ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
PAOLO MENGOZZI
της 21ης Ιουνίου 2012 [1]

Υπόθεση C-249/11

Hristo Byankov
κατά
Glaven sekretar na Ministerstvo na vatreshnite raboti

[αίτηση του Administrativen sad Sofia-grad (Βουλγαρία)για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως]

«Δικαίωμα των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους να κυκλοφορούν και να διαμένουν ελεύθερα στο έδαφος των κρατών μελών — Διοικητικό μέτρο απαγορεύσεως εξόδου από την εθνική επικράτεια λόγω μη εξοφλήσεως οφειλής έναντι νομικού προσώπου ιδιωτικού δικαίου — Αρχή της ασφάλειας δικαίου σε σχέση με διοικητικές πράξεις οι οποίες κατέστησαν απρόσβλητες — Αρχές της ισοδυναμίας και της αποτελεσματικότητας»

1. Το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχει ήδη αποφανθεί επί του ζητήματος της συμβατότητας με το δίκαιο της Ένωσης μέτρων απαγορεύσεως της εξόδου από την εθνική επικράτεια που επιβάλλει κράτος μέλος σε υπήκοό του λόγω μη εξοφλήσεως φορολογικής οφειλής σημαντικού ύψους [2] κατά την εθνική νομοθεσία. Στο πλαίσιο της παρούσας αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως, το Δικαστήριο καλείται να λάβει θέση όσον αφορά την περίπτωση όπου υφίσταται οφειλή όχι έναντι του Δημοσίου, αλλά έναντι νομικού προσώπου ιδιωτικού δικαίου. Επιπροσθέτως, το Δικαστήριο ερωτάται σχετικά με τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες το δίκαιο της Ένωσης επιβάλλει στα εθνικά δικαστήρια υποχρέωση επανεξετάσεως της νομιμότητας απρόσβλητης διοικητικής πράξεως η οποία δεν προσβλήθηκε ενώπιον δικαστηρίου, λόγω αντιθέσεως προς το δίκαιο της Ένωσης.

I – Το νομικό πλαίσιο

Α – *Η οδηγία 2004/38/ΕΚ*

2. Όπως επισημαίνεται με την τριακοστή πρώτη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας 2004/38/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2004, σχετικά με το δικαίωμα των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους να κυκλοφορούν και να διαμένουν ελεύθερα στην επικράτεια των κρατών μελών, για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) 1612/68 και την κατάργηση των οδηγιών 64/221/ΕΟΚ, 68/360/ΕΟΚ, 72/194/ΕΟΚ, 73/148/ΕΟΚ, 75/34/ΕΟΚ, 75/35/ΕΟΚ, 90/364/ΕΟΚ, 90/365/ΕΟΚ και 93/96/ΕΟΚ [3], «[η] παρούσα οδηγία σέβεται τα θεμελιώδη δικαιώματα και τις ελευθερίες και τηρεί τις αρχές που αναγνωρίζονται, ιδίως, από τον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης».

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γαλλική.

2 — Απόφαση της 17ης Νοεμβρίου 2011, C-434/10, Aladzhov (Συλλογή 2011, σ. I-11659).

3 — ΕΕ L 158, σ. 77.

3. Το άρθρο 4, παράγραφος 1, της οδηγίας 2004/38 ορίζει ότι, «[μ]ε την επιφύλαξη των διατάξεων επί των ταξιδιωτικών εγγράφων που ισχύουν για τους εθνικούς συνοριακούς ελέγχους, όλοι οι πολίτες της Ένωσης οι οποίοι φέρουν ισχύον δελτίο ταυτότητας ή διαβατήριο [...] έχουν το δικαίωμα να εγκαταλείπουν το έδαφος κράτους μέλους προκειμένου να μεταβούν σε άλλο κράτος μέλος».

4. Οι παράγραφοι 1 και 2 του άρθρου 27 της οδηγίας 2004/38, το οποίο εντάσσεται στο κεφάλαιο VI της εν λόγω οδηγίας το οποίο αφορά τους περιορισμούς του δικαιώματος εισόδου και του δικαιώματος διαμονής για λόγους δημοσίας τάξεως, δημοσίας ασφάλειας ή δημοσίας υγείας, ορίζουν τα εξής:

«1. Με την επιφύλαξη των διατάξεων του παρόντος κεφαλαίου, τα κράτη μέλη μπορούν να επιβάλλουν περιορισμούς στην ελευθερία κυκλοφορίας και διαμονής των πολιτών της Ένωσης και των μελών της οικογένειάς τους, ανεξαρτήτως ιθαγένειας, για λόγους δημόσιας τάξης, δημόσιας ασφάλειας ή δημόσιας υγείας. Η επίκληση των λόγων αυτών για την εξυπηρέτηση οικονομικών σκοπών απαγορεύεται.

2. Κάθε μέτρο που λαμβάνεται για λόγους δημόσιας τάξης ή δημόσιας ασφάλειας πρέπει να τηρεί την αρχή της αναλογικότητας και να θεμελιώνεται αποκλειστικά στην προσωπική συμπεριφορά του [ενδιαφερόμενου] ατόμου. Προηγούμενες ποινικές καταδίκες δεν αποτελούν αφ' εαυτών λόγους για τη λήψη τέτοιων μέτρων.

Η προσωπική συμπεριφορά του σχετικού ατόμου πρέπει να συνιστά πραγματική, ενεστώσα και αρκούντως σοβαρή απειλή, στρεφόμενη κατά θεμελιώδους συμφέροντος της κοινωνίας. Αιτιολογίες που δεν συνδέονται με τα στοιχεία της υπόθεσης ή στηρίζονται σε εκτιμήσεις γενικής πρόληψης δεν γίνονται αποδεκτές.»

5. Το άρθρο 31 της οδηγίας 2004/38 αφορά τις διαδικαστικές εγγυήσεις οι οποίες πρέπει να παρέχονται στους πολίτες της Ένωσης. Ειδικότερα, το άρθρο 31, παράγραφος 1, της εν λόγω οδηγίας ορίζει ότι «[ο]ι ενδιαφερόμενοι έχουν πρόσβαση σε δικαστικές και, ενδεχομένως, διοικητικές διαδικασίες προσφυγών στο κράτος μέλος υποδοχής, προκειμένου να προσβάλλουν ή να ζητήσουν την αναθεώρηση απόφασης η οποία έχει ληφθεί εις βάρος τους για λόγους δημόσιας τάξης, δημόσιας ασφάλειας ή δημόσιας υγείας».

6. Το άρθρο 31, παράγραφος 3, της οδηγίας 2004/38 ορίζει ότι «[ο]ι διαδικασίες προσφυγών επιτρέπουν τον έλεγχο της νομιμότητας της απόφασης, καθώς και των γεγονότων και των περιστάσεων επί των οποίων βασίζεται το προτεινόμενο μέτρο. Εξασφαλίζουν επίσης ότι η απόφαση δεν είναι δυσανάλογη, ιδίως σε σχέση με τις απαιτήσεις που καθορίζονται στο άρθρο 28».

