoslati eljárásokban lehetővé kell tenni a határozatok jogszerűségének, valamint azon tényeknek és körülményeknek a vizsgálatát, amelyekben a tervezett intézkedés alapult. Biztosítani kell, hogy a határozat ne legyen aránytalan, különösen a 28. cikkben megállapított követelményekre tekintettel”.

7. A 2004/38 irányelv 32. cikke meghatározza a beutazási és tartózkodási tilalom időbeli hatályát. E cikk (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„A közrendi vagy közbiztonsági okokból beutazási és tartózkodási tilalom hatálya alatt álló személyek ésszerű idő elteltével kérelmezhetik a beutazási és tartózkodási tilalom megszüntetését, a körülményektől függően, és bármely esetben a közösségi joggal összhangban érvényesen elfogadott, beutazási és tartózkodási tilalomra vonatkozó végső [helyesen: jogerős] határozat végrehajtásától számított három év elteltével, olyan érvek bemutatásával, amelyek segítségével megállapítható, hogy jelentős változások álltak be azokban a körülményekben, amelyek a beutazási és tartózkodási tilalmat elrendelő határozat alapjául szolgáltak.

Az érintett tagállam e kérelemről a benyújtásától számított hat hónapon belül határoz.”

B – A bolgár jog

1. A bolgár személyazonosító okmányokról szóló törvény

8. A bolgár személyazonosító okmányokról szóló törvény (Zakon za balgarskite litschni dokumenti, a továbbiakban: ZBLD)⁴ 23. cikkének (2) bekezdése előírja, hogy „[m]inden bolgár állampolgár jogosult arra, hogy az országot a Bolgár Köztársaság és az Európai Unió tagállamai közti belső határokon át és a nemzetközi szerződésekben előírt esetekben személyi igazolvánnyal elhagyja, és oda ilyen igazolvánnyal visszatérjen.”

9. Az említett cikk (3) bekezdése ezt követően előírja, hogy „a (2) bekezdésben meghatározott jog nem korlátozott, kivéve ha törvény a nemzetbiztonságnak, a közrendnek, a polgárok egészségének vagy más polgárok jogainak és szabadságainak a védelme érdekében ettől eltérően rendelkezik”.

10. A ZBLD 76. cikkének 3. pontja a vitatott jogi aktus elfogadásának időpontjában hatályban lévő változatában előírta, hogy „lehetőség van az ország elhagyásának megtiltására és az útlevélek vagy helyettesítő okmányok kiállításának megtagadására olyan személy vonatkozásában, akinek bolgár természetes vagy jogi személlyel, illetve külföldi természetes vagy jogi személlyel szemben jelentős mértékű, bíróság által megállapított pénztartozása áll fenn, kivéve ha személyes vagyona fedezi a tartozást, vagy megfelelő biztosítékot nyújt”.

11. Az iratanyagból kitűnik, hogy a bolgár jogalkotó két egymást követő módosításának eredményeképpen a ZBLD 76. cikkének 3. pontja hatályát veszítette,⁵ anélkül azonban, hogy a jogalkotó meghatározta volna, hogy az e rendelkezés alapján elfogadott intézkedések milyen feltételekkel veszítik hatályukat.⁶ A ZBLD 76. cikkének 3. pontja alapján, az annak hatályon kívül helyezése előtt elfogadott közigazgatási kényszerintézkedéseket tehát a személyazonosító okmányokról szóló nemzeti jog értelmében továbbra is hatályosnak kell tekinteni.

2. A közigazgatási eljárásról szóló törvénykönyv

12. A közigazgatási eljárásról szóló törvénykönyv (Administrativnoprotsesualen kodeks, a továbbiakban: APK) 99. cikke az APK-nak a közigazgatási határozatok elfogadására vonatkozó eljárások újbóli megnyitására vonatkozó feltételeket érintő 7. fejezetének képezi részét. E cikk a következőket írja elő:

„A bíróság előtt meg nem támadott, jogerőssé vált egyedi vagy általános közigazgatási határozatot a közvetlenül felettes közigazgatási hatóság vagy – ha a közigazgatási határozat közigazgatási úton nem volt megtámadható – az azt meghozó hatóság hatályon kívül helyezheti vagy módosíthatja, amennyiben:

1. a határozat jogszerűségének valamely feltételét lényegesen megsértették;

[...]

7. az Emberi Jogok Európai Bíróságának határozata az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló egyezmény megsértését állapította meg.”

4 — A DV-nek a DV 2006. december 22-i 105. számával módosított, 1998. augusztus 11-i 93. száma.

5 — Lásd a DV 2009. október 16-i 82. számát.

6 — Ellentétben azzal, amit a bolgár jogalkotó a ZBLD 76. cikkének egyéb hatályon kívül helyezett bekezdései alapján elfogadott intézkedések tekintetében kifejezetten előírt: lásd a bolgár személyazonosító okmányokról szóló törvény módosításáról és kiegészítéséről szóló törvényt (a DV 2010. április 6-i 26. száma).

II – Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

13. Az alapügy felperese, H. Byankov bolgár állampolgár. 2007. április 17-én a ZBLD-nek az akkor hatályban lévő 76. cikkének 3. pontja alapján a Bolgár Köztársaság elhagyásának és útlevelek vagy helyettesítő okmányok kiállításának tilalmát előíró határozatot (a továbbiakban: 2007-ben elfogadott határozat) hoztak vele szemben. H. Byankovval szemben az említett intézkedést – egy magán bírósági végrehajtó kérelmére – a belügyminisztérium területi igazgatóságának az igazgatója fogadta el amiatt, hogy bolgár magánjogi jogi személy jelentősnek minősülő összeget⁷ kitévő tartozást vállalt, és nem tudott megfelelő biztosítékot nyújtani. H. Byankov e határozattal szemben nem élt semmilyen bírósági jogorvoslattal, a határozat így jogerőre emelkedett.

14. 2010. július 6-án – azaz, több mint három évvel a vitatott közigazgatási jogi aktus meghozatala után – H. Byankov a jogi aktust elfogadó hatósághoz kérelmet nyújtott be a közigazgatási eljárás újbóli megnyitása és az említett jogi aktus hatályon kívül helyezése iránt. H. Byankov ezúttal azzal érvelt, hogy a szabad mozgáshoz való jog, amely őt mint uniós polgárt megilleti, csak az uniós jogban meghatározott feltételekkel korlátozható. Az államterület elhagyására vonatkozó tilalmat elrendelő, 2007-ben elfogadott határozat által vele szemben alkalmazott korlátozás H. Byankov álláspontja szerint nem tartozik a közrendnek a 2004/38 irányelv értelmében vett fogalmába, amely egyértelműen kiténik abból az ítéletből, amelyet a Bíróság a vitatott jogi aktus meghozatalát követően a Jipa-ügyben⁸ hozott.

15. A glaven sekretar na Ministerstvoto na vatreshnite raboti (a belügyminisztérium főtitkára), akihez H. Byankov kérelmét továbbították, azt úgy vizsgálta, mint amely jogerős közigazgatási jogi aktus hatályon kívül helyezésére irányul, mely eljárást az APK 99. cikke szabályozza. Az illetékes közigazgatási hatóság a kérelmet a 2010. július 20-i határozatával elutasította.

