



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
PAOLO MENGOZZI
föredraget den 21 juni 2012¹

Mål C-249/11

**Hristo Byankov
mot**

Glaven sekretar na Ministerstvo na vatrešnite raboti

(begäran om förhandsavgörande från Administrativen sad Sofia-grad (Bulgarien))

”Unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier — Administrativt förbud mot att lämna landet på grund av en obetald skuld gentemot en privaträttslig juridisk person — Tillämpning av rättssäkerhetsprincipen med avseende på förvaltningsbeslut som vunnit laga kraft — Likvärdighets- och effektivitetsprinciperna”

1. Europeiska unionens domstol har redan prövat huruvida ett förbud mot att lämna landet som en medlemsstat ålagt en av sina medborgare till följd av att han har en skatteskuld som enligt den nationella lagstiftningen uppgår till ett avsevärt belopp är förenligt med unionsrätten.² I förevarande mål om förhandsavgörande ombeds domstolen att ta ställning till att det i detta fall inte längre är staten som är fordringsägare till skulden utan en privaträttslig juridisk person. Domstolen har dessutom fått frågan under vilka förutsättningar unionsrätten kräver att de nationella domstolarna omprövar giltigheten av ett förvaltningsbeslut som vunnit laga kraft och som inte varit föremål för talan vid domstol till följd av att det strider mot unionsrätten.

I – Tillämpliga bestämmelser

A – Direktiv 2004/38/EG

2. I skäl 31 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG³ anges att ”[d]etta direktiv står i överensstämmelse med de grundläggande rättigheterna och friheterna och med de principer som erkänns ... i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna”.

1 — Originalspråk: franska.

2 — Dom av den 17 november 2011 i mål C-434/10, Aladzhev (REG 2011, s. I-11659).

3 — EUT L 158, s. 77.

3. I artikel 4.1 i direktiv 2004/38 föreskrivs att "[u]tan att det påverkar tillämpningen av bestämmelserna för kontroll av resehandlingar vid de nationella gränserna skall alla unionsmedborgare med giltigt identitetskort eller pass ... ha rätt att lämna en medlemsstats territorium för att resa till en annan medlemsstat".

4. Artikel 27.1 och 27.2 i direktiv 2004/38 som återfinns i kapitel VI, om begränsningar i rätten till inresa och uppehåll av hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa har följande lydelse:

"1. Med förbehåll för bestämmelserna i detta kapitel får medlemsstaterna begränsa den fria rörligheten för unionsmedborgare och deras familjemedlemmar, oavsett medborgarskap, av hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa. Sådana hänsyn får inte åberopas för att tjäna ekonomiska syften.

2. Åtgärder som vidtas med hänsyn till allmän ordning eller säkerhet skall överensstämma med proportionalitetsprincipen och uteslutande vara grundade på vederbörandes personliga beteende. Tidigare straffdomar skall inte i sig utgöra skäl för sådana åtgärder.

Den berörda personens personliga beteende måste utgöra ett verkligt, faktiskt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse. Motiveringar som inte beaktar omständigheterna i det enskilda fallet eller som tar allmänpreventiva hänsyn skall inte accepteras."

5. Artikel 31 i direktiv 2004/38 avser rättssäkerhetsgarantier som ska tillerkännas unionsmedborgare. I artikel 31.1 i nämnda direktiv föreskrivs närmare bestämt att "[d]e berörda personerna skall ha tillgång till domstolsprövning och, i förekommande fall, till prövning av administrativ myndighet, i den mottagande medlemsstaten för att överklaga eller begära omprövning av beslut som är riktade till dem av hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa".

6. I artikel 31.3 i direktiv 2004/38 föreskrivs att "[d]omstolsprövningen skall göra det möjligt att granska beslutets laglighet samt de fakta och omständigheter som ligger till grund för den föreslagna åtgärden. Den skall även garantera att beslutet inte är oproportionerligt, särskilt med hänsyn till kraven i artikel 28".

7. I artikel 32 i direktiv 2004/38 fastställs varaktigheten av ett återreseförbud. Punkt 1 har följande lydelse:

"Personer som beläggs med återreseförbud av hänsyn till allmän ordning eller säkerhet får lämna in en ansökan om upphävande av återreseförbudet efter en med hänsyn till omständigheterna skälig frist, och i vart fall efter tre år från och med verkställigheten av beslutet om det slutgiltiga återreseförbudet, som lagligen fattats enligt gemenskapsrätten, genom att åberopa bevisning som kan styrka att de faktiska omständigheter som låg till grund för beslutet om återreseförbud har ändrats.

Den berörda medlemsstaten skall fatta ett beslut om denna ansökan inom sex månader efter det att den lämnades in."

B – Den bulgariska rätten

1. Lagen om bulgariska identitetshandlingar

8. I artikel 23.2 i lagen om bulgariska identitetshandlingar (Zakon za balgarskite litschni dokumenti) (nedan kallad ZBLD)⁴ föreskrivs att "[v]arje bulgarisk medborgare har rätt att med identitetskort såväl lämna Republiken Bulgarien som att återvända dit, via dess inre gränser mot Europeiska unionens medlemsstater och i de fall som anges i internationella överenskommelser".

9. I punkt 3 i nämnda artikel anges att "[r]ättigheten enligt punkt 2 ... endast [får] underkastas inskränkningar som är angivna i lag och har till syfte att skydda statens säkerhet, allmän ordning, medborgarnas hälsa eller andra medborgares rättigheter och friheter".

10. I artikel 76.3 i ZBLD i den lydelse som gällde vid tidpunkten för antagandet av det omtvistade beslutet föreskrevs att "de som har betydande penningsskulder gentemot bulgariska fysiska eller juridiska personer eller utlänningar som fastställts av domstolarna kan åläggas förbud mot att lämna landet eller förvägras pass och liknande handlingar, såvida deras egna tillgångar inte omfattar skulden eller tillfredsställande säkerhet ställs".

11. Av handlingarna i målet framgår att artikel 76.3 ZBLD upphävdes⁵ genom två på varandra följande åtgärder av den bulgariska lagstiftaren, utan att nämnda lagstiftare preciserade villkoren för att verkningarna av de på denna grund vidtagna åtgärderna skulle upphöra.⁶ De administrativa tvångsåtgärder som antogs på grundval av artikel 76.3 ZBLD innan den upphävdes ska således anses ha verkningar enligt den nationella lagstiftningen om identitetshandlingar.