7. Το άρθρο 32 της οδηγίας 2004/38 αφορά το ζήτημα της διάρκειας των διαταγών απαγορεύσεως εισόδου. Κατά την παράγραφο 1 του άρθρου αυτού:

«Τα πρόσωπα τα οποία αποτέλεσαν αντικείμενο απόφασης απαγόρευσης εισόδου για λόγους δημόσιας τάξης ή δημόσιας ασφάλειας μπορούν να υποβάλλουν αίτηση, για την άρση της απόφασης απαγόρευσης εισόδου μετά από μία εύλογη, ανάλογα με τις περιστάσεις, προθεσμία, και, εν πάση περιπτώσει, μετά την πάροδο τριετίας από την εκτέλεση της οριστικής απόφασης απαγόρευσης εισόδου που έχει ληφθεί νομοτύπως σύμφωνα με το κοινοτικό δίκαιο, επικαλούμενα στοιχεία τα οποία αποδεικνύουν ουσιαστική μεταβολή των περιστάσεων που είχαν δικαιολογήσει την απόφαση απαγόρευσης εισόδου.

Το οικείο κράτος μέλος αποφαίνεται επί της αιτήσεως αυτής εντός έξι μηνών από την υποβολή της.»

Β – *Το βουλγαρικό δίκαιο*

1. Ο νόμος περί των βουλγαρικών προσωπικών εγγράφων

8. Το άρθρο 23, παράγραφος 2, του νόμου περί των βουλγαρικών προσωπικών εγγράφων (Zakon za balgarskite litschni dokumenti, στο εξής: ZBLD)[4] ορίζει ότι «[ό]λοι οι Βούλγαροι πολίτες έχουν το δικαίωμα, επιδεικνύοντας δελτίο ταυτότητας, να εξέρχονται από τη χώρα και να επανέρχονται σε αυτήν από τα εσωτερικά σύνορα της Δημοκρατίας της Βουλγαρίας με τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, καθώς και στις περιπτώσεις που προβλέπονται από διεθνείς συνθήκες».

9. Η παράγραφος 3 του εν λόγω άρθρου διευκρινίζει ότι «[τ]ο δικαίωμα της παραγράφου 2 δεν υπόκειται σε περιορισμούς, εκτός εάν ορίζεται άλλως από τον νόμο για λόγους εθνικής ασφαλείας, δημοσίας τάξεως, διαφυλάξεως της υγείας των πολιτών ή σεβασμού δικαιωμάτων και ελευθεριών άλλων πολιτών».

10. Το άρθρο 76, σημείο 3, του ZBLD, όπως ίσχυε κατά τον χρόνο εκδόσεως της επίδικης διοικητικής πράξεως, όριζε ότι «[ε]ίναι δυνατό να μην επιτραπεί η έξοδος από τη χώρα και η έκδοση διαβατηρίων ή εγγράφων υποκατάστατων διαβατηρίων σε πρόσωπα τα οποία οφείλουν σημαντικά χρηματικά ποσά έναντι Βουλγάρων ή βουλγαρικών νομικών προσώπων ή αλλοδαπών φυσικών ή νομικών προσώπων, τα οποία έχουν διαπιστωθεί με δικαστική απόφαση, εκτός εάν η προσωπική περιουσία τους καλύπτει την οφειλή ή παρέχουν πρόσφορη ασφάλεια».

11. Από τη δικογραφία προκύπτει ότι, κατόπιν δυο διαδοχικών παρεμβάσεων του Βούλγαρου νομοθέτη, το άρθρο 76, σημείο 3, του ZBLD καταργήθηκε[5], χωρίς εντούτοις ο εν λόγω νομοθέτης να καθορίσει τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες τα μέτρα που ελήφθησαν δυνάμει του άρθρου αυτού παύουν να παράγουν αποτελέσματα[6]. Ως εκ τούτου, πρέπει να θεωρηθεί ότι, κατά την εθνική νομοθεσία περί προσωπικών εγγράφων, τα δεσμευτικά διοικητικά μέτρα που ελήφθησαν δυνάμει του άρθρου 76, σημείο 3, του ZBLD πριν από την κατάργησή του εξακολουθούν να παράγουν αποτελέσματα.

2. Ο κώδικας διοικητικής δικονομίας

12. Το άρθρο 99 του κώδικα διοικητικής δικονομίας (Administrativnoprotsesualen kodeks, στο εξής: APK) εντάσσεται στο κεφάλαιο 7 του APK το οποίο αφορά τις προϋποθέσεις επαναλήψεως της διαδικασίας εκδόσεως διοικητικών πράξεων. Το εν λόγω άρθρο ορίζει τα εξής:

«Απρόσβλητη ατομική ή γενική διοικητική πράξη η οποία δεν έχει προσβληθεί ενώπιον δικαστηρίου μπορεί να ακυρωθεί ή να τροποποιηθεί από την αμέσως ιεραρχικά ανώτερη διοικητική αρχή ή, εάν η διοικητική πράξη δεν μπορούσε να προσβληθεί διά της διοικητικής οδού, από την αρχή η οποία την εξέδωσε, εφόσον:

1. συντρέχει ουσιώδης παράβαση κάποιας εκ των προϋποθέσεων επί των οποίων στηρίζεται η νομιμότητά της,

[…]

4 — *DV* αριθ. 93 της 11ης Αυγούστου 1998· ο εν λόγω νόμος τροποποιήθηκε το 2006 (*DV* αριθ. 105 της 22ας Δεκεμβρίου 2006).

5 — Βλ. *DV* αριθ. 82 της 16ης Οκτωβρίου 2009.

6 — Αντιθέτως προς όσα όρισε ρητώς ο Βούλγαρος νομοθέτης όσον αφορά τα μέτρα που εκδόθηκαν δυνάμει άλλων παραγράφων του άρθρου 76 του ZBLD οι οποίες καταργήθηκαν: βλ. τον νόμο που τροποποίησε και συμπλήρωσε τον νόμο περί των βουλγαρικών προσωπικών εγγράφων (*DV* αριθ. 26 της 6ης Απριλίου 2010).

7. έχει διαπιστωθεί με απόφαση του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου η ύπαρξη παραβιάσεως της Συμβάσεως για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών.»