16. Az alapügy felperese ezért úgy határozott, hogy a kérdést előterjesztő bírósághoz fordul annak érdekében, hogy e bíróság helyezze hatályon kívül e határozatot, és adjon helyt a határozat hatályon kívül helyezése iránti, 2007-ben előterjesztett kérelmének.

17. E körülmények között az Administrativen sad Sofia-grad úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és a Bíróság Hivatalához 2011. május 19-én érkezett, előzetes döntéshozatalra utaló határozatában az EUMSZ 267. cikk alapján előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

„1) Az alapügy tényállása tekintetében megköveteli-e az EUSZ 4. cikknek az EUMSZ 20. és EUMSZ 21. cikkel összefüggésben értelmezett (3) bekezdése szerinti lojális együttműködés elve, hogy valamely tagállamnak az alapügyben vitatotthoz hasonló nemzeti rendelkezése – amelynek értelmében lehetőség van a jogerőssé vált közigazgatási jogi aktus hatályon kívül helyezésére egy olyan alapjognak az Emberi Jogok Európai Bíróságának a határozata által megállapított megsértésének orvoslása érdekében, amelyet egyúttal az Európai Unió joga is elismer, mint például a tagállamok állampolgárainak a szabad mozgáshoz való joga – alkalmazásra kerüljön abban az esetben is, ha e megsértés megállapítása az említett jog gyakorlását érintő korlátozásokra vonatkozó uniós jogi rendelkezéseknek az Európai Unió Bíróság által alkalmazott értelmezéséből következik, és a jogsértés orvoslása a közigazgatási jogi aktus hatályon kívül helyezését igényli?

2) Az következik-e a 2004/38 irányelv 31. cikkének (1) és (3) bekezdéséből, hogy ha valamely tagállam nemzeti joga az ezen irányelv 4. cikkének (1) bekezdéséből eredő jogot korlátozó közigazgatási jogi aktus felülvizsgálatára irányuló eljárást írt elő, akkor a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező közigazgatási hatóság köteles a közigazgatási jogi aktus címzettjének kérelmére azt felülvizsgálni és annak jogszerűségét értékelni oly módon, hogy figyelembe veszi az Európai Unió Bíróságának azon

7 — Azaz a bolgár jog szerint 5 000 BGN-t meghaladó összeget.

8 — A C-33/07. sz. ügyben 2008. július 10-én hozott ítélet (EBHT 2008., I-5157. o.).

ítélkezési gyakorlatát, amely az uniós jognak az e jog gyakorlásának feltételeit és korlátozásait szabályozó vonatkozó rendelkezéseinek értelmezéséhez kapcsolódik, annak biztosítása érdekében, hogy az adott jog tekintetében elrendelt korlátozás a felülvizsgálati jogi aktus meghozatalának időpontjában arányos legyen, ha a korlátozás elrendeléséről szóló közigazgatási jogi aktus ezen időpontban már jogerős volt?

3) Lehetővé teszik-e az Európai Unió Alapjogi Chartája 52. cikke (1) bekezdésének második mondatában, illetve a 2004/38 irányelv 27. cikkének (1) bekezdésében foglalt rendelkezések az olyan nemzeti rendelkezés alkalmazását, amely az Európai Unió egyik tagállamának állampolgárát megillető, az Unión belüli szabad mozgáshoz való jog korlátozását pusztán egy jogszabályban meghatározott összeget meghaladó és nem biztosított, magánjogi jogalannyal – nevezetesen egy gazdasági társasággal – szembeni tartozás fennállása miatt írja elő, a követelés behajtására irányuló, folyamatban lévő végrehajtási eljárással összefüggésben, és az uniós jogban biztosított azon lehetőségre tekintet nélkül, hogy a követelést valamely másik tagállam hatósága behajthatja?”

III – A Bíróság előtti eljárás

18. Az érdekeltek közül kizárólag az Európai Bizottság nyújtott be írásbeli észrevételeket a Bírósághoz.

IV – Jogi elemzés

19. A jelen ügy jobb megértéséhez számomra alapvető fontosságúnak tűnik a kérdést előterjesztő bíróság kijelentéseinek a lehető legnagyobb mértékű tisztázása, és az általa előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések átszervezése. Ennek megfelelően először a harmadik előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdést vizsgálom, a Bíróságnak ezen a ponton viszonylag rövid elemzést javasolva amiatt, hogy e tárgyban a nemrégiben alkalmazott ítélkezési gyakorlat – álláspontom szerint kielégítő mértékben – iránymutatást ad. Ezt követően magyarázatot adok arra, hogy a második előterjesztett kérdésre miért nem szükséges válaszolni. Végezetül megvizsgálom az első előterjesztett kérdést, de csupán annak előzetes újrafogalmazását követően.

A – Az államterület elhagyását tiltó intézkedésnek az uniós joggal való összeegyeztethetőségéről

20. A kérdést előterjesztő bíróság azt a kérdést veti fel, hogy az alapügy felperesével szemben alkalmazott intézkedés az uniós joggal összeegyeztethető-e, és erre vonatkozóan számos információt szolgáltatott. Elsőként ugyanis közölte a Bírósággal, hogy a ZBLD 76. cikkének 3. pontja, amelynek alapján az államterület elhagyását tiltó intézkedést H. Byankovval szemben meghozták, a Bolgár Köztársaságnak az Unióhoz való csatlakozását megelőzően lépett hatályba, és annak semmilyen uniós rendelkezés átültetése nem volt a tárgya. A kérdést előterjesztő bíróság egyébiránt pontos tájékoztatást adott arról, hogy a 2004/38 irányelv 27. cikkének (1) bekezdése a bolgár állampolgárok tekintetében nem került átültetésre a nemzeti jogban.⁹ Ezt követően a kérdést előterjesztő bíróság közölte, hogy a H. Byankovval szemben meghozott intézkedés semmilyen módon nem hivatkozott H. Byankov személyes magatartására, nem utalt semmilyen módon az azt valószínűsítő indokokra, hogy az intézkedés megkönnyítené a H. Byankov részéről fennálló tartozás megfizetését, és nem alapult semmilyen közrendi, közbiztonsági vagy közegészséghez kapcsolódó indokon. A magam részéről különös jelentőséget tulajdonítok a következő alapvető jellemzőnek: H. Byankov tartozása magánjogi jogi személlyel szemben merült fel.

⁹ – Lásd az előzetes döntéshozatalra utaló határozat 17. pontját.

21. E kiindulásul szolgáló tényeket észben tartva elsőként az annak a relevanciáját érintő kérdést vizsgálom, hogy a 2004/38 irányelv a bolgár állampolgárok tekintetében nem került átültetésre, majd másodszor ellenőrzöm, hogy H. Byankov helyzete az uniós jog hatálya alá tartozik-e. Végezetül meg kell határozni azokat a feltételeket, amelyek mellett a 2007-ben hozott határozathoz hasonló, az államterület elhagyását tiltó intézkedés összeegyeztethetőnek minősülhet a 2004/38 irányelv 27. cikkének rendelkezéseivel.