2. Förvaltningsprocesslagen

12. Artikel 99 i förvaltningsprocesslagen (Administrativnoprotsesualen kodeks) (nedan kallad APK) återfinns i kapitel 7 APK som avser villkor för återupptagande av ett förfarande för att meddela förvaltningsbeslut. I denna artikel föreskrivs följande:

"Ett enskilt eller allmänt lagakraftvunnet förvaltningsbeslut som inte har överklagats till domstol kan upphävas eller ändras av omedelbart överordnad förvaltningsmyndighet eller, om förvaltningsbeslutet inte kan överklagas på administrativ väg, av den myndighet som har meddelat det såvida

1. ett villkor för dess rättsenlighet på ett väsentligt sätt har åsidosatts,

...

7. det i en dom från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har fastställts att det föreligger ett åsidosättande av konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna."

4 — DV nr 93 av den 11 augusti 1998, i dess lydelse enligt DV nr 105 av den 22 december 2006.

5 — Se DV nr 82, av den 16 oktober 2009.

6 — I motsats till vad den bulgariska lagstiftaren uttryckligen föreskrivit avseende de åtgärder som vidtagits på grundval av andra punkter i artikel 76 ZBLD som upphävts. Se lagen om ändring och komplettering av lagen om bulgariska identitetshandlingar (DV nr 26, av den 6 april 2010).

II – Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

13. Klaganden i målet vid den nationella domstolen Hristo Byankov är bulgarisk medborgare. Den 17 april 2007 belades han med ett förbud mot att lämna Bulgarien och att få pass eller identitetshandlingar utfärdade på grundval av artikel 76.3 ZBLD som gällde vid den tidpunkten (nedan kallat 2007 års beslut). På begäran av en privat delgivningsman belade direktören för den regionala avdelningen vid inrikesministeriet klaganden Hristo Byankov med nämnda förbud till följd av en skuld till en bulgarisk privaträttslig juridisk person som ansågs som betydande⁷ och hans oförmåga att ställa tillfredsställande säkerhet. Hristo Byankov överklagade inte detta beslut vid domstolen vilket följaktligen vann laga kraft.

14. Den 6 juli 2010, mer än tre år efter det omtvistade förvaltningsbeslutet hade fattats, framställde Hristo Byankov en begäran till den myndighet som fattat detsamma om återupptagande av det administrativa förfarandet och upphävande av nämnda beslut. Hristo Byankov gjorde vid detta tillfälle gällande att den fria rörlighet som tillkommer honom i egenskap av unionsmedborgare enbart får begränsas på de villkor som anges i unionsrätten. Den begränsning som 2007 års beslut innebär omfattas inte enligt klaganden av begreppet allmän ordning i den mening som avses i direktiv 2004/38, vilket bland annat framgår av domstolens dom i målet Jipa som meddelades efter det att det omtvistade beslutet fattats.⁸

15. Glaven sekretar na Ministerstvoto na vatreshnite raboti (generalsekreteraren vid inrikesministeriet), till vilken Hristo Byankovs begäran vidarebefordrades, prövade denna som en begäran om upphävande av ett lagakraftvunnet förvaltningsbeslut, ett förfarande som reglerades av artikel 99 APK. Den behöriga förvaltningsmyndigheten avtog begäran genom ett beslut av den 20 juli 2010.

16. Klaganden i målet vid den nationella domstolen beslutade således att väcka talan vid den hänskjutande domstolen om ogiltigförklaring av nämnda beslut och åberopade sin begäran om upphävande av beslutet från år 2007.

17. Det är mot bakgrund av ovannämnda omständigheter som Administrativen sad Sofia-grad beslutade att vilandeförklara målet och att genom beslut om hänskjutande, som inkom till domstolens kansli den 19 maj 2011, ställa följande tolkningsfrågor till domstolen med stöd av artikel 267 FEUF:

- ”1) Innebär principen om lojalt samarbete enligt artikel 4.3 FEU jämförd med artiklarna 20 och 21 [FEUF], med hänsyn till omständigheterna i målet vid den nationella domstolen, ett krav på att det vid tillämpningen av en nationell bestämmelse som den här aktuella – enligt vilken det är tillåtet att upphäva ett lagakraftvunnet förvaltningsbeslut i syfte att få ett av Europadomstolen för de mänskliga rättigheterna fastställt åsidosättande av en grundläggande rättighet, såsom rätten till fri rörlighet för medborgare i medlemsstaterna, vilken även erkänns i unionsrätten, att upphöra – måste beaktas även när ett sådant fastställande om åsidosättande följer av Europeiska unionens domstols tolkning av unionsrättsliga bestämmelser avseende begränsningar beträffande utövandet av denna rätt, när det krävs att förvaltningsbeslutet upphävs för att åsidosättandet ska upphöra?
- 2) Följer det av artikel 31.1 och 31.3 i direktiv 2004/38 att den behöriga förvaltningsmyndigheten, i det fallet att en medlemsstat i sin nationella rätt föreskriver ett förfarande för prövning av ett förvaltningsbeslut som innebär en begränsning av den rättighet som föreskrivs i artikel 4.1 i detta direktiv, är skyldig att på begäran av förvaltningsbeslutets adressat ompröva beslutet och kontrollera huruvida det är rättsenligt, varvid den även ska beakta praxis från Europeiska unionens domstol beträffande tolkningen av relevanta unionsrättsliga bestämmelser, i vilka det

7 — Det vill säga enligt den bulgariska lagstiftningen, ett belopp som överstiger 5 000 BGN.

8 — Domstolens dom av den 10 juli 2008 i mål C-33/07, Jipa (REG 2008, s. I-5157).

fastställs villkor och begränsningar för utövandet av denna rättighet, så att det säkerställs att den anbefallda begränsningen av denna rättighet inte är oproportionerlig vid den tidpunkt när omprövningsbeslutet meddelas, om det förvaltningsbeslut i vilket begränsningen anbefalldes redan hade vunnit laga kraft vid denna tidpunkt?