II – Η διαφορά της κύριας δίκης και τα προδικαστικά ερωτήματα

13. Ο προσφεύγων της κύριας δίκης, Hristo Byankov, είναι Βούλγαρος υπήκοος. Στις 17 Απριλίου 2007, εκδόθηκε εις βάρος του απόφαση απαγορεύσεως της εξόδου από τη Δημοκρατία της Βουλγαρίας και της εκδόσεως διαβατηρίων ή εγγράφων υποκατάστατων διαβατηρίων, δυνάμει του ισχύοντος τότε άρθρου 76, σημείο 3, του ZBLD (στο εξής: απόφαση του 2007). Το εν λόγω μέτρο επιβλήθηκε στον H. Byankov, κατόπιν αιτήσεως ιδιώτη δικαστικού επιμελητή, από τον διευθυντή της Περιφερειακής Διευθύνσεως του Υπουργείου Εσωτερικών λόγω του ότι όφειλε χρηματικό ποσό σημαντικού ύψους[7] έναντι νομικού προσώπου βουλγαρικού δικαίου και δεν παρέσχε πρόσφορη ασφάλεια. Ο H. Byankov δεν προσέβαλε την οικεία απόφαση ενώπιον δικαστηρίου και, κατά συνέπεια, η απόφαση αυτή κατέστη απρόσβλητη.

14. Στις 6 Ιουλίου 2010, ήτοι τρία και πλέον έτη μετά την έκδοση της επίδικης διοικητικής πράξεως, ο H. Byankov υπέβαλε, ενώπιον της εκδούσας αρχής, αίτηση περί επαναλήψεως της διοικητικής διαδικασίας και ακυρώσεως της πράξεως αυτής. Ο H. Byankov υποστήριξε συναφώς ότι το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας που απολαύει ως πολίτης της Ένωσης μπορεί να περιοριστεί μόνον υπό τις προϋποθέσεις που προβλέπει το δίκαιο της Ένωσης. Κατά τον προσφεύγοντα της κύριας δίκης, ο περιορισμός που του επιβλήθηκε με την απόφαση του 2007 δεν δικαιολογείται από λόγους δημοσίας τάξεως κατά την έννοια της οδηγίας 2004/38, γεγονός που προκύπτει ιδίως από την απόφαση του Δικαστηρίου στην υπόθεση Jipa[8], η οποία εκδόθηκε μετά την επίδικη πράξη.

15. Ο glaven sekretar na Ministerstvoto na vatreshnite raboti (Γενικός Γραμματέας του Υπουργείου Εσωτερικών), στον οποίο διαβιβάσθηκε η αίτηση του H. Byankov, εξέτασε την αίτηση αυτή ως αίτηση περί ακυρώσεως απρόσβλητης διοικητικής πράξεως στο πλαίσιο της διαδικασίας που ορίζουν τα άρθρα 99 επ. του APK. Με απόφαση της 20ής Ιουλίου 2010, η αρμόδια διοικητική αρχή απέρριψε την οικεία αίτηση.

16. Κατόπιν τούτου, ο προσφεύγων της κύριας δίκης προσέφυγε ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου ζητώντας να ακυρωθεί η εν λόγω απόφαση και να γίνει δεκτή η αίτησή του περί ακυρώσεως της αποφάσεως του 2007.

17. Υπό τις περιστάσεις αυτές, το Administrativen sad Sofia-grad αποφάσισε να αναστείλει την ενώπιόν του διαδικασία και, με απόφαση που κατατέθηκε στη Γραμματεία του Δικαστηρίου στις 19 Μαΐου 2011, υπέβαλε στο Δικαστήριο, δυνάμει του άρθρου 267 ΣΛΕΕ, τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

«1) Απαιτεί η αρχή της καλόπιστης συνεργασίας του άρθρου 4, παράγραφος 3, ΣΕΕ, σε συνδυασμό με τα άρθρα 20 [ΣΛΕΕ] και 21 ΣΛΕΕ, ενόψει των πραγματικών περιστατικών της υποθέσεως που αποτελεί το αντικείμενο της κύριας δίκης, την εφαρμογή εθνικής διατάξεως κράτους μέλους όπως είναι αυτή που αποτελεί το αντικείμενο της κύριας δίκης –δυνάμει της οποίας η ακύρωση απρόσβλητης διοικητικής πράξεως είναι νόμιμη προκειμένου να ληφθεί υπόψη προσβολή θεμελιώδους δικαιώματος την οποία διαπίστωσε απόφαση του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου [των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου], το οποίο αναγνωρίζεται ταυτόχρονα και στο δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπως είναι το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας των υπηκόων των κρατών μελών– και σε σχέση με δοθείσα από απόφαση του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης

7 — Ήτοι, κατά το βουλγαρικό δίκαιο, ποσού ανώτερου των 5 000 βουλγαρικών λέβα (BGN).

8 — Απόφαση της 10ης Ιουλίου 2008, C-33/07, Jipa (Συλλογή 2008, σ. I-5157).

ερμηνεία των διατάξεων του δικαίου της Ένωσης οι οποίες αφορούν τους περιορισμούς στην άσκηση του εν λόγω δικαιώματος, όταν η ακύρωση της διοικητικής πράξεως είναι αναγκαία προκειμένου να παύσει η προσβολή του δικαιώματος;

2) Συνάγεται από το άρθρο 31, παράγραφοι 1 και 3, της οδηγίας 2004/38/ΕΚ ότι, όταν κράτος μέλος προέβλεψε στο εθνικό δίκαιό του διαδικασία για την αναθεώρηση διοικητικής πράξεως η οποία περιορίζει το δικαίωμα που απορρέει από το άρθρο 4, παράγραφος 1, της εν λόγω οδηγίας, η αρμόδια διοικητική αρχή υποχρεούται, κατόπιν αιτήσεως του αποδέκτη της διοικητικής πράξεως, να προβεί σε αναθεώρησή της και να κρίνει τη νομιμότητά της λαμβάνοντας υπόψη και τη νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης περί ερμηνείας των σχετικών διατάξεων του δικαίου της Ένωσης οι οποίες ρυθμίζουν τις προϋποθέσεις και τους περιορισμούς υπό τους οποίους ασκείται το δικαίωμα αυτό, προκειμένου να διασφαλιστεί ότι ο επιβαλλόμενος περιορισμός του δικαιώματος κατά τον χρόνο εκδόσεως της αποφάσεως περί αναθεωρήσεως δεν είναι δυσανάλογος στην περίπτωση κατά την οποία η διοικητική πράξη περί επιβολής του περιορισμού έχει ήδη καταστεί απρόσβλητη κατά την ημερομηνία αυτή;

3) Επιτρέπουν οι διατάξεις του άρθρου 52, παράγραφος 1, δεύτερη περίοδος, του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ήτοι του άρθρου 27, παράγραφος 1, της οδηγίας 2004/38 […], την εφαρμογή εθνικής διατάξεως η οποία προβλέπει την επιβολή περιορισμού στο δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας υπηκόου κράτους μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο πλαίσιο της [Ένωσης] αποκλειστικά και μόνο λόγω της υπάρξεως οφειλής που υπερβαίνει ένα συγκεκριμένο, νομοθετικώς οριζόμενο, ποσό και η οποία δεν συνοδεύεται από ασφάλειες έναντι ιδιώτη, και δη εμπορικής εταιρίας, σε συνάρτηση με εκκρεμούσα διαδικασία αναγκαστικής εκτελέσεως για την είσπραξη της απαιτήσεως και χωρίς να λαμβάνεται υπόψη η προβλεπόμενη στο δίκαιο της Ένωσης δυνατότητα εισπράξεως της απαιτήσεως από αρχή άλλου κράτους μέλους;»

III – Η διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου

18. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή είναι ο μόνος μετέχων στη διαδικασία που κατέθεσε γραπτές παρατηρήσεις στο Δικαστήριο.