22. Először is tehát annak relevanciáját illetően, hogy a 2004/38 irányelv a bolgár állampolgárok tekintetében nem került átültetésre, meg kell állapítani, hogy a Bíróság már kimondta ennek irreleváns jellegét, tekintettel a nemzeti bíróság azon kötelezettségére, amely szerint az uniós jog normáinak a teljes érvényesülését biztosítani kell, és szükség szerint el kell tekintenie az uniós joggal ellentétes intézkedés alkalmazásától, a 2004/38 irányelv 27. cikke pedig mindenestre közvetlen hatállyal rendelkezik.¹⁰

23. Másodszor meg kell állapítani, hogy H. Byankov helyzete, aki annak az államnak a területéről, amelynek állampolgára, egy másik tagállamba kíván utazni, tagadhatatlanul az uniós polgároknak a tagállamok területén való szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való joga területére tartozik.¹¹ A szabad mozgáshoz való jog ugyanakkor nem abszolút jellegű, és különösen a 2004/38 irányelvben előírt feltételek mellett korlátozható. Az említett irányelv 27. cikkének (1) bekezdése értelmében az uniós polgárok szabad mozgáshoz való joga közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi okokból korlátozható, ezen okokra azonban gazdasági célok érdekében nem lehet hivatkozni. Következésképpen ahhoz, hogy a H. Byankovval szemben alkalmazotthoz hasonló nemzeti intézkedés ne legyen az uniós joggal ellentétes, bizonyítani kell, hogy annak meghozatalára a fent említett okok valamelyike miatt került sor, feltéve hogy ezen okokra nem gazdasági célok érdekében hivatkoztak.

24. Végezetül meg kell határozni azokat a feltételeket, amelyeknek az uniós polgárok szabad mozgáshoz való jogát korlátozó intézkedésnek meg kell felelniük ahhoz, hogy az uniós joggal összeegyeztethetők legyenek. Ehhez emlékeztetnem kell arra, hogy az államterület elhagyását tiltó, az alapügy tárgyát képező, 2007-ben elfogadott határozat magának a kérdést előterjesztő bíróságnak az állításai szerint sem említenek semmilyen okot, amely bármely módon kapcsolódna a közrendhez, a közbiztonsághoz vagy – ami még kevésbé lenne valószínű – a közegészséghez. A H. Byankovval szemben alkalmazott közigazgatási intézkedésnek az egyetlen alapja annak a kettős megállapítása, hogy egy magánjogi jogalannyal szemben tartozás áll fenn, és az adós nem tud biztosítékot nyújtani.

25. Az igazolás első eleme, amely a polgár szabad mozgásához való jogot korlátozó intézkedésnek az uniós joggal való összeegyeztethetőségére vonatkozó értékeléshez alapvető fontosságú, tagadhatatlanul hiányzik. Igaz, hogy a jelen előzetes döntéshozatali eljárás keretében, amelybe a bolgár kormány nem kívánt beavatkozni, nem áll rendelkezésre az a különleges magyarázat, amellyel e kormány hasznos módon szolgálhatott volna arra vonatkozóan, hogy a nemzeti jogalkotó milyen célokat követett azon törvény elfogadásakor, majd módosításakor,¹² amely megalapozta a nemzeti közigazgatási hatóságok azon hatáskörét, amelynek keretében az alapügy tárgyát képezőhöz hasonló intézkedéseket fogadhatnak el. Az erre vonatkozó végleges értékelést tehát nagyrészt a kérdést előterjesztő bíróságra kell bízni. E bíróság – nem túl nagy meggyőződéssel – azt a feltevést adta elő, amely szerint az említett szabályozás – és ennél fogva a H. Byankovval szemben alkalmazott intézkedés – a hitelezők védelmének a céljára irányult.¹³ E megfogalmazás mellett az ezen cél és a közrend közötti kapcsolat nem tűnik nyilvánvalónak. Meg kell állapítani mindenestre, hogy még ha feltételezni kellene is, hogy a közérdek

10 — A fent hivatkozott Aladzhov-ügyben hozott ítélet 31. és 32. pontja.

11 — A fent hivatkozott Aladzhov-ügyben hozott ítélet 24–27. pontja.

12 — Emlékeztetni kell arra, hogy a törvény úgy helyezte hatályon kívül a ZBLD 76. cikkének 3. pontját, hogy az e rendelkezés alapján elfogadott intézkedéseket – az ugyanezen 76. cikknek a szintén hatályon kívül helyezett bekezdései alapján elfogadott intézkedésekkel ellentétben – hatályban tartotta.

13 — Lásd az előzetes döntéshozatal iránti kérelem 60. pontját.

megőrzésének bizonyos értelmezése magában foglalja e célt, nem következik az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból, hogy az említett cél követése nem irányul kizárólag gazdasági célra. Márpedig az uniós jog – pontosabban a 2004/38 irányelv 27. cikkének (1) bekezdése – kifejezetten kizárja annak a lehetőségét, hogy valamely tagállam gazdasági célból hivatkozzon közrendi indokra.

26. A kérdést előterjesztő bíróság ezzel kapcsolatban aggályainak ad hangot a hitelezők számára az Emberi Jogok Európai Bírósága által biztosított védelem és az uniós jog által biztosított védelem szintjei közötti eltérést illetően, azt sugallva, hogy a közrendi okokra gazdasági célból való hivatkozásnak a 2004/38 irányelv 27. cikkének (1) bekezdése általi kizárása nem teszi lehetővé a hitelezők érdekei megfelelő védelmének a biztosítását, holott az Emberi Jogok Európai Bírósága már megállapította, hogy e cél a személyek jogainak a védelmére irányuló, olyan jogszerű célnak minősül, amely igazolhatja az Emberi Jogok Európai Egyezménye¹⁴ (a továbbiakban: EJE) 4. kiegészítő jegyzőkönyvének 2. cikkében foglalt, a személyek szabad mozgására vonatkozó jogot érintő korlátozást, és az Európai Unió Alapjogi Chartája előírja az EJE-ben foglalt jogok és szabadságok egyenértékű védelmének az elvét. A kérdést előterjesztő bíróság hozzáfűzte, hogy mérlegelni kell, nem olyan helyzetről van-e szó a jelen esetben, amelyben egy alapszabadságot annak érdekében korlátoznak, hogy az említett Charta 52. cikkének (1) bekezdésében előírtaknak megfelelően mások jogait és szabadságait védelemben részesítsék.