- 3) Är det enligt bestämmelserna i artikel 52.1 andra meningen i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, respektive artikel 27.1 i direktiv 2004/38 ... tillåtet att tillämpa en nationell bestämmelse enligt vilken en begränsning av rätten till fri rörlighet för en medborgare i [unionen] kan anbefallas enbart med anledning av att det föreligger en skuld till en enskild (ett handelsbolag) avseende ett belopp som överstiger en viss lagstadgad gräns, för vilken det inte har ställts någon säkerhet, i samband med ett anhängigt verkställighetsförfarande för att driva in fordran och utan hänsyn till möjligheten, enligt unionsrätten, att en myndighet i en annan medlemsstat driver in fordran?"

III – Förfarandet vid domstolen

18. Endast Europeiska kommissionen har inkommit med skriftliga yttranden till domstolen.

IV – Bedömning

19. För en bättre förståelse av målet är det enligt min mening viktigt att så långt möjligt klargöra den hänskjutande domstolens redogörelse och behandla den hänskjutande domstolens tolkningsfrågor i en annan ordning. Jag kommer således inledningsvis pröva den tredje tolkningsfrågan och föreslå att domstolen gör en relativt snabb bedömning avseende denna punkt, eftersom domstolen i senare domar enligt min mening redan har undersökt området i tillräcklig utsträckning. Jag kommer därefter att förklara varför jag anser att den andra tolkningsfrågan inte behöver prövas. Slutligen kommer den första tolkningsfrågan att behandlas efter att den omformulerats.

A – Huruvida förbudet att lämna landet är förenligt med unionsrätten

20. Den hänskjutande domstolen önskar få klarhet i huruvida åtgärden mot klaganden i målet vid den nationella domstolen är förenlig med unionsrätten och har i detta avseende anført en rad omständigheter. Den har inledningsvis informerat domstolen om att artikel 76.3 ZBLD på grundval av vilken beslutet om förbud mot att lämna landet fattades gentemot Hristo Byankov, trädde i kraft före Republikens Bulgariens anslutning till unionen och att det inte hade till syfte att införliva någon bestämmelse i unionsrätten. Den har dessutom angett att artikel 27.1 i direktiv 2004/38 inte har införlivats med den nationella rätten när det gäller bulgariska medborgare.⁹ Den angav därefter att den åtgärd som vidtagits mot Hristo Byankov inte innehöll någon hänvisning till hans personliga beteende och inte på något sätt angav på vilket sätt en sådan åtgärd skulle kunna underlätta betalningen av den skuld som Hristo Byankov har och inte heller grundade sig på hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa. För egen del vill jag framför allt framhålla följande utmärkande egenskap: Hristo Byankov hade en skuld gentemot en privaträttslig juridisk person.

21. Med beaktande av dessa bakgrundsfaktorer kommer jag först att pröva frågan vilken betydelse det har i förevarande fall att direktiv 2004/38 inte införlivats när det gäller bulgariska medborgare, varpå det ska undersökas om Hristo Byankovs situation omfattas av unionsrätten. Slutligen ska de villkor fastställas på vilka ett beslut om förbud mot att lämna landet, såsom 2007 års beslut, kan anses vara förenligt med bestämmelserna i artikel 27 i direktiv 2004/38.

9 — Se punkt 17 i beslutet om hänskjutande.

22. Vad alltså först rör frågan vilken betydelse det har att direktiv 2004/38 inte införlivats när det gäller bulgariska medborgare, har domstolen redan slagit fast att detta saknar betydelse med hänsyn till att det ankommer på den nationella domstolen att säkerställa att unionsrättsliga regler ges full verkan och att inte tillämpa en bestämmelse som strider mot unionsrätten, och att artikel 27 i direktiv 2004/38 har direkt effekt.¹⁰

23. Den situation som gäller för Hristo Byankov, som har för avsikt att lämna den medlemsstat i vilken han är medborgare för att resa till en annan medlemsstats territorium, avser utan tvekan unionsmedborgarnas rätt att fritt röra sig och uppehålla sig i medlemsstaterna.¹¹ Rätten att fritt röra sig är dock inte ovillkorlig och kan begränsas bland annat på de villkor som anges i direktiv 2004/38. Enligt artikel 27.1 i nämnda direktiv kan den fria rörligheten för unionsmedborgare begränsas av hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa, men sådana hänsyn får inte åberopas för ekonomiska syften. För att unionsrätten inte ska utgöra hinder för en sådan nationell åtgärd som den som vidtagits mot Hristo Byankov, ska det utredas om den har vidtagits med hänsyn till ovannämnda skäl, och om dessa skäl inte åberopats för ekonomiska syften.

24. Slutligen ska villkoren för att en åtgärd som begränsar den fria rörligheten för en unionsmedborgare ska vara förenlig med unionsrätten fastställas. Det ska i detta syfte erinras om att det i 2007 års beslut om förbud mot att lämna landet enligt den hänskjutande domstolens redogörelse inte anges några skäl vare sig avseende allmän ordning, säkerhet eller – ännu mindre sannolikt – hälsa. Den administrativa åtgärden som vidtogs mot Hristo Byankov grundar sig enbart på konstaterandet att det föreligger en skuld till en privaträttslig juridisk person och gäldenärens oförmåga att ställa tillfredställande säkerhet.

25. Den första grunden för motivering som är avgörande för bedömningen av huruvida en åtgärd som begränsar den fria rörligheten för en unionsmedborgare är förenlig med unionsrätten föreligger inte. Det stämmer att förevarande mål om förhandsavgörande inom ramen för vilket den bulgariska regeringen inte har önskat intervensera inte innehåller några klaganden som den sistnämnda kunde ha lämnat till domstolen vad gäller de mål som eftersträvades av den nationella lagstiftaren vid antagandet och ändringen¹² av den lag som ger nationella förvaltningsmyndigheter behörighet att vidta sådana åtgärder som den i målet vid den nationella domstolen. Det ankommer i stor utsträckning på den hänskjutande domstolen att göra en slutgiltig bedömning på denna punkt. Denna har utan alltför stor visshet åberopat att nämnda lagstiftning, och indirekt den åtgärd som vidtogs mot Hristo Byankov, syftade till att skydda borgenärer.¹³ Sambandet mellan detta syfte och den allmänna ordningen är sannerligen långt ifrån uppenbart genom denna formulering. Även om det antas att en viss tanke om bevarande av den allmänna ordningen stöder en sådan målsättning framgår det inte av beslutet om hänskjutande att eftersträvandet av nämnda målsättning inte enbart omfattar ekonomiska hänsyn. Enligt unionsrätten, och närmare bestämt enligt artikel 27.1 i direktiv 2004/38, utsluts uttryckligen att en medlemsstat kan åberopa hänsyn till allmän ordning för ekonomiska syften.