IV – Νομική ανάλυση

19. Φρονώ ότι είναι κρίσιμο, για την καλύτερη κατανόηση της παρούσας υποθέσεως, να αποσαφηνιστούν, κατά το δυνατόν, οι αναπτύξεις του αιτούντος δικαστηρίου και να διατυπωθούν με διαφορετική σειρά τα υποβληθέντα προδικαστικά ερωτήματα. Ως εκ τούτου, θα εκκινήσω με την εξέταση του τρίτου προδικαστικού ερωτήματος, προτείνοντας στο Δικαστήριο να προβεί σε σχετικώς σύντομη ανάλυση επί του σημείου αυτού για τον λόγο ότι η πρόσφατη νομολογία παρέχει επαρκή, κατά τη γνώμη μου, στοιχεία ερμηνείας του οικείου ζητήματος. Στη συνέχεια, θα εκθέσω τους λόγους για τους οποίους παρέλκει η εξέταση του δευτέρου ερωτήματος. Εν τέλει, θα εξετάσω το πρώτο προδικαστικό ερώτημα, αφού προηγουμένως το αναδιατυπώσω.

Α – *Επί της συμβατότητας του μέτρου της απαγορεύσεως της εξόδου από την εθνική επικράτεια με το δίκαιο της Ένωσης*

20. Το αιτούν δικαστήριο ζητεί να διευκρινιστεί εάν το μέτρο που επιβλήθηκε στον προσφεύγοντα της κύριας δίκης είναι συμβατό με το δίκαιο της Ένωσης και παραθέτει συναφώς ορισμένα στοιχεία. Συγκεκριμένα, επισήμανε, κατ' αρχάς, στο Δικαστήριο ότι το άρθρο 76, σημείο 3, του ZBLD, βάσει του οποίου επιβλήθηκε στον H. Byankov το μέτρο της απαγορεύσεως της εξόδου από την εθνική επικράτεια, τέθηκε σε ισχύ πριν από την προσχώρηση της Δημοκρατίας της Βουλγαρίας στην Ένωση και δεν είχε ως σκοπό τη μεταφορά διατάξεως του δικαίου της Ένωσης στην εθνική έννομη τάξη.

Επιπροσθέτως, προβάλλει ειδικώς ότι το άρθρο 27, παράγραφος 1, της οδηγίας 2004/38 δεν έχει μεταφερθεί στο εθνικό δίκαιο έναντι των Βουλγάρων πολιτών[9]. Στη συνέχεια, διευκρίνισε ότι η απόφαση που εκδόθηκε εις βάρος του H. Byankov δεν περιείχε καμία αναφορά στην ατομική του συμπεριφορά δεν ανέφερε με κανέναν τρόπο τους λόγους για τους οποίους η επιβολή του εν λόγω μέτρου μπορούσε να συμβάλει στην εξόφληση της οφειλής του Byankov ούτε δικαιολογούνταν από λόγους δημοσίας τάξεως, δημοσίας ασφάλειας ή δημοσίας υγείας. Προσωπικώς, θα ήθελα να επισημάνω ειδικώς το εξής ουσιώδες στοιχείο: η οφειλή του Byankov υφίστατο έναντι νομικού προσώπου ιδιωτικού δικαίου.

21. Λαμβάνοντας υπόψη τα εν λόγω βασικά στοιχεία, θα εξετάσω κατ' αρχάς, το ζήτημα του εάν ασκεί επιρροή στην παρούσα υπόθεση η παράλειψη μεταφοράς στην εθνική έννομη τάξη της οδηγίας 2004/38 έναντι των Βουλγάρων υπηκόων, προτού εξακριβώσω, σε δεύτερο στάδιο, ότι η κατάσταση του H. Byankov εμπίπτει σαφώς στο δίκαιο της Ένωσης. Εν τέλει, θα πρέπει να προσδιοριστούν οι προϋποθέσεις υπό τις οποίες το μέτρο απαγορεύσεως της εξόδου από την εθνική επικράτεια, όπως το επιβληθέν με την απόφαση του 2007, μπορεί να θεωρηθεί συμβατό με το άρθρο 27 της οδηγίας 2004/38.

22. Κατ' αρχάς, όσον αφορά το εάν ασκεί επιρροή εν προκειμένω η παράλειψη μεταφοράς στην εθνική έννομη τάξη της οδηγίας 2004/38 έναντι των Βουλγάρων υπηκόων, το Δικαστήριο έχει ήδη αποφανθεί ότι η παράλειψη αυτή είναι άνευ σημασίας, λαμβανομένης υπόψη της υποχρεώσεως του εθνικού δικαστή να διασφαλίζει την πλήρη αποτελεσματικότητα των κανόνων του δικαίου της Ένωσης και να αφήνει εν ανάγκη ανεφάρμοστο κάθε μέτρο που είναι αντίθετο προς το δίκαιο αυτό, καθόσον το άρθρο 27 της οδηγίας 2004/38 έχει, εν πάση περιπτώσει, άμεσο αποτέλεσμα[10].

23. Δεύτερον, η περίπτωση του H. Byankov, ο οποίος προτίθεται να μεταβεί από το έδαφος του κράτους του οποίου έχει την ιθαγένεια στο έδαφος άλλου κράτους μέλους, άπτεται αναμφιβόλως του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής των πολιτών της Ένωσης εντός των κρατών μελών[11]. Ως εκ τούτου, το δικαίωμα της ελεύθερης κυκλοφορίας δεν είναι απεριόριστο, αλλά ασκείται υπό τους περιορισμούς και τις προϋποθέσεις που προβλέπονται από την οδηγία 2004/38. Κατά το άρθρο 27, παράγραφος 1, της εν λόγω οδηγίας, το δικαίωμα της ελεύθερης κυκλοφορίας των πολιτών της Ένωσης μπορεί να περιοριστεί για λόγους δημοσίας τάξεως, δημοσίας ασφάλειας ή δημοσίας υγείας, χωρίς πάντως να επιτρέπεται σε καμία περίπτωση η επίκληση των λόγων αυτών για την εξυπηρέτηση οικονομικών σκοπών. Επομένως, το δίκαιο της Ένωσης δεν αντιτίθεται σε εθνικό μέτρο όπως το επιβληθέν στον H. Byankov, εφόσον αποδεικνύεται ότι το μέτρο αυτό ελήφθη για έναν από τους προεκτεθέντες λόγους και υπό την προϋπόθεση ότι η επίκληση του οικείου λόγου δεν γίνεται για την εξυπηρέτηση οικονομικών σκοπών.

