



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (andra avdelningen)

den 4 oktober 2012*

”Unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier — Direktiv 2004/38/EG — Artikel 27 — Administrativ åtgärd avseende förbud att lämna det nationella territoriet på grund av en obetald skuld gentemot en privaträttslig juridisk person — Rättssäkerhetsprincipen i förhållande till förvaltningsbeslut som vunnit laga kraft — Principerna om likvärdighet och effektivitet”

I mål C-249/11,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Administrativen sad Sofia-grad (Bulgarien) genom beslut av den 9 maj 2011, som inkom till domstolen den 19 maj 2011, i målet

Hristo Byankov

mot

Glaven sekretar na Ministerstvo na vatreshnite raboti,

meddelar

DOMSTOLEN (andra avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden J.N. Cunha Rodrigues samt domarna U. Löhmus, A. Ó Caoimh (referent), A. Arabadjiev och C.G. Fernlund,

generaladvokat: P. Mengozzi,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

— Europeiska kommissionen, genom C. Tufvesson och V. Savov, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 21 juni 2012 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

* Rättegångsspråk: bulgariska.

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 4.3 FEU, jämförd med artiklarna 20 FEUF och 21 FEUF, artikel 52.1 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan) samt artiklarna 27.1, 31.1 och 31.3 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 (EUT L 158, s. 77, samt rättelser i EUT L 229, s. 35, och EUT L 197, 2005, s. 34).
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan Hristo Byankov och Glaven sekretar na Ministerstvo na vatrashnite raboti (generalsekreteraren vid inrikesministeriet) avseende ett beslut att inte återuppta det administrativa förfarandet och upphäva en förvaltningsrättslig åtgärd, varigenom Hristo Byankov förbjöds lämna Bulgarien på grund av en obetald privat skuld.

Tillämpliga bestämmelser

Unionslagstiftningen

- 3 I skäl 31 i direktiv 2004/38 anges att direktivet står i överensstämmelse med de grundläggande rättigheterna och friheterna samt med de principer som erkänns särskilt i stadgan.
- 4 Enligt artikel 3.1 ska direktivet tillämpas på alla unionsmedborgare som reser till eller uppehåller sig i en annan medlemsstat än den de själva är medborgare i samt på de familjemedlemmar enligt definitionen i artikel 2.2 som följer med eller ansluter sig till unionsmedborgaren.
- 5 Artikel 4.1 i direktivet har följande lydelse:

”Utan 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.”

- 6 Artikel 27.1 och 27.2 i direktiv 2004/38, vilken återfinns i kapitel VI, med rubriken ”Begränsningar i rätten till inresa och uppehåll med 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.”

- 7 I artikel 31 i direktiv 2004/38, som återfinns i samma kapitel och har rubriken "Rättssäkerhetsgarantier", föreskrivs följande:

"1. De 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 mot dem av hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa.

...

3. Domstolsprövningen 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 ...

..."

- 8 I kapitel VI i direktivet finns även artikel 32.1, där följande anges:

"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."

Bulgarisk lagstiftning

- 9 I artikel 23.2 i lagen om bulgariska identitetshandlingar (Zakon za balgarskite litschni dokumenti (DV nr 93 av den 11 augusti 1998), i den lydelse som är tillämplig i målet vid den nationella domstolen (DV nr 105 av den 22 december 2006) (nedan kallad ZBLD), 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".

- 10 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".

- 11 I artikel 76.3 ZBLD föreskrivs följande:

"Följande personer kan åläggas förbud mot att lämna landet eller förvägras pass och liknande handlingar:

...

3. ... personer med betydande penningkulder som har fastställts i domstol gentemot bulgariska eller utländska fysiska eller juridiska personer, såvida deras egna tillgångar inte omfattar skulden eller tillfredsställande säkerhet ställs."

- 12 Enligt de kompletterande bestämmelserna i ZBLD anses ett belopp på över 5 000 bulgariska lev (BGN) vara "betydande", i den mening som avses i artikel 76.3 ZBLD.