27. Ezekre a tényezőkre tekintettel célszerűnek tűnik arra emlékeztetni a kérdést előterjesztő bíróságot, amely a fent hivatkozott Aladzhov-ügy keretében előzetes döntéshozatal céljából a Bíróság elé kérdéseket terjesztő bírósággal azonos, hogy különbséget kell tenni az EJE-n alapuló jogok és az uniós jogon alapuló jogok között. E tekintetben már volt alkalmam hangsúlyozni, hogy amennyiben az Emberi Jogok Európai Bírósága úgy vélhette, hogy olyan jogszerű célról van szó, amely igazolhatja a szabad mozgáshoz való jog korlátozását, ezt azért is állapíthatta meg, mert az EJE-n és a kiegészítő jegyzőkönyvein alapuló jog lehetővé teszi, hogy közrendi indokra gazdasági célból hivatkozni lehessen, és nem ír elő tehát a 2004/38 irányelv 27. cikke (1) bekezdésének utolsó részében foglalthoz hasonló korlátozást. Az uniós jogrend tehát az uniós polgárok szabad mozgáshoz való jogának a sérelmét jóval korlátozottabb esetekben tolerálja, és az uniós polgároknak magasabb szintű védelmet biztosít, mint az EJE rendszere.¹⁵ Ugyanakkor az uniós jog nem korlátozódik az adósok érdekei győzelmének a hitelezők érdekeivel szembeni diadalának az ünneplésére, és messze áll attól, hogy a hitelezők érdekeiről ne vegyen tudomást. Ha – ahogy gondolom – a 2004/38 irányelv 27. cikkének (1) bekezdésével ellentétes az államterület elhagyását kizárólag amiatt tiltó intézkedés meghozatala, hogy magánszemélyek között szerződésben vállalt tartozás áll fenn, ebből az a tanulság is levonható, hogy a hitelezők érdekeinek védelmét szolgáló eszközöknek főszabály szerint az adós szabad mozgáshoz való jogának a korlátozásától eltérő, más formát kell öltetniük. Az uniós jogban létezik ugyanis olyan jogi arzenál, amely biztosítani tudja a hitelezők jogainak a védelmét anélkül, hogy az adós szabad mozgáshoz való jogának a sérelme mindenképpen szükséges lenne.¹⁶ Nem osztom tehát a kérdést előterjesztő bíróság aggályait az EJE és az uniós jog által biztosított védelmi szint különbözőségét érintően.

28. Hozzáfűzöm, hogy még annak feltételezése esetén is, hogy az alapügy tárgyát képező intézkedés nyilvánvalóan közrendi indokokon alapul – amiről a fent ismertetett okok miatt nem vagyok meggyőződve – nem elegendő önmagában erre az igazolásra hivatkozni ahhoz, hogy az intézkedés *ipso facto* megfeleljen az uniós jog követelményeinek. A Bíróság több alkalommal megállapította, hogy „a közrend fogalma minden esetben azt feltételezi, hogy – a társadalmi rend megzavarásán túl, amelyet

14 – EJE, 2006. május 23-i Riener kontra Bulgária ítélet, 46343/99. sz. kérelem, 116. és 117. §, a 2006. május 23-i Ignatov kontra Bulgária ítélet, 50/02. sz. kérelem, 35. és 37. §, és a 2009. november 26-i Gochev kontra Bulgária ítélet, 34 383. sz. kérelem, 48. és 49. §.

15 – Lásd a fent hivatkozott Aladzhov-ügyben hozott ítélet alapjául szolgáló ügyre vonatkozó indítványom 30. pontját.

16 – Itt elég a polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról szóló, 2000. december 22-i 44/2001/EK tanácsi rendeletre (HL 2001. L 12., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 4. kötet, 42. o., helyesbítés: HL 2006. L 242., 6. o.) hivatkozni.

valamennyi jogsértés megvalósít – a közrend olyan valódi, közvetlen és kellően súlyos veszélyeztetése álljon fenn, amely sérti a társadalom valamely alapvető érdekét”¹⁷. Ezzel kapcsolatban is meg kell állapítani, hogy a kérdést előterjesztő bíróság a 2007-ben elfogadott határozatot úgy jellemezte, hogy abban nem szerepelt semmilyen külön értékelés, amely H. Byankov magatartásához, vagy ahhoz a valódi, közvetlen és súlyos jellegű veszélyhez kapcsolódott volna, amelyet e magatartás mutatott a bolgár társadalom valamely alapvető érdeke tekintetében, amelyet az iratanyag sehol nem határoz meg.

29. Következésképpen az alapügy felperesének konkrét esetéhez kapcsolódó mérlegelés teljes hiánya megerősíti azt a tézist, amely szerint a H. Byankovval szemben alkalmazotthoz hasonló intézkedések automatikusan kerülnek alkalmazásra attól a pillanattól, hogy megállapításra kerül az 5 000 BGN-t meghaladó összegű tartozás fennállása, amelyre vonatkozóan az adós nem tud kielégítő biztosítékot nyújtani. Márpedig, mivel a Bíróság már megállapította, hogy „nem felel meg az uniós jog követelményeinek az olyan nemzeti jogszabályi vagy rendeleti rendelkezés, amely a terület elhagyásának tilalmára vonatkozó határozat számára automatikus jelleget biztosít pusztán az adótartozás fennállása folytán, anélkül hogy figyelembe venné az érintett egyén személyes magatartását”¹⁸, ilyen megállapítás megtétele is kötelező abban az esetben, ha az államterület elhagyásának a tilalmát határozatlan időre rendelték el, kizárólag egy magánjellegű tartozás fennállása miatt.

30. A fenti indokok miatt azt javaslom, hogy a Bíróság a harmadik előterjesztett kérdésre azt a választ adja, hogy az uniós joggal ellentétes az olyan tagállami jogszabályi rendelkezés, amely a közigazgatási hatóság számára lehetővé teszi, hogy ezen állam állampolgára számára megtiltsa az államterület elhagyását kizárólag egy olyan – a nemzeti jog által jelentős összegűnek minősített – tartozás miatt, amelyet ezen állampolgár egy magánjogi jogi személlyel szemben vállalt, ha a kérdéses intézkedésnek nem az a célja, hogy a társadalom valamely alapvető érdeke tekintetében fennálló valós, közvetlen és kellően súlyos veszélyre reagáljon, és ha az ily módon követett cél kizárólag gazdasági célokat szolgál. Mindenesetre, még annak feltételezése esetén is, hogy az olyan, az államterület elhagyását tiltó intézkedést, mint amelyet az alapügyben H. Byankovval szemben alkalmaztak, a 2004/38 irányelv 27. cikkének (1) bekezdésében előírt feltételek mellett hoztak meg, az ilyen intézkedés ellentétes az említett irányelv 27. cikkének (2) bekezdésével abban az esetben, ha kizárólag a tartozás fennállásán alapszik, az érintett személyes magatartásának külön értékelése nélkül, és arra a veszélyre való hivatkozás hiányában, amelyet e magatartás a közrend tekintetében jelent. A kérdést előterjesztő bíróságnak kell ellenőriznie, hogy a jelen ügyben ez nem áll-e fenn.

B – A 2004/38 irányelv 31. és 32. cikkének az alapjogvita megoldása tekintetében fennálló hatástalanságáról

31. A kérdést előterjesztő bíróság az előzetes döntéshozatal céljából a Bíróság elé terjesztett második kérdése keretében lényegében arra vár választ, hogy a 2004/38 irányelv felülvizsgálati kötelezettséget ír-e elő abban az esetben is, ha az uniós polgár szabad mozgáshoz való jogát korlátozó intézkedés jogerőssé vált.