24. Εν τέλει, απομένει να προσδιοριστούν οι προϋποθέσεις τις οποίες πρέπει να πληροί ένα μέτρο περιοριστικό της ελεύθερης κυκλοφορίας πολίτη της Ένωσης προκειμένου να είναι συμβατό με το δίκαιο της Ένωσης. Για τον σκοπό αυτό, υπενθυμίζω ότι η επίμαχη στην υπόθεση της κύριας δίκης απόφαση του 2007 δεν περιέχει, κατά τις αναπτύξεις του αιτούντος δικαστηρίου, κανέναν λόγο οποίος θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι άπτεται της δημοσίας τάξεως, της δημοσίας ασφάλειας ή, πολλώ μάλλον, της δημοσίας υγείας. Το διοικητικό μέτρο που αφορά τον H. Byankov ερείδεται αποκλειστικά και μόνο στη διττή διαπίστωση περί της υπάρξεως οφειλής έναντι νομικού προσώπου ιδιωτικού δικαίου και της αδυναμίας του οφειλέτη να παράσχει πρόσφορη ασφάλεια.

25. Είναι αναμφίβολο ότι ο πρώτος δικαιολογητικός λόγος, ο οποίος έχει καθοριστική σημασία για την εκτίμηση της συμβατότητας ενός περιοριστικού μέτρου της ελεύθερης κυκλοφορίας πολίτη της Ένωσης με το δίκαιο της Ένωσης, αναμφιβόλως δεν συντρέχει εν προκειμένω. Συγκεκριμένα, η παρούσα προδικαστική διαδικασία, στην οποία η Βουλγαρική Κυβέρνηση επέλεξε να μην παρέμβει, στερείται

9 — Βλ. σημείο 17 της αποφάσεως περί παραπομπής.

10 — Προπαρατεθείσα απόφαση Aladzhov (σκέψεις 31 και 32).

11 — Προπαρατεθείσα απόφαση Aladzhov (σκέψεις 24 έως 27).

των ειδικών διαφωτιστικών στοιχείων τα οποία η εν λόγω κυβέρνηση θα μπορούσε επωφελώς να παράσχει στο Δικαστήριο σε σχέση με τους σκοπούς που επιδίωκε ο εθνικός νομοθέτης με τη θέσπιση και την τροποποίηση [12] του νόμου στον οποίο θεμελιώνεται η αρμοδιότητα των αρμοδίων εθνικών αρχών να λαμβάνουν μέτρα όπως το επίμαχο στην υπόθεση της κύριας δίκης. Επομένως, η τελική εκτίμηση επί του σημείου αυτού θα πρέπει να αποτελέσει, ως επί το πλείστον, έργο του αιτούντος δικαστηρίου. Άνευ επαρκούς βεβαιότητας, το εν λόγω δικαστήριο δέχθηκε ότι η επίμαχη νομοθεσία –και, κατ' επέκταση το μέτρο που αφορά τον H. Byankov– αποσκοπούσε στην προστασία των πιστωτών [13]. Από τις εν λόγω αναπτύξεις ουδόλως προκύπτει η ύπαρξη συνδέσμου μεταξύ του οικείου επιδιωκόμενου σκοπού και της δημοσίας τάξεως. Εν πάση περιπτώσει, έστω και να υποτεθεί ότι ο σκοπός αυτός στηρίζεται σε κάποιο βαθμό στην προστασία της δημοσίας τάξεως, από την απόφαση περί παραπομπής δεν προκύπτει ότι η επίτευξη του σκοπού αυτού δεν υπηρετεί αποκλειστικά οικονομικές επιταγές. Εντούτοις, το δίκαιο της Ένωσης, και ειδικότερα το άρθρο 27, παράγραφος 1, της οδηγίας 2004/38, αποκλείει ρητώς τη δυνατότητα των κρατών μελών να επικαλούνται λόγους δημοσίας τάξεως για την εξυπηρέτηση οικονομικών σκοπών.

26. Συναφώς, το αιτούν δικαστήριο εκφράζει ανησυχίες ως προς το ενδεχόμενο αποκλίσεως μεταξύ του επιπέδου προστασίας που παρέχεται στους πιστωτές, αφενός, από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και, αφετέρου, από το δίκαιο της Ένωσης, αφήνοντας να νοηθεί ότι ο προβλεπόμενος στο άρθρο 27, παράγραφος 1, της οδηγίας 2004/38 αποκλεισμός της δυνατότητας επικλήσεως λόγων δημοσίας τάξεως για την εξυπηρέτηση οικονομικών σκοπών δεν επιτρέπει να διασφαλίζεται η παροχή ικανοποιητικού επιπέδου προστασίας των συμφερόντων των πιστωτών, ενώ το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου έχει κρίνει ότι ο εν λόγω σκοπός συνιστά θεμιτό σκοπό προστασίας των δικαιωμάτων τρίτων προσώπων ο οποίος είναι ικανός να δικαιολογήσει τον περιορισμό της ελεύθερης κυκλοφορίας όπως κατοχυρώνεται με το άρθρο 2 του πρωτοκόλλου αριθ. 4 της Ευρωπαϊκής Συμβάσεως για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών [14] (στο εξής: ΕΣΔΑ) και ενώ ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ένωσης θεσπίζει την αρχή της ισοδύναμης προστασίας των δικαιωμάτων και των ελευθεριών που καθιερώνει η ΕΣΔΑ. Το αιτούν δικαστήριο προσέθεσε ότι θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι πρόκειται για περιορισμό θεμελιώδους ελευθερίας με σκοπό την προστασία των δικαιωμάτων και των ελευθεριών τρίτων προσώπων σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 52, παράγραφος 4, του εν λόγω Χάρτη.