- 13 Denna sistnämnda bestämmelse upphävdes genom 62 § punkt 3 i lagen om ändring av och tillägg till ZBLD (DV nr 82 av den 16 oktober 2009), vilken trädde i kraft den 20 oktober 2009. Den bulgariska lagstiftaren har emellertid inte föreskrivit att administrativa tvångsåtgärder som vidtagits med stöd av artikel 76.3 ZBLD automatiskt ska upphävas.
- 14 I kapitel 7 i förvaltningsprocesslagen (Administrativnoprotsesualen kodeks) (nedan kallad APK), med rubriken "Återupptagande av förfaranden för att meddela förvaltningsbeslut", återfinns artikel 99 som har följande lydelse:
- "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 om
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 [Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, som undertecknades i Rom den 4 november 1950 (nedan kallad Europakonventionen)]."
- 15 Av beslutet om hänskjutande framgår att artikel 99.1 APK innebär att myndigheter ges befogenhet att upphäva ett förvaltningsbeslut som vunnit laga kraft när villkoren för dess rättsenlighet har åsidosatts på ett väsentligt sätt. Enligt artiklarna 100 och 102.1 APK kan denna befogenhet emellertid endast utövas inom en frist på en månad från och med den ifrågasatt rättsaktens antagande, på initiativ av myndigheten, behörig åklagare eller ombudsman.
- 16 Enligt artikel 102.2 APK kan däremot förfarandet i de fall som anges i artikel 99.7 APK återupptas på begäran av den person mot vilken den administrativa åtgärden är riktad, även om denna åtgärd, på grund av att den inte har överklagats, har vunnit laga kraft.
- 17 Av beslutet om hänskjutande framgår vidare att den person mot vilken en sådan åtgärd är riktad även kan ansöka om återupptagande av förfarandet i de situationer som anges i artikel 99.2–99.6 APK.
- 18 I detta beslut anges även att artikel 99.2 APK särskilt avser sådana fall där ny skriftlig bevisning framkommit.

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

- 19 Direktören för den regionala avdelningen vid inrikesministeriet vidtog genom beslut av den 17 april 2007 (nedan kallat 2007 års beslut) en administrativ tvångsåtgärd gentemot Hristo Byankov, som är bulgarisk medborgare, med stöd av artikel 76.3 ZBLD. Beslutet innebar att han belades med förbud att lämna Bulgarien och att få pass eller liknande identitetshandlingar utfärdade (nedan kallat utreseförbudet).
- 20 Hristo Byankov belades med nämnda förbud på begäran av en delgivningsman till följd av en skuld till en bulgarisk privaträttslig juridisk person. I 2007 års beslut anges att denna skuld, på 200 000 BGN jämte ränta, anses "betydande", i den mening som avses i de kompletterande bestämmelserna i ZBLD och att Hristo Byankov inte har förmått ställa tillfredsställande säkerhet.
- 21 Beslutet, som inte har överklagats, har vunnit laga kraft.

- 22 Den 6 juli 2010, mer än tre år efter antagandet av det omtvistade beslutet, framställde Hristo Byankov en begäran om att utreseförbudet skulle hävas och återopade den fria rörlighet som tillkommer honom i egenskap av unionsmedborgare. Hristo Byankov återopade även artikel 27.1 i direktiv 2004/38, EG-domstolens dom av den 10 juli 2008 i mål C-33/07, Jipa (REG 2008, s. I-5157), och dom nr 3909 som meddelats av Varhoven administrativen sad (Bulgariens högsta förvaltningsrätt) den 24 mars 2010. Han gjorde gällande att den tvångsåtgärd som har kunnats antas enligt artikel 76.3 ZBLD inte kan omfattas av begreppet allmän ordning.
- 23 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, vilket är ett förfarande som reglerades av artikel 99 APK.
- 24 Denna begäran avslogs genom beslut av den 20 juli 2010 på grund av att de rekvisit som anges i artikel 99 APK för upphävandet av ett lagakraftvunnet förvaltningsbeslut inte var uppfyllda. Det hade nämligen inte fastställts att någon av de situationer som enligt artikel 99.2–99.7 APK kan motivera ett upphävande, där en enskild kan begära att förfarandet ska återupptas, förelåg. Såsom hade fastställts vad avser en annan person än Hristo Byankov, utgör den ovan i punkt 22 nämnda domen, som meddelats av Varhoven administrativen sad, inte ny skriftlig bevisning, i den mening som avses i artikel 99.2 APK. Eftersom någon begäran från en person med behörighet i detta avseende inte hade inletts inom föreskriven frist, hade det inte visats att det förelåg sådana skäl till upphävande som anges i artikel 99.1 APK.
- 25 Hristo Byankov överklagade beslutet av den 20 juli 2010 till den nationella domstolen och yrkade att detta skulle ogiltigförklaras samt att hans begäran om upphävande av 2007 års beslut skulle bifallas.
- 26 Glaven sekretar na Ministerstvo na vatreshnite raboti har yrkat att Hristo Byankovs överklagande ska avslås och har gjort gällande att utreseförbudet är rättsenligt.
- 27 Enligt den nationella domstolen omnämns inga skäl avseende allmän ordning, säkerhet eller hälsa i 2007 års beslut. I beslutet görs inte heller någon bedömning av Hristo Byankovs personliga beteende och det innehåller inga skäl som styrker att utreseförbudet kommer att underlätta indrivningen av de ifrågavarande beloppen.
- 28 Mot denna bakgrund beslutade Administrativen sad Sofia-grad att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till domstolen:
- ”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 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?"