32. E tekintetben meg kell állapítani, hogy a kérdést előterjesztő bíróság nem azonosította helyesen a 2004/38 irányelv releváns rendelkezését. Az említett irányelv 31. cikke ugyanis az olyan személyekkel szemben biztosítandó eljárásjogi garanciákat határozza meg, akiknek a szabad mozgáshoz való jogát az e jogot sértő intézkedés annak elfogadása *időpontjában* sérti. E cikk különösen az említett személyek tényleges bírósági jogorvoslathoz való jogának a biztosítását célozza. A jelen ügyben nem vitatott, hogy H. Byankov az államterület elhagyását tiltó, 2007-ben elfogadott határozat meghozatalának időpontjában rendelkezett olyan jogorvoslati lehetőségekkel, amelyek lehetővé tették a számára, hogy

17 — A fent hivatkozott Aladzhov-ügyben hozott ítélet 35. pontja és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

18 — A fent hivatkozott Aladzhov-ügyben hozott ítélet 43. pontja és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

az államterület elhagyására vonatkozó tilalmat vitassa, adott esetben bíróság előtt. Az sem vitatott, hogy H. Byankov úgy határozott, hogy ebben az időpontban nem gyakorolja a tényleges bírósági jogorvoslathoz való jogát, ami azzal a következménnyel járt, hogy az említett határozat a bolgár jog értelmében jogerőre emelkedett.

33. Az alapügyben fennálló, a kérdést előterjesztő bíróság által a második kérdés keretében ismertetett jogi helyzet¹⁹ tehát nem vizsgálható a 2004/38 irányelv 31. cikkének mércéje alapján. Az említett irányelv 32. cikke az a rendelkezés, amely irányadó a beutazási és tartózkodási tilalom időbeli hatályára. Meg kell határozni a továbbiakban, hogy e rendelkezés releváns-e a jelen ügy tekintetében.

34. Álláspontom szerint semmilyen kétség nem merülhet fel azt illetően, hogy az uniós jogalkotó által a 2004/38 irányelv 31. és 32. cikkében előírt garanciákat ugyanúgy biztosítani kell, akár beutazási tilalomról, akár az államterület elhagyására vonatkozó tilalomról van szó. A 32. cikket tehát a szövegéhez képest tágabban kell értelmezni, és azt kell megállapítani, hogy az főszabály szerint alkalmazandó abban az esetben, ha uniós polgárral szemben az államterület elhagyását tiltó intézkedést alkalmaznak.

35. A 2004/38 irányelv 32. cikke egyértelműen arra kötelezi a tagállamokat, hogy írjanak elő eljárást azon, az uniós polgárok szabad mozgáshoz való jogát korlátozó intézkedések felülvizsgálatára, amelyeket a 2004/38 irányelv alapján fogadtak el. Ezen eljárásnak az érintett személy szabad mozgáshoz való jogát korlátozó jogerős határozattal szemben a körülményekben beálló jelentős változások miatt legalább három évente alkalmazhatónak kell lennie. A kérdést előterjesztő bíróság által állítottakkal ellentétben mind a 2004/38 irányelv 32. cikkének szövege, mind pedig annak célja arra utal, hogy a jogi aktus jogerős jellege a felülvizsgálatnak nem akadály. Semmi értelme nem lenne egyébiránt annak, ha a felülvizsgálat csak azon jogi aktusok tekintetében lenne kötelező, amelyek egyébként még jogorvoslati kérelemmel megtámadhatók.

36. Mivel a H. Byankovval szemben elfogadott, az államterület elhagyását tiltó, 2007-ben elfogadott határozatot több mint három évvel korábban fogadták el, és az jogerőssé vált, feltételezhető, hogy annak a 2004/38 irányelv 32. cikkén alapuló felülvizsgálat tárgyát kellene képeznie. Nem áll fenn azonban két olyan feltétel, amely szükséges lenne ahhoz, hogy az említett cikk a jelen alapügy szempontjából releváns legyen. Egyrészt ahhoz, hogy a felülvizsgálat lehetősége fennálljon, az szükséges, hogy a kérdéses intézkedés „az [uniós] joggal összhangban érvényesen elfogadott” legyen. Márpedig a harmadik előterjesztett kérdésre vonatkozó elemzésből következik, hogy álláspontom szerint ez a feltétel a jelen ügyben nem áll fenn. Másrészt bizonyos jogi stabilitás megőrzése érdekében a 2004/38 irányelvben meghatározott felülvizsgálat azokra az esetekre korlátozódik, amelyekben „jelentős változások álltak be azokban a körülményekben, amelyek [az államterület elhagyására vonatkozó] határozat alapjául szolgáltak”. E jelentős változás állhat abban, hogy megszűnt annak a veszélynek a közvetlen jellege, amelyet az érintett személy valóban jelenthetett a közrend vonatkozásában, vagy állhat a tartozás megszűnésében is. Meg kell állapítani, hogy H. Byankov esetében ilyen típusú változás nem történt.

37. Az alapügy keretében felvetett jogi probléma tehát nem oldható meg a 2004/38 irányelv alapján. A kérdést előterjesztő bíróság által feltett második kérdés tehát e körülmények között az említett jogvita megoldása szempontjából irreleváns.

19 — Emlékeztetésül: a kérdés szövege „felülvizsgálatára irányuló eljárásra” hivatkozik „a felülvizsgálati határozat meghozatalának időpontjában”, és különösen arra, hogy a közigazgatási határozat már jogerőssé vált.

C – Azokról a feltételekről, amelyek mellett az uniós jog az uniós joggal való összeegyeztethetőség miatt kötelezővé teszi a jogerőssé vált, jogorvoslati kérelemmel meg nem támadott közigazgatási jogi aktus jogszerűségének felülvizsgálatát

38. A 2007-ben elfogadott határozat tekintetében felmerülő probléma érezhetően eltér attól a problémától, amelyre a 2004/38 irányelv 32. cikke irányul. Az említett cikk olyan intézkedés esetére vonatkozik, amely eredetileg az uniós jog tekintetében jogszerű, de amelyről később bebizonyosodik, hogy az már nem felel meg a 2004/38 irányelvben meghatározott feltételeknek. Ezzel szemben az alapügy tárgyát képező helyzet a Bíróságot olyan intézkedés mérlegelésére készíti, amely a) álláspontom szerint az elfogadásának időpontjától a 2004/38 irányelv által meghatározott alapfeltételekkel ellentétesnek tekintendő, b) nem képezte bírósági jogorvoslat tárgyát, és következésképpen jogerőre emelkedett, és c) jelenleg az érintett személy által oly módon vitatott, hogy az nem tekinthető a tilalom megszüntetése iránti, a 2004/38 irányelv 32. cikke értelmében vett kérelemnek.