27. Έχοντας υπόψη τα εν λόγω στοιχεία, φρονώ ότι πρέπει να υπομνησθεί στο αιτούν δικαστήριο –το ίδιο δικαστήριο το οποίο υπέβαλε στο Δικαστήριο τα προδικαστικά ερωτήματα που ανέκυψαν στην προπαρατεθείσα υπόθεση Aladzhov– η διάκριση που πρέπει να γίνεται μεταξύ του δικαίου που απορρέει από την ΕΣΔΑ και του δικαίου της Ένωσης. Συναφώς, είχα ήδη την ευκαιρία να τονίσω ότι οσάκις το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου έχει τη δυνατότητα να αποφανθεί ότι επιδιώκεται θεμιτός σκοπός ο οποίος δικαιολογεί τον περιορισμό της ελεύθερης κυκλοφορίας, τούτο οφείλεται μεταξύ άλλων στο γεγονός ότι το δίκαιο της ΕΣΔΑ και των πρωτοκόλλων της επιτρέπει την επίκληση της δημοσίας τάξεως για οικονομικούς λόγους και, συνεπώς, δεν προβλέπει περιορισμό ανάλογο προς αυτόν του άρθρου 27, παράγραφος 1, in fine, της οδηγίας 2004/38. Οι περιπτώσεις κατά τις οποίες η έννομη τάξη της Ένωσης ανέχεται προσβολές του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας των πολιτών της είναι, επομένως, πολύ πιο περιορισμένες, ενώ το επίπεδο προστασίας που η έννομη αυτή τάξη προσφέρει είναι υψηλότερο εκείνου που προσφέρει το σύστημα της ΕΣΔΑ [15]. Πάντως, το δίκαιο της Ένωσης δεν περιορίζεται να θεσπίσει την πανηγυρική επικράτηση των συμφερόντων των οφειλετών έναντι εκείνων των πιστωτών τους και ουδόλως παραγνωρίζει την κατάσταση των εν λόγω πιστωτών. Εάν γίνει δεκτό, όπως εκτιμώ, ότι το άρθρο 27, παράγραφος 1 της

12 — Υπενθυμίζεται ότι, μολονότι το άρθρο 76, σημείο 3, του ZBLD καταργήθηκε διά νόμου, εντούτοις τα μέτρα που ελήφθησαν βάσει της παραγράφου αυτής εξακολουθούν να παράγουν αποτελέσματα, αντιθέτως προς τα μέτρα που ελήφθησαν βάσει άλλων επίσης καταργηθεισών παραγράφων του ιδίου άρθρου.

13 — Βλ. σημείο 60 της αιτήσεως προδικαστικής απόφασης.

14 — ΕΔΔΑ, αποφάσεις Riener κατά Βουλγαρίας της 23ης Μαΐου 2006, προσφυγή αριθ. 46343/99 (§ 116 και 117), Ignatov κατά Βουλγαρίας της 2ας Ιουλίου 2009, προσφυγή αριθ. 50/02 (§ 35 και 37), και Gochev κατά Βουλγαρίας της 26ης Νοεμβρίου 2009, προσφυγή αριθ. 34383/03 (§ 48 και 49).

15 — Βλ. το σημείο 30 των προτάσεων που ανέπτυξα στην υπόθεση επί της οποίας εκδόθηκε η προπαρατεθείσα απόφαση Aladzhov.

οδηγίας 2004/38 αντιτίθεται στην επιβολή μέτρου απαγορεύσεως της εξόδου από την εθνική επικράτεια αποκλειστικά και μόνο λόγω της υπάρξεως οφειλής μεταξύ ιδιωτών, τούτο θα πρέπει να εκληφθεί μεταξύ άλλων ως ένδειξη του ότι για την προστασία των συμφερόντων των πιστωτών πρέπει να χρησιμοποιούνται πρωτίστως άλλα μέτρα πλην του περιορισμού της ελεύθερης κυκλοφορίας του οφειλέτη. Συγκεκριμένα, στο δίκαιο της Ένωσης προβλέπονται πολυάριθμα ένδικα βοηθήματα τα οποία είναι ικανά να διασφαλίσουν τα δικαιώματα των πιστωτών χωρίς να καθίσταται αναγκαία η προσβολή του δικαιώματος της ελεύθερης κυκλοφορίας του οφειλέτη [16]. Ως εκ τούτου, δεν συμμερίζομαι τις ανησυχίες που εκφράζει το αιτούν δικαστήριο περί αποκλίσεως μεταξύ του επιπέδου προστασίας που παρέχεται, αφενός, από το σύστημα της ΕΣΔΑ και, αφετέρου, από την έννομη τάξη της Ένωσης.

28. Προσθέτω ότι, έστω και εάν υποτεθεί ότι το επίμαχο στην υπόθεση της κύριας δίκης μέτρο δικαιολογείται σαφώς από λόγους δημοσίας τάξεως –πράγμα για το οποίο δεν είμαι πεπεισμένος για τους λόγους που προεκτέθηκαν–, η επίκληση των οικείων δικαιολογητικών λόγων δεν επαρκεί αφ' εαυτής για να καταστήσει το εν λόγω μέτρο, ipso facto, συμβατό με τις επιταγές του δικαίου της Ένωσης. Το Δικαστήριο έχει κρίνει επανειλημμένως ότι «η έννοια της δημοσίας τάξεως προϋποθέτει, εν πάση περιπτώσει, εκτός της κοινωνικής διαταραχής που συνιστά κάθε παράβαση του νόμου, την ύπαρξη πραγματικής, ενεστώσας και αρκούντως σοβαρής απειλής σε βάρος θεμελιώδους συμφέροντος της κοινωνίας» [17]. Συναφώς, από τις αναπτύξεις του αιτούντος δικαστηρίου προκύπτει ότι με την απόφαση του 2007 δεν έγινε καμία ειδική αξιολόγηση της ατομικής συμπεριφοράς του Byankov ή του κατά πόσον η εν λόγω συμπεριφορά συνιστούσε πραγματική, ενεστώσα και αρκούντως σοβαρή απειλή σε βάρος θεμελιώδους συμφέροντος της βουλγαρικής κοινωνίας, συμφέρον το οποίο ουδόλως προσδιορίζεται στον φάκελο της δικογραφίας.

29. Ως εκ τούτου, η πλήρης έλλειψη αξιολογήσεως σε σχέση με τη συγκεκριμένη περίπτωση του προσφεύγοντος της κύριας δίκης τείνει να επιβεβαιώσει την εκτίμηση ότι μέτρα όπως αυτά που αφορούν τον H. Byankov εφαρμόζονται αυτομάτως μόλις διαπιστωθεί η ύπαρξη οφειλής μεγαλύτερης των 5 000 BGN για την οποία ο οφειλέτης αδυνατεί να παράσχει πρόσφορη ασφάλεια. Δεδομένου ότι το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι «η εθνική νομοθετική ή κανονιστική διάταξη που προβλέπει την αυτόματη έκδοση απόφασης απαγόρευσης εξόδου από την επικράτεια για τον λόγο και μόνο ότι υπάρχει φορολογική οφειλή, χωρίς να λαμβάνει υπόψη την ατομική συμπεριφορά του ενδιαφερόμενου, δεν ανταποκρίνεται στις απαιτήσεις του δικαίου της Ένωσης» [18], η διαπίστωση αυτή πρέπει να ισχύει και στην περίπτωση που η απαγόρευση της εξόδου από την εθνική επικράτεια επιβλήθηκε για απεριόριστο χρόνο αποκλειστικά και μόνο λόγω της υπάρξεως ιδιωτικής οφειλής.