Prövning av tolkningsfrågorna

Den tredje frågan

- 29 Den nationella domstolen har ställt den tredje frågan, som ska prövas först, för att få klarhet i huruvida unionsrätten ska tolkas så, att den utgör hinder för tillämpningen av en nationell bestämmelse som föreskriver begränsningar av en unionsmedborgares rätt att fritt röra sig inom unionen endast med anledning av att vederbörande gentemot en privaträttslig juridisk person har en skuld som övergår ett visst lagligen fastställt belopp och för vilken säkerhet inte har ställts.
- 30 Det ska inledningsvis erinras om att en sådan situation som den Hristo Byankov befinner sig i, där han förhindras att lämna den medlemsstat där han är medborgare för att resa till en annan medlemsstat, omfattas av den rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier som tillkommer unionsmedborgare (se, analogt, domen i det ovannämnda målet Jipa, punkt 17, domarna av den 17 november 2011 i mål C-430/10, Gaydarov, REU 2011, s. I-11637, punkterna 24–27, och i mål C-434/10, Aladzhov, REU 2011, s. I-11659, punkterna 24–27).
- 31 Det framgår nämligen av domstolens praxis att rätten till fri rörlighet för medborgare i Europeiska unionen innebär både en rätt att resa till en annan medlemsstat än ursprungsmedlemsstaten och en rätt att lämna den sistnämnda medlemsstaten. Domstolen har tidigare påpekat att de grundläggande friheter som garanteras i EUF fördraget skulle vara verkningslösa om ursprungsmedlemsstaten, utan giltig motivering, kunde förbjuda sina egna medborgare att lämna territoriet för att resa till en annan medlemsstat (se domen i det ovannämnda målet Jipa, punkt 18 och där angiven rättspraxis).
- 32 I artikel 4.1 i direktiv 2004/38 föreskrivs för övrigt uttryckligen att alla unionsmedborgare med giltigt identitetskort eller pass ska ha rätt att lämna en medlemsstats territorium för att resa till en annan, utan att det krävs att denna rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorium dessförinnan ska ha utövats.
- 33 I beslutet om hänskjutande anges att artikel 76.3 ZBLD, som trätt i kraft efter Republiken Bulgariens anslutning till unionen inte avser införliva unionsrätt och att artikel 27 i direktiv 2004/38 har införlivats i den bulgariska rättsordningen uteslutande för medborgare i andra medlemsstater än Republiken Bulgarien. Dessa omständigheter saknar betydelse i detta sammanhang (se, i detta sistnämnda avseende, domen i det ovannämnda målet Aladzhov, punkterna 31 och 32).
- 34 Unionsmedborgarna har emellertid inte en ovillkorlig rätt till fri rörlighet. Denna rätt kan begränsas och villkoras enligt vad som föreskrivs i fördraget och i de bestämmelser som utfärdats för dess genomförande (se, bland annat, domen i det ovannämnda målet Jipa, punkt 21 och där angiven rättspraxis, samt domen i det ovannämnda målet Aladzhov, punkt 28).