39. E körülmények között azt javaslom, hogy az elemzés három részben történjen.

40. Először is a nemzeti jog figyelmes vizsgálata a Bíróság számára valószínűleg lehetővé teszi, hogy a releváns jogi normát a harmadik előterjesztett kérdés elemzése keretében pontosabban célba vegye. Ezt követően figyelembe kell venni azt, hogy az alapügy felperesével szemben elfogadott, az államterület elhagyását tiltó intézkedés nem képezte bírósági jogorvoslat tárgyát. Végezetül – és következésképpen – az egyenértékűség és a tényleges érvényesülés elve alapján történő vizsgálatra kerül sor.

1. A nemzeti jog állása

41. A nemzeti bíróság helyzete a következőképpen összegezhető: olyan közigazgatási határozat hatályon kívül helyezése tárgyában kell határoznia, amely elutasította az államterület elhagyását tiltó, 2007-ben elfogadott határozat meghozatalához vezető közigazgatási eljárás újbóli megnyitása iránt az alapügy felperese által a tiltó határozatnak az uniós joggal való állítólagos összeegyeztethetlensége miatt előterjesztett kérelmet. A nemzeti bíróság tehát azt kívánja megállapítani, hogy ez az elutasítás az uniós jog követelményeivel összeegyeztethető-e. A kérdés megválaszolását megelőzően szükséges annak a nemzeti jogi háttérnek a pontosítása, amelynek kontextusába ezen, a közigazgatási eljárás újbóli megnyitását megtagadó határozat illeszkedik, e határozat jobb megértése érdekében.

42. A kérdést előterjesztő bíróság tájékoztatásából következik, hogy a bírósági úton jogorvoslati kérelemmel meg nem támadott jogerős egyedi közigazgatási jogi aktus elfogadásához vezető közigazgatási eljárás az APK 99. cikkében kimerítően felsorolt hét külön esetben kivételesen újból megnyitható az említett jogi aktus hatályon kívül helyezése vagy módosítása érdekében. E hét eset közül kettőt a kérdést előterjesztő bíróság különösen figyelemre méltónak talált, és célszerűnek tartotta ezeket a Bírósággal ismertetni.

43. Ezek közül az egyik az APK 99. cikkének 7. pontjában található. Értelmezésem szerint e rendelkezés lehetővé teszi a kérdéses közigazgatási jogi aktus által érintett személy számára, hogy bármikor – és adott esetben a bíróságnál – kérelmezze a közigazgatási eljárás újbóli megnyitását abban az esetben, ha az Emberi Jogok Európai Bíróságának az ítélkezési gyakorlata alapján úgy tűnik, hogy a kérdéses jogi aktus az EJEE-ben védett valamely alapvető jogot sért.

44. Ez a rendelkezés úgy került megfogalmazásra, hogy kifejezetten kizárólag az Emberi Jogok Európai Bíróságának az ítélkezési gyakorlatát említi. Nincs semmilyen egyenértékű, a Bíróság ítélkezési gyakorlatával összefüggő rendelkezés. Ettől függetlenül ilyen rendelkezés megléte nem is szükséges, hiszen – az EJEE-n alapuló joggal ellentétben – az uniós jogot két alapvető sajátosság jellemzi,

nevezetesen az elsőbbség²⁰ és a közvetlen hatály²¹. Az ismétlődő ítélkezési gyakorlatból az is következik, hogy „azon értelmezés, amelyet a Bíróság az [EUMSZ 267. cikk] alapján ráruházott hatáskör alapján valamely [uniós] jogszabályra vonatkozóan kifejt, megmagyarázza és pontosítja e szabály jelentését és terjedelmét, amely szerint azt a hatálybalépésének időpontjától értelmezni és alkalmazni kell, illetőleg értelmezni és alkalmazni kellett volna”²². Az uniós jogrend sajátos jellemzőire és az előzetes döntéshozatalra utalási mechanizmus sajátos jellegére tekintettel a nemzeti bíróságokra az azon feltételek tekintetében háruló kötelezettségeket, amelyek mellett valamely jogerőssé vált közigazgatási jogi aktus jogszerűségét felül kell vizsgálniuk az uniós jog megsértése miatt, teljesen önálló módon kell vizsgálni azon esethez képest, amelyben az állított jogellenesség az Emberi Jogok Európai Bíróságának az ítéletéből származik.

45. Márpedig a kérdést előterjesztő bíróság által ismertetett nemzeti jogi háttérből éppen az következik, hogy a nemzeti jog előír egy olyan másik lehetőséget a közigazgatási eljárás újbóli megnyitására vonatkozóan, amely önálló a kizárólag az Emberi Jogok Európai Bíróságának az ítélkezési gyakorlatára összpontosító lehetőséghez képest, és amely ezért a jelen ügy szempontjából relevánsabb.

46. Az APK 99. cikkének 1. pontja ugyanis előírja, hogy a jogerős közigazgatási jogi aktus hatályon kívül helyezhető, vagy módosítható, ha a jogszerűségére vonatkozó feltételek valamelyikét jelentős módon megsértették. A „jogszerűség jelentős megsértése” nemzeti jogi fogalmát – éppen az uniós jognak a fentebb felidézett sajátos jellemzői miatt – úgy kell értelmezni, hogy az magában foglalja azokat az eseteket is, amelyekben a jogi aktus az uniós joggal ellentétes.

47. Ugyanakkor az APK 99. cikkének 7. pontjával ellentétben az APK 99. cikkének 1. pontjában előírt, az eljárás újbóli megindítására vonatkozó indokra az említett jogi aktus által érintett személy nem hivatkozhat bármikor. Ellenkezőleg, a jogerőssé vált közigazgatási jogi aktus hatályon kívül helyezése vagy módosítása ebben az esetben a kezdeményezési jogkör és a határidő tekintetében szigorú feltételekhez kötött. Kizárólag ugyanis a jogi aktust elfogadó közigazgatási hatóság, az ügyész vagy az ombudsman határozhatja el vagy kérelmezheti az említett jogi aktus hatályon kívül helyezését vagy módosítását, és erre csak a jogi aktus elfogadásától számított egy hónapos határidőn belül kerülhet sor. A kérdést előterjesztő bíróság által nyújtott információkból következik, hogy a közigazgatási eljárás újbóli megnyitásának az AOK 99. cikkének 1. pontjában foglalt indoka a közigazgatás „jogaként” kerül említésre. A rendelkezés alkalmazásának a lehetősége azon hatóságok mérlegelési jogkörébe tartozik, amelyek hatáskörrel rendelkeznek a jogi aktus hatályon kívül helyezésének vagy módosításának a kezdeményezésére, e hatóságok tehát ennek alkalmakor teljes mértékben mérlegelési jogkörüket gyakorolják, anélkül hogy az érintett a saját jogán valaha is hivatkozhatna a jogi aktus jogszerűségének jelentős megsértésére, amely a személyes helyzetét érinti. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemből következik, hogy a közigazgatási hatóság, amely a közigazgatási eljárás újbóli megnyitása iránt az alapügy felperese által előterjesztett kérelem tárgyában döntött, a 2010-ben hozott határozatában megállapította, hogy a 2007-ben elfogadott határozatot elfogadó hatóság lemondott arról, hogy az APK 99. cikkének 1. pontjában előírt jogát gyakorolja.