26. Den hänskjutande domstolen önskar i detta avseende få klarhet i huruvida det föreligger en skillnad mellan den skyddsnivå som borgenärer har enligt rättspraxis från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna och den som unionsrätten förlämnar, och låter härigenom förstå att bestämmelsen i artikel 27.1 i direktiv 2004/38 enligt vilken hänsyn till allmän ordning inte får åberopas för ekonomiska syften inte gör det möjligt att säkerställa en adekvat skyddsnivå för borgenärer. Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har redan slagit fast att ett sådant mål utgör ett legitimt mål avseende skydd för andra personers rättigheter som kan rättfärdiga inskränkningar i rätten till fri rörlighet enligt artikel 2 i protokoll nr 4 till Europeiska konventionen

10 — Domen i målet Aladzhov (ovan fotnot 2), punkterna 31 och 32.

11 — Domen i målet Aladzhov (ovan fotnot 2), punkterna 24–27.

12 — Det ska erinras om att lagen upphävde artikel 76.3 ZBLD och inte berörde verkningarna av de åtgärder som redan hade vidtagits på denna grund, till skillnad från åtgärder som vidtagits på grundval av andra punkter i artikel 76 som också upphävts.

13 — Se punkt 60 i begäran om förhandsavgörande.

om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna¹⁴ (nedan kallad Europakonventionen) och i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna fastställs således ett skydd för rättigheter och friheter motsvarande det som föreskrivs i Europakonventionen. Den hänskjutande domstolen har vidare påpekat att det skulle kunna anses att det är fråga om en situation i vilken en grundläggande frihet begränsas för att skydda andra personers rättigheter och friheter i enlighet med vad som föreskrivs i artikel 52.1 i stadgan.

27. Mot bakgrund av vad som anförts ovan finner jag det lämpligt att erinra den hänskjutande domstolen, som är samma domstol som framställt begäran om förhandsavgörande i det ovannämnda målet *Aladzhov*, om den skillnad som ska göras mellan rätten i Europakonventionen och unionsrätten. Jag har i detta avseende redan haft tillfälle att understryka att Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har konstaterat att det föreligger ett legitimt mål som kan rättfärdiga inskränkningar i rätten till fri rörlighet, eftersom det enligt Europakonventionen och dess protokoll är möjligt att åberopa allmän ordning även för ekonomiska syften och eftersom de alltså inte innehåller någon liknande begränsning som den i artikel 27.1 i direktiv 2004/38. Unionens rättsordning är således mycket mer restriktiv vad avser begränsningar av unionsmedborgarnas fria rörlighet och erbjuder dem en högre skyddsnivå än Europakonventionen.¹⁵ I unionsrätten har såtillvida inte gäldenärernas intressen företräde framför borgenärernas intressen och unionsrätten ignorerar långt ifrån de sistnämndas situation. Om artikel 27.1 i direktiv 2004/38 i likhet med vad jag anser utgör hinder mot ett beslut om förbud mot att lämna landet enbart av det skälet att det föreligger en skuld mellan privatpersoner kan härav även slutsatsen dras att de system som inrättats för att skydda borgenärerna i princip ska utformas på annat sätt än som en inskränkning av gäldenärens rätt till fri rörlighet. I unionsrätten finns en juridisk arsenal genom vilken borgenärernas rättigheter kan garanteras utan att det är nödvändigt att göra intrång i gäldenärens rätt till fri rörlighet.¹⁶ Jag delar således inte den nationella domstolens oro när det gäller förekomsten av olika skyddsnivåer mellan det system som införts genom Europakonventionen och unionens rättsordning.

28. Även om det antas att den åtgärd som det rör sig om i målet vid den nationella domstolen uppenbarligen grundar sig på hänsyn till allmän ordning, vilket jag inte är övertygad om av ovannämnda skäl, räcker inte en hänvisning i sig till denna motivering för att den automatiskt ska bli förenlig med unionsrättens krav. Domstolen har vid flera tillfällen slagit fast att ”för att en situation ska omfattas av begreppet allmän ordning, måste det under alla omständigheter, utöver den störning av ordningen i samhället som varje lagöverträdelse innebär, föreligga ett verkligt, aktuellt och tillräckligt allvarligt hot avseende ett grundläggande samhällsintresse”.¹⁷ Den nationella domstolen anförde att varken Hristo Byankovs beteende eller det verkliga, aktuella och allvarliga hot som beteendet innebar mot ett grundläggande samhällsintresse i Bulgarien, som inte preciseras i handlingarna i målet, beaktades i beslutet från år 2007.

29. Den omständigheten att det inte har gjorts någon bedömning av den särskilda situation i vilken klaganden i målet vid den nationella domstolen befinner sig styrker antagandet att sådana åtgärder som de som avser Hristo Byankov vidtas automatiskt när det har konstaterats att det föreligger en skuld som överstiger 5 000 BGN med avseende på vilken gäldenären är oförmögen att ställa tillfredsställande säkerhet. En sådan slutsats kan även dras när förbudet att lämna landet antagits för en obegränsad period enbart av det skälet att det föreligger en skuld mellan privatpersoner, eftersom

14 — Europadomstolens dom av den 23 maj 2006 i målet *Riener mot Bulgarien*, ansökan nr 46343/99, §§ 116 och 117, dom av den 2 juli 2009 i målet *Ignatov mot Bulgarien*, ansökan nr 50/02, §§ 35 och 37, och dom av den 26 november 2009 i målet *Gochev mot Bulgarien*, ansökan nr 34383/03, §§ 48 och 49.

15 — Se punkt 30 i mitt förslag till avgörande i målet *Aladzhov* (ovan fotnot 2).

16 — I detta sammanhang hänvisar jag endast till rådets förordning (EG) nr 44/2001 av den 22 december 2000 om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar på privaträttens område (EGT L 12, 2001, s. 1).