- 35 Dessa begränsningar och villkor framgår särskilt av artikel 27.1 i direktiv 2004/38, i vilken anges att medlemsstaterna får begränsa den fria rörligheten för unionsmedborgare och deras familjemedlemmar av hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa. Enligt nämnda artikel får dock sådana hänsyn inte åberopas "för att tjäna ekonomiska syften" (domen i det ovannämnda målet Aladzhov, punkt 29).
- 36 För att unionsrätten inte ska utgöra hinder för en sådan administrativ åtgärd som den ifrågavarande i målet vid den nationella domstolen måste det bland annat fastställas att denna åtgärd har vidtagits med hänsyn till ett av de skäl som anges i artikel 27.1 i direktiv 2004/38, under förutsättning att sådana hänsyn inte åberopas för att tjäna ekonomiska syften.
- 37 Det framgår emellertid av beslutet om hänskjutande och den tredje frågans lydelse att den ifrågavarande administrativa åtgärden enbart grundar sig på konstaterandet dels att det föreligger en skuld till en privaträttslig juridisk person, dels gäldenärens oförmåga att ställa tillfredsställande säkerhet. Några skäl avseende allmän ordning, säkerhet eller hälsa har inte omnämnts.
- 38 Den nationella domstolen har i detta hänseende gjort gällande att syftet med artikel 76.3 ZBLD, och följaktligen med det ifrågavarande utreseförbudet, är att skydda borgenärerna.
- 39 Även om det antas att ett sådant syfte rimligen kan innefattas av en viss idé om skyddet av allmän ordning kan det av vad som framgår av beslutet om hänskjutande inte uteslutas att det ifrågavarande utreseförbudet enbart har ett ekonomiskt syfte. I artikel 27.1 i direktiv 2004/38 föreskrivs emellertid uttryckligen att medlemsstaterna inte får åberopa hänsyn avseende allmän ordning för att tjäna ekonomiska syften.
- 40 Det framgår vidare av domstolens praxis 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 mot ett grundläggande samhällsintresse (se, bland annat, domen i det ovannämnda målet Jipa, punkt 23 och där angiven rättspraxis, och domen i det ovannämnda målet Gaydarov, punkt 33).
- 41 De undantag från personers rätt till fri rörlighet som kan åberopas av en medlemsstat förutsätter bland annat, såsom framgår av artikel 27.2 i direktiv 2004/38, att åtgärder som vidtas med hänsyn till allmän ordning eller allmän säkerhet uteslutande grundar sig på den berörda personens personliga beteende. Skäl som saknar ett direkt samband med omständigheterna i det enskilda fallet i fråga eller som avser allmänpreventiva hänsyn kan inte accepteras (domarna i de ovannämnda målen Jipa, punkt 24, och Gaydarov, punkt 34).
- 42 Av beslutet om hänskjutande framgår emellertid att 2007 års beslut inte innehåller någon som helst bedömning av Hristo Byankovs personliga beteende eller av något verkligt, aktuellt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande bulgariskt samhällsintresse som detta beteende skulle kunna innebära. Något sådant samhällsintresse definieras inte heller i de handlingar som inkommit till domstolen.
- 43 Det framgår nämligen av artikel 27.2 i direktiv 2004/38 samt av domstolens fasta praxis att en åtgärd som innebär en begränsning av rätten till fri rörlighet endast kan anses motiverad om den är förenlig med proportionalitetsprincipen genom att åtgärden är ägnad att säkerställa att dess syfte uppnås och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta syfte (se, för ett liknande resonemang, bland annat, domarna i de ovannämnda målen Jipa, punkt 29, och Gaydarov, punkt 40).
- 44 Det ska i detta hänseende framhållas att det ifrågavarande utreseförbudet är ovillkorligt, om det bortses från möjligheten att betala skulden eller ställa tillräcklig säkerhet. Förbudet innehåller inga undantag, tidsbegränsningar eller möjligheter till regelbunden omprövning av de faktiska och rättsliga omständigheter som ligger till grund för det. För en sådan person som Hristo Byankov förnyas således förbudets rättsverkningar kontinuerligt och förevigas, så länge förbudet inte hävs.

- 45 Inom unionsrätten finns dessutom rättsnormer vars syfte är att skydda borgenärernas rättigheter utan att gäldenärens fria rörlighet nödvändigtvis begränsas. Som exempel räcker det att hänvisa 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 (EUT L 12, 2001, s. 1), vilken den nationella domstolen för övrigt själv har åberopat.
- 46 I motsats till de bekymmer den nationella domstolen har uttryckt kan det således inte anses att unionsrätten, till följd av förbudet enligt artikel 27.1 i direktiv 2004/38 mot att åberopa hänsyn för att tjäna ekonomiska syften, inte säkerställer en tillräcklig skyddsnivå vad avser annans egendom, i förevarande fall borgenärernas, som åtminstone motsvarar den nivå som Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna garanterar.
- 47 Såsom den nationella domstolen har framhållit följer det av praxis från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (nedan kallad Europadomstolen) att sådana åtgärder som det ifrågavarande utreseförbudet, vilket begränsar en persons rätt att lämna sitt land, regelbundet måste omprövas för att inte anses som oproportionerliga enligt denna praxis (se, för ett liknande resonemang, bland annat Europadomstolens dom av den 2 juli 2009 i mål Ignatov mot Bulgarien, nr 50/02, punkt 37, och av den 26 november 2009, Gochev mot Bulgarien, nr 34383/03, punkterna 55–57).
- 48 Mot bakgrund av det ovanstående ska den tredje frågan besvaras enligt följande. Unionsrätten ska tolkas så, att den utgör hinder för tillämpningen av en nationell bestämmelse som föreskriver begränsningar av en unionsmedborgares rätt att fritt röra sig inom unionen endast med anledning av att vederbörande gentemot en privaträttslig juridisk person har en skuld som övergår ett visst lagligen fastställt belopp och för vilken säkerhet inte har ställts.