48. E megfontolásokra tekintettel az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdést újra kell fogalmazni az előzetes döntéshozatal iránti kérelemből egyértelműen következő oly módon, mint amely annak meghatározására irányul, hogy azok a feltételek, amelyek mellett az APK 99. cikkének 1. pontja jogorvoslati lehetőséget ír elő, megfelelnek-e az uniós jog követelményeinek.

20 — A 6/64. sz. Costa ügyben 1964. július 15-én hozott ítélet (EBHT 1983., 1141. o.).

21 — A 26/62. sz. van Gend & Loos ügyben 1963. február 5-én hozott ítélet (EBHT 1963.,1. o.).

22 — A C-453/00. sz. Kühne & Heitz ügyben 2004. január 13-án hozott ítélet (EBHT 2004., I-837. o.) 21. pontja és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

2. A Kühne & Heitz ítélezési gyakorlat hatástalan jellege

49. Annak meghatározása érdekében, hogy milyen kötelezettségek származnak az uniós jogból a jogerős közigazgatási jogi aktusnak az uniós joggal való összeegyeztethetlenség miatti felülvizsgálata tárgyában, a kérdést előterjesztő bíróság hosszan kitér a fent hivatkozott Kühne & Heitz ítélezési gyakorlat megállapításaira. Ezen ítéletben a Bíróság kimondta, hogy a lojális együttműködés elve arra kötelezi a kérelmet elbíráló közigazgatási hatóságot, hogy vizsgálja felül a jogerős közigazgatási határozatot a releváns rendelkezésre vonatkozóan időközben a Bíróság által alkalmazott értelmezésnek a figyelembevételére érdekében, ha a) a nemzeti jog szerint hatáskörrel rendelkezik e határozat visszavonására, b) a kérdéses határozat legfelsőbb szintű nemzeti bíróság ítéletének következtében vált jogerőssé, c) az említett ítélet a Bíróságnak az ítélet meghozatalát követő ítélezési gyakorlatára tekintettel az uniós jog téves értelmezésén alapul, anélkül hogy a Bírósághoz előzetes döntéshozatal iránti kérelemmel fordultak volna, és d) az érintett közvetlenül az említett ítélezési gyakorlatról való tudomásszerzést követően a közigazgatási szervhez fordult.²³

50. Egyrészt, mivel az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdés pontosítását javasoltam, a Bíróság ítéletének a jogerőssé vált közigazgatási jogi aktus elfogadását követő hatásához kapcsolódó problémakör a számomra többé nem tűnik központi jelentőségűnek az alapjogvita megoldásához. Másrészt – és mindenesetre – az ezen ítéletben foglalt előírások csak abban az esetben érvényesek, ha egyensúlyt kell kialakítani az ítélt dologhoz kapcsolódó jogbiztonság és a tagállamok arra vonatkozó kötelezettsége között, hogy az uniós jog által a magánszemélyeknek biztosított jogokat alkalmazzák és megőrizték. Márpedig a jelen előzetes döntéshozatali eljárásnak az egyik jellemző eleme éppen az, hogy a 2007-ben hozott határozat anélkül vált jogerőssé, hogy bírósági jogorvoslattal éltek volna vele szemben.

51. A Bíróság által a Kühne & Heitz ítélezési gyakorlatban meghatározott négy feltétel tehát nem releváns a jelen ügy szempontjából, hiszen a jelen ügyben nem az ítélt dolog kérdése merült fel.²⁴

3. Az alapügyben fennálló helyzet értékelése a tényleges érvényesülés és az egyenértékűség elvére tekintettel

52. Az uniós jog „[a] jogbiztonság elvének megfelelően nem követeli meg, hogy a közigazgatási szerv főszabály szerint köteles visszavonni az ésszerű jogorvoslati határidő lejártával vagy a jogorvoslati út kimerítésével jogerőssé vált közigazgatási határozatot”²⁵, és „ezen elv tiszteletben tartása annak elkerülését teszi lehetővé, hogy a joghatást kiváltó közigazgatási aktusokat időbeli korlátok nélkül megkérdőjelezzék”²⁶. A bolgár jog ugyanakkor ténylegesen előírja a közigazgatási eljárás újbóli megnyitásának a lehetőségét abban az esetben, ha a jogerőssé vált közigazgatási jogi aktus esetében lényeges jogserzés történt.

53. Márpedig az olyan helyzetben, amelyben az uniós jogból eredő, olyan kötelezettségek meghatározásának a kérdése merült fel, amelyek jogerőssé vált, olyan közigazgatási jogi aktus felülvizsgálata tekintetében állnak fenn, amely nyilvánvalóan ellentétes az uniós joggal, de amelynek vonatkozásában bírósági felülvizsgálatra nem került sor, és feltéve, hogy a nemzeti jog lehetővé teszi a jogi aktus jogszerűségének e vitatását, a Bíróság a hatékonyság és az egyenértékűség elvével válaszol, és emlékeztet arra, hogy „[z uniós] szabályozás hiányában a jogalanyok [uniós] jogból származó jogainak a védelmét biztosító eljárási szabályok a tagállamok eljárási autonómiájának elve alapján minden egyes tagállam belső jogrendjébe tartoznak, azzal a feltétellel azonban, hogy azok nem lehetnek

23 — A fent hivatkozott Kühne & Heitz ügyben hozott ítélet 28. pontja és a rendelkező része.

24 — Ezt az álláspontot egyébként a Bíróság megerősíti a C-392/04. és C-422/04. sz., i-21 Germany és Arcor egyesített ügyekben 2006. szeptember 19-én hozott ítéletének (EBHT 2006., I-8559. o.) 53. és 54. pontjában.

25 — A fent hivatkozott i-21 Germany és Arcor egyesített ügyekben hozott ítélet 51. pontja, és az ott hivatkozott ítélezési gyakorlat.

26 — Idem.

kedvezőtlenebbek a hasonló jellegű belső esetekre vonatkozókhöz képest (az egyenértékűség elve), és nem tehetik gyakorlatilag lehetetlenné vagy rendkívül nehézvé a[z uniós] jogrend által biztosított jogok gyakorlását (a tényleges érvényesülés elve)²⁷. Az alapügyben fennálló helyzetet tehát e két elv alapján kell vizsgálni.

54. Az egyenértékűség elvét illetően meg kell állapítani, hogy az megköveteli, hogy a jogorvoslatokra alkalmazandó szabályok összessége, beleértve az előírt határidőket, különbségtétel nélkül vonatkozzon az uniós jog és a belső jog megsértésén alapuló jogorvoslatokra.²⁸ E tekintetben a kérdést előterjesztő bíróság nem utalt arra a lehetőségre, hogy az APK 99. cikke 1. pontjának az alkalmazására vonatkozóan előírt konkrét feltételek különbözzenek, aszerint hogy a jogerősség vált közigazgatási aktussal szemben hivatkozott jogellenességi indok az uniós jog megsértésén vagy a nemzeti jog megsértésén alapul.