17 — Domen i det ovannämnda målet *Aladzhov*, punkt 35 och där angiven rättspraxis.

domstolen redan slagit fast att "[e]n nationell bestämmelse i lag eller annan författning som innebär att ett förbud att lämna landet meddelas automatiskt enbart på grund av att det föreligger en skatteskuld, utan att den berördes personliga beteende beaktas, [inte] motsvarar ... unionsrättens krav".¹⁸

30. Mot bakgrund av ovanstående skäl anser jag att domstolen bör ge följande svar på den tredje fråga som ställts: Unionsrätten utgör hinder för en lagbestämmelse i en medlemsstat enligt vilken en förvaltningsmyndighet kan förbjuda en medborgare i denna stat att lämna landet med motiveringen att en skuld som enligt den nationella lagstiftningen betraktas som betydande och som denne har till en privaträttslig juridisk person, om den aktuella åtgärden inte avser att bemöta ett verkligt, aktuellt och tillräckligt allvarligt hot avseende ett grundläggande samhällsintresse och om åtgärden enbart tjänar ekonomiska syften. Även om det antas att ett sådant beslut om förbud mot att lämna landet såsom det avseende Hristo Byankov i målet vid den nationella domstolen har fattats på de villkor som föreskrivs i artikel 27.1 i direktiv 2004/38, utgör artikel 27.2 i nämnda direktiv hinder mot en sådan åtgärd om denna enbart grundar sig på att det föreligger en skuld, utan något som helst beaktande av den berördes personliga beteende och utan någon som helst hänvisning till något hot mot den allmänna ordningen som detta beteende skulle utgöra. Det ankommer på den hänskjutande domstolen att pröva om detta inte är fallet.

B – Huruvida artiklarna 31 och 32 i direktiv 2004/38 saknar verkan för utgången i målet vid den nationella domstolen

31. Den hänskjutande domstolen har ställt sin andra fråga till domstolen för att få klarhet i huruvida det enligt direktiv 2004/38 krävs en omprövning, även om beslutet om begränsning av den fria rörligheten för en unionsmedborgare har vunnit laga kraft.

32. Det kan i det avseendet konstateras att den hänskjutande domstolen inte korrekt identifierat den relevanta bestämmelsen i direktiv 2004/38. I artikel 31 i nämnda direktiv anges nämligen de rättssäkerhetsgarantier som ska säkerställas med avseende på de personer som omfattas av de åtgärder som inkräktar på deras rätt till fri rörlighet *vid tidpunkten* för deras antagande. Syftet med denna artikel är bland annat att säkerställa nämnda personer en rätt till en effektiv domstolsprövning. Det är i förevarande fall ostridigt att Hristo Byankov vid tidpunkten för 2007 års beslut hade tillgång till rättsmedel som gjorde det möjligt för honom att bestrida förbudet mot att lämna landet, i förekommande fall vid domstol. Det är även utrett att Hristo Byankov vid denna tidpunkt valde att inte utöva sin rätt till en effektiv domstolsprövning, vilket ledde till att beslutet vann laga kraft enligt bulgarisk rätt.

33. Den rättsliga situationen i målet vid den nationella domstolen, såsom den beskrivits av den hänskjutande domstolen inom ramen för den andra frågan,¹⁹ kan således inte prövas mot bakgrund av artikel 31 i direktiv 2004/38. Varaktigheten av återreseförbud regleras i artikel 32 i direktivet. Det återstår att fastställa om denna artikel är av betydelse för förevarande mål.

34. Enligt min mening råder det inga tvivel om att de garantier som införts av unionslagstiftaren i artiklarna 31 och 32 i direktiv 2004/38 ska iakttas på samma sätt oberoende av om det rör sig om ett förbud mot att komma in i landet eller lämna landet. Artikel 32 ska således tolkas bortom sin ordalydelse och slutsatsen blir att den i princip är tillämplig när ett beslut om förbud mot att lämna landet riktas mot en unionsmedborgare.

18 — Domen i målet *Aladzhev* (ovan fotnot 2), punkt 43 och där angiven rättspraxis.

19 — Det ska erinras om att det i frågan hänvisas till ett "förfarande för omprövning" "vid den tidpunkt när prövningsbeslutet meddelas" och framför allt till att förvaltningsbeslutet redan hade vunnit laga kraft.

35. Artikel 32 i direktiv 2004/38 innehåller ett klart åliggande för medlemsstaterna att föreskriva ett förfarande för omprövning av åtgärder som begränsar rätten till fri rörlighet för unionsmedborgare och som vidtagits på grundval av direktiv 2004/38. Detta förfarande ska kunna verkställas mot ett lagakraftvunnet beslut som begränsar den fria rörligheten för den berörda personen, i vart fall vart tredje år, till följd av en ändring av de faktiska omständigheterna. Såväl av ordalydelsen som av ändamålet med artikel 32 i direktiv 2004/38 kan, i motsats till vad den hänskjutande domstolen har hävdad, slutsatsen dras att den omständigheten att beslutet vunnit laga kraft inte utgör hinder för att pröva beslutet. Det skulle dessutom vara meningslöst att enbart kräva en omprövning av de beslut med avseende på vilka talan fortfarande kan väckas.

36. Eftersom 2007 års beslut om förbud mot att lämna landet som fattades mot Hristo Byankov för mer än tre år sedan har vunnit laga kraft skulle det kunna tänkas att det ska omprövas på grundval av artikel 32 i direktiv 2004/38. Två villkor som krävs för att nämnda artikel ska kunna tillämpas är emellertid inte uppfyllda i förevarande fall. För att kunna göra en omprövning måste den aktuella åtgärden ha vidtagits "lagligen ... enligt [unions]rätten". Av bedömningen av den tredje frågan framgår enligt min mening emellertid att detta inte är fallet. För att bevara en viss stabilitet i rättsligt avseende kan en prövning, såsom den definieras i direktiv 2004/38, enbart göras i de fall där "de faktiska omständigheter som låg till grund för beslutet" om återreseförbud har ändrats. Ändringen av de faktiska omständigheterna kan bero på att det inte längre föreligger något aktuellt hot som den berörda personen har kunnat utgöra mot allmän ordning eller att det inte längre föreligger någon skuld. Det kan konstateras att det inte har skett någon ändring av denna typ i Hristo Byankovs fall.

37. Den rättsfråga som har tagits upp inom ramen för tvisten i målet vid den nationella domstolen kan således inte lösas på grundval av direktiv 2004/38. Den andra fråga som ställts av den hänskjutande domstolen saknar således under dessa omständigheter betydelse för utgången i målet vid den nationella domstolen.