Den första och den andra frågan

Inledande anmärkningar

- 49 Av handlingarna i målet framgår att talan om ogiltigförklaring av ett förvaltningsbeslut om avslag på Hristo Byankovs begäran om återupptagande av det förfarande som ledde till antagandet av 2007 års beslut har väckts vid den nationella domstolen på grund av att detta beslut anses stå i strid med unionsrätten. Målet vid den nationella domstolen avser således frågan huruvida detta avslag är förenligt med unionsrätten.
- 50 Den nationella domstolen har i detta sammanhang ställt den första frågan för att få klarhet gällande avvägningen mellan dels rättssäkerhetsprincipen i förhållande till förvaltningsbeslut som vunnit laga kraft, dels principen om ett effektivt domstolsskydd i förhållande till de rättigheter som unionsrätten tillerkänner enskilda. Den nationella domstolen har i synnerhet beaktat domen av den 13 januari 2004 i mål C-453/00, Kühne & Heitz (REG 2004, s. I-837), och en del av den rättspraxis som bygger på denna dom. Den nationella domstolen förefaller härav dra slutsatsen att principen om ett effektivt domstolsskydd alltid får ge vika när den konfronteras med ”nationella regler som syftar till att garantera rättssäkerheten kring förvaltningsbeslut”.
- 51 Det saknas i förevarande fall anledning att uttala sig om det resonemang som i beslutet om hänskjutande har förts i detta avseende. Det är i stället tillräckligt att erinra om att även om 2007 års beslut har vunnit laga kraft utan att bli föremål för domstolsprövning är domen i det ovan nämnda målet Kühne & Heitz inte direkt relevant för bedömningen av huruvida en förvaltningsmyndighet i en situation som den förevarande är skyldig att återuppta det administrativa förfarandet för att upphäva en rättsakt såsom 2007 års beslut (se, analogt, 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).

- 52 Sammanhanget för den nationella domstolens fråga framgår av punkt 49 ovan. Den nationella domstolen önskar härvid få klarhet i huruvida artikel 31 i direktiv 2004/38 kan utgöra grund för en skyldighet att ompröva ett förvaltningsbeslut i en sådan situation som den har att pröva i sitt mål.
- 53 Syftet med denna artikel 31 är bland annat att säkerställa unionsmedborgares och deras familjemedlemmars tillgång till domstolsprövning, och i förekommande fall förvaltningsrättslig omprövning, för att kunna väcka talan mot beslut som begränsar deras rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaterna.
- 54 Dessa rättssäkerhetsgarantier som föreskrivs i artikel 31 är avsedda att tillämpas vid tidpunkten för antagandet av de åtgärder som begränsar nämnda rättighet.
- 55 I förevarande fall är det emellertid ostridigt att Hristo Byankov vid tidpunkten för 2007 års beslut hade tillgång till rättsmedel som gjorde det möjligt för honom att bestrida utreseförbudet, i förekommande fall vid domstol. Det framgår nämligen av beslutet om hänskjutande att Hristo Byankov vid tidpunkten för antagandet av 2007 års beslut avstod från att väcka talan mot detta med den följden att beslutet vann laga kraft.
- 56 Härav följer att artikel 31 i direktiv 2004/38 inte är avsedd att som sådan tillämpas i en sådan rättslig situation som den som den nationella domstolen beskriver i sin andra fråga.
- 57 Inom ramen för det i artikel 267 FEUF inrättade förfarandet för samarbete mellan de nationella domstolarna och domstolen, ankommer det på domstolen att ge den nationella domstolen ett användbart svar, så att den kan avgöra det mål som är anhängigt vid den. För att uppnå detta syfte måste domstolen i förekommande fall omformulera de frågor som har ställts till den (se, bland annat, dom av den 17 juli 1997 i mål C-334/95, Krüger, REG 1997, s. I-4517, punkterna 22 och 23, samt dom av den 14 oktober 2010 i mål C-243/09, Fuß, REU 2010, s. I-9849, punkt 39 och där angiven rättspraxis).
- 58 Domstolen ska härvid från samtliga uppgifter som den nationella domstolen har tillhandahållit, särskilt skälen för begäran om förhandsavgörande, ta fram de unionsrättsliga bestämmelser och principer som med hänsyn till tvistemålet föranleder tolkning (se, för ett liknande resonemang, dom av den 29 november 1978 i mål 83/78, Redmond, REG 1978, s. 2347, punkt 26, svensk specialutgåva, s. 243, och av den 23 oktober 2003 i mål C-56/01, Inizan, REG 2003, s. I-12403, punkt 34, samt domen i det ovannämnda målet Fuß, punkt 40).
- 59 Av beslutet om hänskjutande framgår att det administrativa förfarande som föregick antagandet av det enskilda förvaltningsbeslut som vunnit laga kraft och som inte har överklagats till domstol enligt bulgarisk rätt, i undantagsfall, kan återupptas för att upphäva eller ändra beslutet i de olika fall som uttömmande räknas upp i artikel 99 APK.
- 60 Såsom framgår av punkterna 15, 23 och 24 i denna dom har Hristo Byankovs begäran om återupptagande av det administrativa förfarandet för hävning av utreseförbudet avslagits på grund av att villkoren för tillämpning av artikel 99 APK inte var uppfyllda. Ingen begäran om återupptagande av det administrativa förfarandet har, såsom föreskrivs i det första stycket i denna artikel, gjorts inom en månad från antagandet av 2007 års beslut av någon med behörighet i detta avseende, nämligen den förvaltningsmyndighet som antagit beslutet, ombudsman eller i förekommande fall berörd åklagare.
- 61 Såsom den hänskjutande domstolen har påpekat kvarstår således inget rättsmedel inom bulgarisk rätt, bortsett från en eventuell betalning av skulden eller ställande av säkerhet, som ger Hristo Byankov möjlighet att uppnå en omprövning av de faktiska och rättsliga omständigheter som ligger till grund för det utreseförbud han har belagts med. Det framgår vidare av svaret på den tredje frågan (och medges även i beslutet om hänskjutande) att detta gäller oavsett att utreseförbudet klart strider mot kraven i unionsrätten, i synnerhet artikel 27 i direktiv 2004/38.