30. Για τους προεκτεθέντες λόγους, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στο τρίτο προδικαστικό ερώτημα που υπέβαλε το αιτούν δικαστήριο ότι το δίκαιο της Ένωσης δεν επιτρέπει νομοθετική διάταξη κράτους μέλους η οποία επιτρέπει στη διοικητική αρχή να απαγορεύει σε υπήκοο του κράτους αυτού την έξοδο από την εθνική επικράτεια αποκλειστικά και μόνο λόγω της υπάρξεως οφειλής σημαντικού ύψους, κατά το εθνικό δίκαιο, έναντι νομικού προσώπου ιδιωτικού δικαίου, εάν το επίμαχο μέτρο δεν αποσκοπεί στην αντιμετώπιση πραγματικής, ενεστώσας και αρκούντως σοβαρής απειλής σε βάρος θεμελιώδους συμφέροντος της κοινωνίας και ο επιδιωκόμενος από το μέτρο αυτό σκοπός εξυπηρετεί μόνον οικονομικές επιταγές. Εν πάση περιπτώσει, έστω και εάν υποτεθεί ότι μέτρο απαγορεύσεως της εξόδου από την εθνική επικράτεια, όπως αυτό που επιβλήθηκε στον H. Byankov στην υπόθεση της κύριας δίκης, θεσπίστηκε υπό τις προϋποθέσεις που προβλέπονται στο άρθρο 27, παράγραφος 1, της οδηγίας 2004/38, το μέτρο αυτό αντιβαίνει προς την παράγραφο 2 του ιδίου άρθρου της εν λόγω οδηγίας εάν στηρίζεται αποκλειστικά και μόνο στην ύπαρξη οφειλής χωρίς να

16 — Εν προκειμένω, περιορίζομαι να υπενθυμίσω μόνον τον κανονισμό (ΕΚ) 44/2001 του Συμβουλίου, της 22ας Δεκεμβρίου 2000, για τη διεθνή δικαιοδοσία, την αναγνώριση και την εκτέλεση αποφάσεων σε αστικές και εμπορικές υποθέσεις (ΕΕ L 12, σ. 1).

17 — Προπαρατεθείσα απόφαση Aladzhov (σκέψη 35 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

18 — Προπαρατεθείσα απόφαση Aladzhov (σκέψη 43 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

έχει προηγηθεί καμία ειδική αξιολόγηση της ατομικής συμπεριφοράς του ενδιαφερομένου και χωρίς να γίνεται καμία αναφορά σε οποιαδήποτε απειλή την οποία θα μπορούσε να συνιστά για τη δημόσια τάξη η συμπεριφορά αυτή. Εναπόκειται στο αιτούν δικαστήριο να εξακριβώσει κατά πόσον συντρέχει τέτοια περίπτωση εν προκειμένω.

Β – *Επί του αλυσιτελούς των άρθρων 31 και 32 της οδηγίας 2004/38 για την επίλυση της διαφοράς της κύριας δίκης*

31. Στο πλαίσιο του δευτέρου προδικαστικού του ερωτήματος προς το Δικαστήριο, το αιτούν δικαστήριο ζητεί, κατ' ουσίαν, να διευκρινιστεί εάν η οδηγία 2004/38 επιβάλλει υποχρέωση αναθεωρήσεως, έστω και εάν το μέτρο που συνεπάγεται περιορισμό της ελεύθερης κυκλοφορίας του πολίτη της Ένωσης έχει καταστεί απρόσβλητο.

32. Συναφώς, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι το αιτούν δικαστήριο δεν προσδιόρισε ορθώς τη διάταξη της οδηγίας 2004/38 η οποία είναι κρίσιμη εν προκειμένω. Συγκεκριμένα, το άρθρο 31 της εν λόγω οδηγίας προσδιορίζει τις διαδικαστικές εγγυήσεις που πρέπει να παρέχονται στα πρόσωπα στα οποία επιβάλλονται μέτρα που θίγουν την ελεύθερη κυκλοφορία τους *κατά τον χρόνο* της εκδόσεώς τους. Το εν λόγω άρθρο αποσκοπεί ιδίως να διασφαλίσει τον σεβασμό του δικαιώματος των εν λόγω προσώπων για αποτελεσματική ένδικη προστασία. Στην προκειμένη περίπτωση, δεν αμφισβητείται ότι ο H. Byankov διέθετε, κατά τον χρόνο εκδόσεως της αποφάσεως του 2007, δυνατότητες προσφυγής κατά της απαγορεύσεως εξόδου από την εθνική επικράτεια, ενδεχομένως και ένδικης προσφυγής. Επίσης, δεν αμφισβητείται ότι ο H. Byankov επέλεξε να μην ασκήσει, κατά τον χρόνο εκείνο, το δικαίωμά του για αποτελεσματική ένδικη προστασία, με συνέπεια η εν λόγω απόφαση να καταστεί, κατά το βουλγαρικό δίκαιο, απρόσβλητη.

33. Ως εκ τούτου, το νομικό καθεστώς της υποθέσεως της κύριας δίκης όπως περιγράφεται από το αιτούν δικαστήριο στο πλαίσιο του δευτέρου προδικαστικού του ερωτήματος[19] δεν μπορεί να εξεταστεί υπό το πρίσμα του άρθρου 31 της οδηγίας 2004/38. Το ζήτημα της διάρκειας της απαγορεύσεως προσβάσεως στην εθνική επικράτεια ρυθμίζεται από το άρθρο 32 της εν λόγω οδηγίας. Μένει να διαπιστωθεί εάν το άρθρο αυτό είναι λυσιτελές για την υπόθεσή μας.

34. Κατά τη γνώμη μου, είναι αδιαμφισβήτητο ότι οι εγγυήσεις των οποίων την παροχή επιβάλλει ο νομοθέτης της Ένωσης με τα άρθρα 31 και 32 της οδηγίας 2004/38 πρέπει να διασφαλίζονται κατά τον ίδιο τρόπο ανεξαρτήτως του εάν πρόκειται για μέτρο απαγορεύσεως της εισόδου στην εθνική επικράτεια ή της εξόδου από αυτή. Ως εκ τούτου, επιβάλλεται η ερμηνεία του άρθρου 32 πέραν του γράμματος αυτού προκειμένου να διαπιστωθεί εάν το εν λόγω άρθρο μπορεί κατ' αρχήν να εφαρμοστεί όταν λαμβάνεται μέτρο απαγορεύσεως της εξόδου από την εθνική επικράτεια εις βάρος πολίτη της Ένωσης.