C – De omständigheter under vilka det enligt unionsrätten krävs en omprövning av lagligheten av ett förvaltningsbeslut som vunnit laga kraft, utan att talan avseende detta beslut väckts vid domstol, till följd av att det strider mot unionsrätten

38. Det problem som uppkommer med avseende på beslutet från år 2007 skiljer sig betydligt från det som avses i artikel 32 i direktiv 2004/38. Nämnda artikel avser den situationen där en åtgärd vidtagits som ursprungligen var laglig med avseende på unionsrätten, men som senare visar sig vara oförenlig med villkoren i direktiv 2004/38. I situationen i målet vid den nationella domstolen har domstolen emellertid att pröva en åtgärd som a) enligt min mening sedan antagandet ska anses oförenlig med de materiella villkoren i direktiv 2004/38, b) inte har prövats i domstol och följaktligen har vunnit laga kraft och c) i dag bestrids av den berörda personen utan att detta kan betraktas som en ansökan om upphävande av förbudet i den mening som avses i artikel 32 i direktiv 2004/38.

39. Mot denna bakgrund föreslår jag en bedömning i tre led.

40. För det första ska en noggrann prövning göras av den nationella lagstiftningen så att domstolen bättre ska kunna fastställa den nationella bestämmelse som är relevant för bedömningen av den tredje tolkningsfrågan. Vidare ska den omständigheten beaktas att beslutet om förbud mot att lämna landet som är riktat till klaganden i målet vid den nationella domstolen inte har varit föremål för en domstolsprövning. Slutligen ska denna prövning således göras mot bakgrund av likvärdighets- och effektivitetsprinciperna.

1. Den nationella lagstiftningen

41. Den situation i vilken den nationella domstolen befinner sig kan sammanfattas på följande sätt: Vid den nationella domstolen har en begäran om ogiltigförklaring framställts av ett förvaltningsbeslut i vilket klagandens begäran att återuppta det administrativa förfarande som föregick antagandet av 2007 års beslut avvisades till följd av beslutet påstods strida mot unionsrätten. Den nationella domstolen önskar således få klarhet i huruvida detta avslagsbeslut är förenligt med de krav som uppställs i unionsrätten. Innan denna fråga avgörs ska de nationella bestämmelser inom ramen för vilka beslutet om att inte återuppta det administrativa förfarandet fattades preciseras för en bättre förståelse av beslutet.

42. Av den hänskjutande domstolens uppgifter framgår att det administrativa förfarande som föregick antagandet av det enskilda förvaltningsbeslut som vunnit laga kraft och som inte har överklagats till domstol kan återupptas i undantagsfall för att upphäva eller ändra beslutet i sju olika fall som uttömmande räknas upp i artikel 99 APK. Den hänskjutande domstolen har bland dessa framför allt uppmärksammat två och anser att domstolen bör få kännedom om dessa.

43. Det rör sig för det första om artikel 99.7 APK. Såsom jag förstår denna artikel möjliggör den för den person som omfattas av det aktuella förvaltningsbeslutet att när som helst, i förekommande fall vid domstol, ansöka om att det administrativa förfarandet ska återupptas för det fall att det enligt rättspraxis från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna framgår att det aktuella beslutet kränker en grundläggande rättighet enligt Europakonventionen.

44. Denna bestämmelse har formulerats på så sätt att den uttryckligen enbart avser rättspraxis från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna. Någon motsvarande bestämmelse finns inte med avseende på domstolens rättspraxis. En sådan bestämmelse är inte nödvändig, eftersom unionsrätten, i motsats till Europakonventionen, kännetecknas av två viktiga faktorer; den har företräde²⁰ och direkt verkan.²¹ Av fast rättspraxis framgår dessutom att ”den tolkning av en [unionsbestämmelse] som domstolen gör, vid utövandet av dess behörighet enligt artikel [267 FEUF], innebär att den aktuella bestämmelsens innebörd och tillämpningsområde klargörs och förtydligas i erforderlig utsträckning, såsom den ska tolkas eller skulle ha tolkats och tillämpats från och med sitt ikraftträdande”²². Med hänsyn till de specifika kännetecknen som utmärker unionens rättsordning och den specifika beskaffenheten av systemet med förhandsavgörande ska de nationella domstolarnas skyldigheter vad gäller de villkor under vilka de ska ompröva lagligheten av ett förvaltningsbeslut som har vunnit laga kraft till följd av ett åsidosättande av unionsrätten beaktas självständigt i förhållande till det fall där den påstådda rättsstridigheten härrör från en dom från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna.

45. Av de tillämpliga bestämmelserna, såsom de beskrivits av den hänskjutande domstolen, framgår emellertid att det i den nationella lagstiftningen föreskrivs en annan möjlighet att återuppta det administrativa förfarandet som är självständig i förhållande till den som enbart avser rättspraxis från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna och som således har större relevans i förevarande mål.

46. I artikel 99.1 APK föreskrivs att ett lagakraftvunnet förvaltningsbeslut kan upphävas eller ändras om ett av villkoren för dess rättsenlighet på ett väsentligt sätt har åsidosatts. Det nationella uttrycket ”rättsenlighet på ett väsentligt sätt har åsidosatts” ska till följd av de specifika kännetecknen som utmärker unionsrätten, som redovisats ovan, tolkas så att det även gäller de fall där beslutet strider mot unionsrätten.

20 — Domstolens dom av den 15 juli 1964 i mål 6/64, Costa (REG 1964, s. 1141; svensk specialutgåva, volym 1, s. 211).

21 — Dom av den 5 februari 1963 i mål 26/62, van Gend & Loos (REG 1963, s. 3; svensk specialutgåva, volym 1, s. 161).

22 — Dom av den 13 januari 2004 i mål C-453/00, Kühne & Heitz (REG 2004, s. I-837), punkt 21 och där angiven rättspraxis.