- 62 De behöriga bulgariska myndigheterna, vilka är skyldiga att respektera unionsrättens företrädare (se, för ett liknande resonemang, bland annat, dom av den 12 januari 2010 i mål C-341/08, Petersen, REU 2010, s. I-47, punkt 80 och där angiven praxis), kan, enligt den tolkning som den nationella domstolen har tillhandahållit av den ifrågavarande lagstiftningen, inte heller längre utöva sin befogenhet att ompröva Hristo Byankovs fall med hänsyn till de anvisningar som följer av domarna i de ovannämnda målen Jipa, Gaydarov och Aladzhov. Denna befogenhet kan nämligen endast utövas inom en frist på en månad från antagandet av den omstridda rättsakten.
- 63 Det framgår emellertid av domstolens praxis att bestämmelserna i artikel 21.1 FEUF tillerkänner enskilda rättigheter som de kan åberopa i domstol och som de nationella domstolarna måste säkerställa (se, för ett liknande resonemang, bland annat dom av den 17 september 2002 i mål C-413/99, Baumbast och R, REG 2002, s. I-7091, punkterna 84–86).
- 64 Enligt den princip om lojalt samarbete som föreskrivs i artikel 4.3 FEU ankommer det på samtliga myndigheter i medlemsstaterna, inklusive förvaltningsorgan och domstolar, att inom ramen för sin behörighet säkerställa att unionsrätten efterlevs (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 april 2010 i mål C-91/08, Wall, REU 2010, s. I-2815, punkt 69).
- 65 I förevarande fall är frågan således huruvida en nationell domstol varvid en sådan talan som den i Hristo Byankovs fall har väckts, med beaktande av artikel 4.3 FEU, för att säkerställa de rättigheter som enligt unionsrätten tillerkänns enskilda (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 mars 2007 i mål C-432/05, Unibet, REG 2007, s. I-2271, punkt 38 och där angiven rättspraxis) kan föranledas att fastställa en skyldighet för myndigheten att ompröva, och i förekommande fall upphäva, ett sådant utreseförbud som det ifrågavarande (se, analogt, domen i det ovannämnda målet i-21 Germany och Arcor, punkterna 55 och 56).
- 66 Mot bakgrund av dessa omständigheter ska den första och den andra frågan avse huruvida unionsrätten i en sådan situation som den ifrågavarande vid den nationella domstolen ska tolkas så, att den utgör hinder för nationell lagstiftning enligt vilken ett administrativt förfarande som lett till antagandet av ett beslut om utreseförbud som vunnit laga kraft och inte blivit föremål för domstolsprövning, endast kan återupptas under de förhållanden som uttryckligen anges i artikel 99 APK, trots att förbudet klart strider mot unionsrätten och fortsätter att producera rättsverkningar gentemot sin mottagare.

Den första och den andra frågan i deras omformulerade lydelse

- 67 Såsom domstolen har konstaterat i punkterna 30–32 och 36 ovan är de garantier som införts av unionslagstiftaren i artikel 32 i direktiv 2004/38 avsedda att tillämpas när ett beslut om förbud mot att lämna landet riktas mot en unionsmedborgare.
- 68 För att det ska finnas möjlighet till omprövning enligt artikel 32 måste emellertid den ifrågavarande åtgärden ”lagligen [ha] fattats enligt [unions]rätten”. Såsom framgår av svaret på den tredje frågan är detta inte fallet vad gäller 2007 års beslut. Artikel 32 i direktiv 2004/38 kan bland annat av denna anledning inte anses tillämplig som sådan i målet vid den nationella domstolen.
- 69 Enligt fast rättspraxis innebär avsaknaden av unionsrättslig lagstiftning inom området att det till följd av medlemsstaternas processuella autonomi ankommer på varje medlemsstats interna rättsordning att fastställa regler för att säkerställa skyddet av de rättigheter som enskilda har på grund av unionsrätten (se domen i det ovannämnda målet Wall, punkt 63). Dessa regler får emellertid varken vara mindre förmånliga än dem som reglerar liknande situationer av nationell art (likvärdighetsprincipen) eller medföra att det i praktiken blir omöjligt eller orimligt svårt att utöva rättigheter som följer av unionsrätten (effektivitetsprincipen) (se, bland annat, dom av den 14 december 1995 i mål C-312/93,