55. A tényleges érvényesülés elve tekintetében meg kell állapítani, hogy a helyzet problematikusabb. Az említett elv megköveteli, hogy az azokra a feltételekre alkalmazandó szabályok, amelyek mellett a jogerőssé vált közigazgatási jogi aktus érvényességét az uniós joggal való összeegyeztethetlensége miatt vitatni lehet, ne tegyék lehetetlenné vagy rendkívül nehézvé az uniós jog által e tekintetben biztosított jogok gyakorlását.

56. E konkrét feltételek közül legalább kettő kérdéseket vet fel, nevezetesen a határidő, valamint a közigazgatási eljárás újbóli megnyitásának kezdeményezésére jogosult személyek köre.

57. A határidő vonatkozásában emlékeztetni kell arra, hogy a Bíróság megállapította, hogy a tagállamok a jogbiztonság érdekében megkövetelhetik, hogy a jogerőssé vált és – adott esetben a Bíróság későbbi ítélkezési gyakorlata alapján – az uniós joggal ellentétes közigazgatási határozat felülvizsgálatára és visszavonására irányuló kérelmet ésszerű határidőben terjesszék az illetékes hatóság elé.²⁹ E határidőt pontosan kell meghatározni, a tényleges érvényesülés és az egyenértékűség elvével összhangban.³⁰ Meg kell állapítani, hogy az APK 99. cikkének 1. pontja csak a bírósági úton jogorvoslati kérelemmel meg nem támadott jogi aktus elfogadásától számított egy hónapos határidőn belül szolgálhat a közigazgatási eljárás újbóli megnyitásának alapjául, amely határidő álláspontom szerint nem felel meg a tényleges érvényesülés elvéből eredő követelményeknek.

58. Mindenesetre számomra úgy tűnik, hogy a tényleges érvényesülés elvéből eredő követelmények a közigazgatási eljárás újbóli megnyitásának a kezdeményezésére jogosult hatóságok tekintetében sem teljesülnek. Abban az esetben, ha a jogerőssé vált, bírósági úton jogorvoslati kérelemmel meg nem támadott közigazgatási jogi aktus jogszerűségének a lényeges megsértése az említett jogi aktusnak az uniós joggal való összeegyeztethetlenségéből adódik, a jogi aktus címzettje nem kérelmezheti a közigazgatási eljárás újbóli megnyitását. Amint fentebb kifejtettem, kizárólag a jogi aktust elfogadó közigazgatási hatóság, az ügyész vagy az ombudsman kérelmezheti vagy határozhatja el az eljárás újbóli megnyitását.

59. A közigazgatási eljárás újbóli megnyitására vonatkozóan az APK 99. cikkének 1. pontjában előírt indok, amely a határidő és a kezdeményezés tekintetében túlzott mértékben korlátozó feltételekhez van kötve, nem teszi kellő mértékben lehetővé az uniós jog által a jogalanyok számára biztosított jogok védelmét, mivel az uniós jogból származó jogok gyakorlását rendkívül nehézvé vagy a gyakorlatban lehetetlenné teszi. Következésképpen a nemzeti bíróság feladata az, hogy ebből levonja mindazokat a következtetéseket, amelyek a közigazgatási eljárás újbóli megnyitását megtagadó határozat hatályon kívül helyezése iránt az alapügy felperese által benyújtott kérelem elbírálásához az alapügy keretében szükségesek.

27 — A fent hivatkozott i-21 Germany és Arcor egyesített ügyekben hozott ítélet 57. pontja, és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

28 — A fent hivatkozott i-21 Germany és Arcor egyesített ügyekben hozott ítélet 62. pontja.

29 — Lásd a C-2/06. sz. Kempter-ügyben 2008. február 12-én hozott ítélet (EBHT 2008., I-411. o.) 59. pontját.

30 — A fent hivatkozott Kempter-ügyben hozott ítélet rendelkező része.

60. A fenti megfontolásokból következik, hogy az uniós joggal ellentétes az olyan tagállami jogszabály, amely szerint a jogerőssé vált, bírósági úton jogorvoslati kérelemmel meg nem támadott jogi aktus elfogadásához vezető közigazgatási eljárás újbóli megnyitására a szóban forgó jogi aktusnak az uniós joggal való összeegyeztethetlensége esetén csak a szóban forgó jogi aktus elfogadásától számított egy hónapos határidőn belül és csak a jogi aktust elfogadó hatóság, az ügyész, vagy az ombudsman kezdeményezésére van lehetőség, mely jogszabály ily módon rendkívül nehézé vagy a gyakorlatban lehetetlenné teszi az uniós jogból származó jogok gyakorlását.

V – Véggkövetkeztetések

61. A fenti megfontolások összességére tekintettel azt javaslom, hogy a Bíróság az Administrativen sad Sofia-grad által feltett kérdésekre a következőképpen válaszoljon:

- 1) Az uniós joggal ellentétes az olyan tagállami jogszabályi rendelkezés, amely a közigazgatási hatóság számára lehetővé teszi, hogy ezen állam állampolgára számára megtiltsa az államterület elhagyását kizárólag egy olyan – a nemzeti jog által jelentős összegűnek minősített – tartozás miatt, amelyet ezen állampolgár egy magánjogi jogi személlyel szemben vállalt, ha a kérdéses intézkedésnek nem az a célja, hogy a társadalom valamely alapvető érdeke tekintetében fennálló valós, közvetlen és kellően súlyos veszélyre reagáljon, és ha az ily módon követett cél kizárólag gazdasági célokat szolgál. Mindenesetre, még annak feltételezése esetén is, hogy az olyan, az államterület elhagyását tiltó intézkedést, mint amelyet az alapügyben H. Byankovval szemben alkalmaztak, az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról, valamint az 1612/68/EGK rendelet módosításáról, továbbá a 64/221/EGK, a 68/360/EGK, a 72/194/EGK, a 73/148/EGK, a 75/34/EGK, a 75/35/EGK, a 90/364/EGK, a 90/365/EGK és a 93/96/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2004. április 29-i 2004/38/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 27. cikkének (1) bekezdésében előírt feltételek mellett hoztak meg, az ilyen intézkedés ellentétes az említett irányelv 27. cikkének (2) bekezdésével abban az esetben, ha kizárólag a tartozás fennállásán alapszik, az érintett személyes magatartásának külön értékelése nélkül, és arra a veszélyre való hivatkozás hiányában, amelyet e magatartás a közrend tekintetében jelent. A kérdést előterjesztő bíróságnak kell ellenőriznie, hogy a jelen ügyben ez nem áll-e fenn.
- 2) Az uniós joggal ellentétes az olyan tagállami jogszabály, amely szerint a jogerőssé vált, bírósági úton jogorvoslati kérelemmel meg nem támadott jogi aktus elfogadásához vezető közigazgatási eljárás újbóli megnyitására a szóban forgó jogi aktusnak az uniós joggal való összeegyeztethetlensége esetén csak a szóban forgó jogi aktus elfogadásától számított egy hónapos határidőn belül és csak a jogi aktust elfogadó hatóság, az ügyész vagy az ombudsman kezdeményezésére van lehetőség, mely jogszabály ily módon rendkívül nehézé vagy a gyakorlatban lehetetlenné teszi az uniós jogból származó jogok gyakorlását.