47. I motsats till vad som gäller med avseende på artikel 99.7 APK kan den grund för återupptagande som föreskrivs i artikel 99.1 APK inte åberopas när som helst av den person som omfattas av nämnda beslut. Tvärtom kan ett enskilt lagakraftvunnet förvaltningsbeslut i det fallet enbart upphävas eller ändras under vissa strikta villkor vad gäller rätten till initiativtagande och tidsfrister. Det är enbart den förvaltningsmyndighet som har fattat beslutet, åklagaren eller ombudsmannen som kan besluta eller ansöka om att nämnda beslut ska upphävas eller ändras inom en månad efter det att beslutet fattats. Det framgår av de upplysningar som den hänskjutande domstolen lämnat att den grund för återupptagande av det administrativa förfarandet som föreskrivs i artikel 99.1 APK har utformats som en "rättighet" för den administrativa myndigheten. De myndigheter som har behörighet att inleda förfarandet avseende upphävande eller ändring av beslutet har ett utrymme för skönmässig bedömning att verkställa denna. Dessa myndigheter har vid denna tidpunkt således en fullständigt skönmässig befogenhet och den berörda parten kan aldrig på eget initiativ åberopa att beslutets rättsenlighet på ett väsentligt sätt har åsidosatts, vilket påverkar hans personliga förhållanden. Det framgår av begäran om förhandsavgörande att den förvaltningsmyndighet som avgjort klagandens ansökan om att återuppta det administrativa förfarandet i sitt beslut från år 2010 fastställde att den myndighet som fattade 2007 års beslut inte hade utövat den rätt som föreskrivs i artikel 99.1 APK.

48. Mot bakgrund av vad som anförts ovan ska den första tolkningsfrågan, som enligt begäran om förhandsavgörande otvetydigt har ställts för att få klarhet i huruvida villkoren för det rättsmedel som föreskrivs i artikel 99.1 APK uppfyller de krav som fastställs i unionsrätten, omformuleras.

2. Den rättspraxis som utvecklats i domen i målet Kühne & Heitz saknar verkan

49. För att avgöra vilka skyldigheter som följer av unionsrätten vad gäller omprövning av ett lagakraftvunnet förvaltningsbeslut till följd av att det strider mot unionsrätten har den hänskjutande domstolen hänvisat till den rättspraxis som utvecklats i domen i det ovannämnda målet Kühne & Heitz. I denna dom slog domstolen fast att principen om lojalt samarbete ställer krav på att ett förvaltningsorgan, som har att ta ställning till en begäran härom, ska ompröva ett definitivt förvaltningsbeslut för att beakta den tolkning av den relevanta gemenskapsrättsliga bestämmelsen som domstolen gjort under tiden under följande förutsättningar: a) Förvaltningsorganet har enligt nationell rätt behörighet att ändra beslutet, b) beslutet i fråga har blivit definitivt som en följd av en dom från en nationell domstol som avgör målet i sista instans, c) nämnda dom grundas, med hänsyn till rättspraxis från domstolen som meddelats efter denna dom, på en felaktig tolkning av unionsrätten som gjorts utan att domstolen erhållit en begäran om förhandsavgörande, och d) den berörda parten vände sig till ett förvaltningsorgan så snart han fått kännedom om denna rättspraxis.²³

50. I den mån som jag föreslagit att den första tolkningsfrågan ska förtydligas är det problem som sammanhänger med att domstolen avkunnat en dom efter det att ett lagakraftvunnet förvaltningsbeslut antagits inte längre av betydelse för att avgöra tvisten i målet vid den nationella domstolen. Ställningstagandena i denna dom är enbart tillämpliga för det fall att det ska göras en avvägning mellan rättssäkerheten i samband med domens rättskraft och medlemsstaternas skyldighet att verkställa och iakttä de rättigheter som enskilda har enligt unionsrätten. Ett av kännetecknen för förevarande förfarande för förhandsavgörande är just att 2007 års beslut har vunnit laga kraft men inte varit föremål för en domstolsprövning.

51. De fyra villkor som domstolen uppställt i domen i målet Kühne & Heitz saknar således relevans i förevarande mål, eftersom det här inte rör sig om domens rättskraft.²⁴

23 — Domen i målet Kühne & Heitz (ovan fotnot 22), punkt 28 och domslutet.

24 — Denna ståndpunkt bekräftades dessutom av domstolen i dom av den 19 september 2006 i de förenade målen C-392/04 och C-422/04, i-21 Germany och Arcor (REG 2006, s. I-8559), punkterna 53 och 54.

3. Bedömningen av situationen i det nationella målet mot bakgrund av likvärdighets- och effektivitetsprinciperna

52. Enligt unionsrätten krävs det "[i] överensstämmelse med rättssäkerhetsprincipen... i princip inte att en förvaltningsmyndighet omprövar ett förvaltningsbeslut som blivit definitivt på grund av att en rimlig frist för att överklaga löpt ut eller på grund av att rättsmedlen uttömts"²⁵ och "[g]enom att säkerställa att denna princip iakttas kan det förhindras att förvaltningsbeslut som medför rättsverkningar kan komma att ifrågasättas ett obegränsat antal gånger".²⁶ Med detta sagt föreskrivs i den bulgariska lagstiftningen de facto att det administrativa förfarandet kan återupptas i de fall där det lagakraftvunna förvaltningsbeslutet i allt väsentligt är rättsstridigt.

53. I en situation där det rör sig om att fastställa vilka skyldigheter som följer av unionsrätten vid omprövning av ett lagakraftvunnet förvaltningsbeslut som påstås strida mot unionsrätten men som inte prövats i domstol och under förutsättning att det enligt den nationella lagstiftningen är möjligt att ifrågasätta beslutets lagenlighet har domstolen med beaktande av likvärdighets- och effektivitetsprinciperna erinrat om att "i avsaknad av [unions]rättslig lagstiftning på området, ... [följer] förfaranderegler för sådan talan som är avsedd att säkerställa skyddet av de rättigheter som enskilda har på grund av [unions]rätten av varje medlemsstats interna rättsordning enligt principen om medlemsstaternas självbestämmanderätt i processuella frågor. Dessa förfaranden får emellertid varken vara mindre förmånliga än dem som reglerar liknande situationer av intern art (likvärdighetsprincipen) eller göra det i praktiken omöjligt eller orimligt svårt att utöva rättigheter som följer av [unions]rätten (effektivitetsprincipen)".²⁷ Situationen i målet vid den nationella domstolen ska således prövas mot dessa två principer.