Peterbroeck, REG 1995, s. I-4599, punkt 12, domen i det ovannämnda målet i-21 Germany och Arcor, punkt 57 och där angiven rättspraxis, och dom av den 12 juli 2012 i mål C-378/10, VALE Épitési, punkt 48 och där angiven rättspraxis).

- 70 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 (se, bland annat, dom av den 29 oktober 2009 i mål C-63/08, Pontin, REG 2009, s. I-10467, punkt 45 och där angiven rättspraxis, och dom av den 19 juli 2012 i mål C-591/10, Littlewoods Retail m.fl., punkt 31).
- 71 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 lagkraftvunna förvaltningsbeslutet avser ett åsidosättande av unionsrätten eller ett åsidosättande av den nationella lagstiftningen.
- 72 I förevarande fall uppkommer särskilt frågan huruvida sådan nationell lagstiftning som den nationella domstolen har beskrivit är förenlig med effektivitetsprincipen och principen om lojalt samarbete.
- 73 Enligt denna lagstiftning medges nämligen personer som belagts med utreseförbud, i sådana situationer som den Hristo Byankov befinner sig i, aldrig möjlighet till omprövning av sitt ärende, trots att de förbud de belagts med för obegränsad tid är uppenbart rättsstridiga, med undantag för det fall att de betalar den ifrågavarande skulden eller ställer tillräcklig säkerhet.
- 74 Med anledning av den omständigheten att utreseförbud enligt artikel 76.3 ZBLD, till följd av bland annat domen i det ovannämnda målet Jipa, inte automatiskt upphävs och den frist på en månad som gäller för tillämpningen av artikel 99.1 APK, anser behöriga myndigheter, såsom framgår av punkterna 13 och 15 i denna dom, sig förhindrade att tillåta omprövning i sådana situationer som den aktuella i målet vid den nationella domstolen, även om förbudets rättsstridighet i förhållande till unionsrätten har fastställts i domstolens praxis.
- 75 Av domstolens praxis framgår att varje fall – i vilket fråga uppkommer huruvida en nationell processuell bestämmelse gör det omöjligt eller orimligt svårt att utöva de rättigheter som enligt unionens rättsordning tillerkänns enskilda – måste bedömas med beaktande av bestämmelsens funktion i förfarandet som helhet – med beaktande av dess förlopp och särdrag – i de olika nationella rättsinstanserna (se, bland annat, domen i det ovannämnda målet Peterbroeck, punkt 14, dom av den 3 september 2009 i mål C-2/08, Fallimento Olimpiclub, REG 2009, s. I-7501, punkt 27, och av den 14 juni 2012 i mål C-618/10, Banco Español de Crédito, punkt 49).
- 76 Domstolen har tidigare bedömt att den omständigheten att ett förvaltningsbeslut vinner laga kraft bidrar till rättssäkerheten. Härav följer att det enligt unionsrätten inte krävs att ett förvaltningsorgan i princip är skyldigt att ändra ett förvaltningsbeslut som har vunnit laga kraft (se, för ett liknande resonemang, dom av den 12 februari 2008 i mål C-2/06, Kempfer, REG 2008, s. I-411, punkt 37).
- 77 Domstolen har emellertid funnit att ett nationellt förvaltningsorgan under särskilda förutsättningar kan vara skyldigt enligt samarbetsprincipen i artikel 4.3 FEU att ompröva ett förvaltningsbeslut som har vunnit laga kraft för att beakta den tolkning av en unionsrättslig bestämmelse som domstolen därefter har gjort (se domen i det ovannämnda målet Kempfer, punkt 38). Av rättspraxis framgår att domstolen i detta sammanhang har beaktat situationens särdrag och föreliggande intressen för att åstadkomma en avvägning mellan kravet på rättssäkerhet och på lagenlighet enligt unionsrätten (se, för ett liknande resonemang, bland annat domarna i de ovannämnda målen Kühne & Heitz, punkterna 25 och 26, i-21 Germany och Arcor, punkterna 53, 63 och 64, Kempfer, punkterna 46, 55 och 60, samt Fallimento Olimpiclub, punkterna 22, 26 och 31).