54. Enligt likvärdighetsprincipen krävs att alla regler avseende överklagande, inklusive de föreskrivna tidsfristerna, ska tillämpas på samma sätt på överklaganden som grundar sig på ett åsidosättande av unionsrätten och på överklaganden som grundar sig på ett åsidosättande av nationell rätt.²⁸ Den hänskjutande domstolen har i detta avseende inte beaktat den möjligheten att de särskilda villkor som föreskrivs för att verkställa artikel 99.1 APK skiljer sig åt beroende på om den grund för rättsstridighet som åberopats med avseende på det lagakraftvunna förvaltningsbeslutet avser ett åsidosättande av unionsrätten eller ett åsidosättande av den nationella lagstiftningen.

55. Beträffande effektivitetsprincipen kan det konstateras att situationen är mer problematisk. Enligt nämnda princip krävs att de regler som är tillämpliga på de villkor på vilka giltigheten av ett lagakraftvunnet förvaltningsbeslut kan ifrågasättas till följd av att det strider mot unionsrätten inte gör det omöjligt eller gör det orimligt svårt att utöva de rättigheter som följer av unionsrätten i detta avseende.

56. I vart fall väcker två av dessa särskilda villkor ett antal frågor: Tidsfristen och vilka personer som är behöriga att medverka till att det administrativa förfarandet återupptas.

57. Vad gäller tidsfristen ska det erinras om att domstolen har slagit fast att medlemsstaterna på grundval av rättssäkerhetsprincipen får kräva att en begäran om omprövning och rättelse av ett lagakraftvunnet förvaltningsbeslut som strider mot unionsrätten, i förekommande fall, enligt en tolkning som domstolen därefter har gjort, framställs vid den behöriga myndigheten inom en rimlig tidsfrist.²⁹ Denna tidsfrist ska fastställas med iakttagande av effektivitets- och

25 — Domen i de förenade målen i-21 Germany och Arcor (ovan fotnot 24), punkt 51 och där angiven rättspraxis.

26 — Idem.

27 — Domen i de förenade målen i-21 Germany och Arcor (ovan fotnot 24), punkt 57 och där angiven rättspraxis.

28 — Domen i de förenade målen i-21 Germany och Arcor (ovan fotnot 24), punkt 62.

29 — Dom av den 12 februari 2008 i mål C-2/06, Kempfer (REG 2008, s. I-411), punkt 59.

likvärdighetsprinciperna.³⁰ Det kan konstateras att ett administrativt förfarande kan återupptas på grundval av artikel 99.1 APK endast om detta sker inom en månad från och med att det beslut som inte överklagats till domstol fattades. Denna tidsfrist uppfyller enligt min mening inte de krav som är knutna till effektivitetsprincipen.

58. Det är även med avseende på de myndigheter som har behörighet att föranleda ett återupptagande av det administrativa förfarandet som jag anser att de krav som är knutna till effektivitetsprincipen inte är uppfyllda. För det fall att ett förvaltningsbeslut som vunnit laga kraft utan att ha varit föremål för domstolsprövning är behäftat med ett väsentligt fel i legalitetshänseende till följd av att det strider mot unionsrätten, kan den person till vilken beslutet är riktat inte ansöka om att det administrativa förfarandet ska återupptas. Såsom jag anfört ovan kan enbart den förvaltningsmyndighet som fattat beslutet, åklagare eller ombudsman ansöka om eller besluta om att återuppta förfarandet.

59. Grunden för återupptagande av det administrativa förfarandet enligt artikel 99.1 APK, vilken omfattas av alltför stränga villkor vad gäller tidsfristen och väckande av talan, vilket gör det orimligt svårt eller i praktiken omöjligt att utöva de rättigheter som följer av unionsrätten, möjliggör inte att i tillräcklig grad ett säkerställande av skyddet för enskildas rättigheter enligt unionsrätten. Det ankommer således på den nationella domstolen att vidta samtliga åtgärder som krävs inom ramen för tvisten i målet vid den nationella domstolen för att avgöra en talan som väckts vid domstolen av klaganden i det nationella målet, om ogiltigförklaring av det beslut i vilket en ansökan om återupptagande av det administrativa förfarandet avslagits.

60. Mot bakgrund av vad som anförts ovan följer att unionsrätten utgör hinder för en medlemsstats bestämmelse med stöd av vilken det administrativa förfarande som föregått fattandet av ett lagakraftvunnet beslut som inte överklagats vid domstol kan återupptas, när nämnda beslut strider mot unionsrätten, endast inom en månad från och med att nämnda beslut fattades och enbart på initiativ av den myndighet som fattat beslutet, av åklagare eller av ombudsman, vilket gör det orimligt svårt eller i praktiken omöjligt att utöva de rättigheter som följer av unionsrätten.

V – Förslag till avgörande

61. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen besvarar frågorna från Administrativen sad Sofia-grad på följande sätt:

- 1) Unionsrätten utgör hinder för en lagbestämmelse i en medlemsstat enligt vilken en förvaltningsmyndighet kan förbjuda en medborgare i denna stat att lämna landet med motiveringen att en skuld som enligt den nationella lagstiftningen betraktas som betydande och som denne har till en privaträttslig juridisk person om den aktuella åtgärden inte avser att bemöta ett verkligt, aktuellt och tillräckligt allvarligt hot avseende ett grundläggande samhällsintresse och om åtgärden enbart tjänar ekonomiska syften. Även om det antas att ett sådant beslut om förbud mot att lämna landet såsom det som avser Hristo Byankov i målet vid den nationella domstolen har antagits på de villkor som föreskrivs i artikel 27.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG, utgör artikel 27.2 i nämnda direktiv hinder mot en sådan åtgärd om denna enbart grundar sig på att det föreligger en skuld, utan något som helst beaktande av den berördes personliga beteende och utan någon som helst hänvisning till något hot mot den allmänna ordningen som detta beteende skulle utgöra. Det ankommer på den hänskjutande domstolen att pröva om detta inte är fallet.

30 — Domen i det ovannämnda målet Kempfer (domslutet).

- 2) Unionsrätten utgör hinder för en medlemsstats bestämmelse med stöd av vilken det administrativa förfarande som föregått fattandet av ett lagakraftvunnet beslut som inte överklagats vid domstol kan återupptas, när nämnda beslut strider mot unionsrätten, endast inom en månad från och med att nämnda beslut fattades och enbart på initiativ av den myndighet som fattat beslutet, av åklagare eller av ombudsman, vilket gör det orimligt svårt eller i praktiken omöjligt att utöva de rättigheter som följer av unionsrätten.