- 78 I förevarande fall finns det således anledning att särskilt pröva huruvida en sådan nationell lagstiftning som den som beskrivs i beslutet om hänskjutande i en sådan situation som den aktuella i målet vid den nationella domstolen kan anses motiverad med hänsyn till skyddet för rättssäkerhetsprincipen, mot bakgrund av de konsekvenser denna lagstiftning har för tillämpningen av unionsrätten och för de unionsmedborgare som beläggs med sådana utreseförbud som det ifrågavarande i det nationella målet (se, analogt, domen i det ovannämnda målet *Fallimento Olimpiclub*, punkt 28).
- 79 Såsom framgår såväl av svaret på den tredje frågan som av punkterna 37, 42 och 44 i denna dom i synnerhet innebär den nationella lagstiftningen enligt vilken någon regelbunden omprövning av utreseförbudet inte ska göras, under omständigheterna i målet vid den nationella domstolen, att förbudet, och därigenom begränsningen av rätten att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaterna territorium enligt artikel 21.1 FEUF, fortbestår under obegränsad tid. Under dessa omständigheter utgör ett sådant utreseförbud själva negationen av den frihet att fritt röra sig i och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorium som tillerkänns genom unionsmedborgarskapet (se även, analogt, dom av den 19 januari 1999 i mål C-348/96, *Calfa*, REG 1999, s. I-11, punkt 18).
- 80 Unionslagstiftaren har vidare genom artikel 32.1 i direktiv 2004/38 föreskrivit att medlemsstaterna är skyldiga att föreskriva möjligheter till omprövning av förbud mot inresa till eller utresa från deras territorium även om besluten om dessa förbud lagligen fattats enligt unionsrätten och, i likhet med 2007 års beslut, vunnit laga kraft. Det föreligger större anledning till att samma förhållande borde gälla sådana utreseförbud som det ifrågavarande i det nationella målet, vilka inte lagligen har antagits enligt unionsrätten och som innebär en negation av själva den frihet som garanteras genom artikel 21.1 FEUF. I en sådan situation innebär rättssäkerhetsprincipen inte nödvändigtvis att en rättsakt varigenom ett sådant förbud föreskrivs måste fortsätta att skapa rättsverkningar under obegränsad tid.
- 81 Med beaktande av den betydelse som ställningen som unionsmedborgare tillmäts i primärrätten (se, bland annat, dom av den 2 mars 2010 i mål C-135/08, *Rottmann*, REU 2010, s. I-1449, punkterna 43 och 56), måste det, i sådana situationer som den förevarande i målet vid den nationella domstolen, bedömas att sådan nationell lagstiftning som den som beskrivs i beslutet om hänskjutande, i den mån den hindrar unionsmedborgare från att utöva sin rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaterna enligt artikel 21 FEUF genom absoluta förbud till in-, ut- och återresa som antagits för obegränsad tid, och myndigheter från att följa domstolens praxis varigenom dessa förbud förklaras strida mot unionsrätten, inte rimligen kan motiveras med stöd av principen om rättssäkerhet, och de måste därför anses strida mot effektivitetsprincipen samt artikel 4.3 FEU (se, analogt, domen i det ovannämnda målet *Fallimento Olimpiclub*, punkterna 30 och 31).
- 82 Mot bakgrund av ovanstående överväganden ska den första och andra frågan besvaras enligt följande. Unionsrätten ska tolkas så, att den utgör hinder för sådan nationell lagstiftning enligt vilken det administrativa förfarande som har lett till antagandet av ett sådant utreseförbud som det ifrågavarande i målet vid den nationella domstolen, vilket har vunnit laga kraft och inte blivit föremål för domstolsprövning, endast kan återupptas under de förhållanden som uttryckligen anges i artikel 99 APK, trots att förbudet klart strider mot unionsrätten och fortsätter att producera rättsverkningar gentemot sin mottagare.

Rättegångskostnader

- 83 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (andra avdelningen) följande:

- 1) **Unionsrätten ska tolkas så, att den utgör hinder för tillämpningen av en nationell bestämmelse som föreskriver begränsningar av en unionsmedborgares rätt att fritt röra sig inom unionen endast med anledning av att vederbörande gentemot en privaträttslig juridisk person har en skuld som övergår ett visst lagligen fastställt belopp och för vilken säkerhet inte har ställts.**
- 2) **Unionsrätten ska tolkas så, att den utgör hinder för sådan nationell lagstiftning enligt vilken det administrativa förfarande som har lett till antagandet av ett sådant utreseförbud som det ifrågavarande i målet vid den nationella domstolen, vilket har vunnit laga kraft och inte blivit föremål för domstolsprövning, endast kan återupptas under de förhållanden som uttryckligen anges i artikel 99 i förvaltningsprocesslagen (Administrativnoprotsesualen kodeks), trots att förbudet klart strider mot unionsrätten och fortsätter att producera rättsverkningar gentemot sin mottagare.**

Underskrifter