35. Το άρθρο 32 της οδηγίας 2004/38 επιβάλλει σαφώς στα κράτη μέλη την υποχρέωση θεσπίσεως διαδικασίας για την αναθεώρηση των μέτρων που συνεπάγονται περιορισμό της ελεύθερης κυκλοφορίας των πολιτών της Ένωσης τα οποία εκδίδονται βάσει της οδηγίας 2004/38. Η εν λόγω διαδικασία πρέπει να μπορεί να εφαρμόζεται σε σχέση με κάθε απρόσβλητο μέτρο το οποίο περιορίζει την ελεύθερη κυκλοφορία του ενδιαφερομένου τουλάχιστον κάθε τριετία, εφόσον επέλθει ουσιαστική μεταβολή των περιστάσεων. Τόσο το γράμμα όσο και ο σκοπός του άρθρου 32 της οδηγίας 2004/38 επιβάλλουν να θεωρηθεί, αντιθέτως προς τα υποστηριζόμενα από το αιτούν δικαστήριο, ότι το γεγονός ότι η πράξη έχει καταστεί απρόσβλητη δεν αποτελεί κώλυμα για την αναθεώρησή της. Εξάλλου, δεν θα είχε κανένα νόημα να επιβάλλεται αναθεώρηση μόνο για τις πράξεις οι οποίες εξακολουθούν να υπόκεινται σε προσφυγή.

19 — Υπενθυμίζεται ότι το οικείο προδικαστικό ερώτημα αναφέρεται σε «διαδικασία για την αναθεώρηση», κατά «τον χρόνο εκδόσεως της αποφάσεως περί αναθεωρήσεως», και, κυρίως, στο γεγονός ότι η διοικητική πράξη έχει ήδη καταστεί απρόσβλητη.

36. Δεδομένου ότι η απόφαση του 2007 με την οποία επιβλήθηκε στον H. Byankov απαγόρευση της εξόδου από την εθνική επικράτεια εκδόθηκε πριν από τρία και πλέον έτη και έχει καταστεί απρόσβλητη, θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι πρέπει να αποτελέσει αντικείμενο αναθεωρήσεως βάσει του άρθρου 32 της οδηγίας 2004/38. Εντούτοις, εκλείπουν δύο προϋποθέσεις οι οποίες είναι απαραίτητες προκειμένου το εν λόγω άρθρο να έχει εφαρμογή στην υπόθεση της κύριας δίκης. Αφενός, για να είναι δυνατή η κίνηση διαδικασίας αναθεωρήσεως, το επίμαχο μέτρο πρέπει να έχει ληφθεί «νομοτύπως σύμφωνα με το [δίκαιο της Ένωσης]». Εντούτοις, από την ανάλυση που αφορά το τρίτο προδικαστικό ερώτημα του αιτούντος δικαστηρίου προς το Δικαστήριο προκύπτει ότι, κατά τη γνώμη μου, αυτό δεν ισχύει εν προκειμένω. Αφετέρου, για την κατοχύρωση ορισμένου βαθμού ασφάλειας δικαίου, η αναθεώρηση όπως ορίζεται στην οδηγία 2004/38 επιτρέπεται μόνον στις περιπτώσεις κατά τις οποίες έχει επέλθει «ουσιαστική μεταβολή των περιστάσεων που είχαν δικαιολογήσει την απόφαση» απαγορεύσεως της εξόδου από την εθνική επικράτεια. Η εν λόγω ουσιαστική μεταβολή μπορεί να συνίσταται στην εξάλειψη της ενεστώσας απειλής την οποία νομίμως θεωρήθηκε ότι ο ενδιαφερόμενος αποτελούσε για τη δημόσια τάξη ή ακόμη στην εξόφληση της οφειλής. Επιβάλλεται η διαπίστωση ότι στην περίπτωση του H. Byankov δεν έχει επέλθει καμία μεταβολή τέτοιου είδους.

37. Επομένως, το νομικό ζήτημα που εγείρεται στο πλαίσιο της διαφοράς της κύριας δίκης δεν μπορεί να επιλυθεί βάσει της οδηγίας 2004/38. Κατά συνέπεια, υπό τις συνθήκες αυτές, το δεύτερο ερώτημα που υπέβαλε το αιτούν δικαστήριο στερείται σημασίας για την επίλυση της εν λόγω διαφοράς.

Γ – *Επί των προϋποθέσεων υπό τις οποίες το δίκαιο της Ένωσης επιβάλλει υποχρέωση επανεξετάσεως της νομιμότητας διοικητικής πράξεως η οποία κατέστη απρόσβλητη, χωρίς να προσβληθεί ενώπιον δικαστηρίου, λόγω της αντιθέσεώς της προς το δίκαιο της Ένωσης*

38. Το ζήτημα που τίθεται όσον αφορά την απόφαση του 2007 είναι σαφώς διαφορετικό από εκείνο το οποίο ρυθμίζεται από το άρθρο 32 της οδηγίας 2004/38. Το εν λόγω άρθρο αφορά την περίπτωση κατά την οποία ένα αρχικώς νόμιμο, βάσει του δικαίου της Ένωσης, μέτρο παύει να πληροί τις προϋποθέσεις που θέτει η οδηγία 2004/38. Αντιθέτως, στην περίπτωση της κύριας δίκης υποβάλλεται στην κρίση του Δικαστηρίου μέτρο το οποίο: α) πρέπει, κατά τη γνώμη μου, να θεωρηθεί ασύμβατο, από τον χρόνο εκδόσεώς του, προς τις ουσιαστικές προϋποθέσεις που θέτει η οδηγία 2004/38, β) δεν υποβλήθηκε σε δικαστικό έλεγχο και, κατά συνέπεια, κατέστη απρόσβλητο και γ) αμφισβητείται τώρα από τον ενδιαφερόμενο, χωρίς η αμφισβήτηση αυτή να μπορεί να θεωρηθεί ως αίτηση για την άρση της απαγορεύσεως κατά την έννοια του άρθρου 32 της οδηγίας 2004/38.

39. Υπό τις περιστάσεις αυτές, προτείνω τη διενέργεια αναλύσεως σε τρία στάδια.

40. Πρώτον, θα πρέπει να πραγματοποιηθεί διεξοδική εξέταση του εθνικού δικαίου, η οποία θα επιτρέψει στο Δικαστήριο να προσδιορίσει επακριβώς τον εθνικό κανόνα που είναι κρίσιμος για την ανάλυση του τρίτου προδικαστικού ερωτήματος. Στη συνέχεια, θα πρέπει να συνεκτιμηθεί το γεγονός ότι το μέτρο απαγορεύσεως της εξόδου από την εθνική επικράτεια που επιβλήθηκε στον προσφεύγοντα της κύριας δίκης δεν υποβλήθηκε σε δικαστικό έλεγχο. Εν τέλει, και κατά συνέπεια, θα πρέπει να διενεργηθεί εξέταση υπό το πρίσμα των αρχών της ισοδυναμίας και της αποτελεσματικότητας.

1. Οι ισχύουσες διατάξεις του εθνικού δικαίου

41. Η περίπτωση επί της οποίας καλείται να αποφανθεί ο εθνικός δικαστής μπορεί να συνοψισθεί ως εξής: υποβλήθηκε στην κρίση του αίτηση ακυρώσεως διοικητικής αποφάσεως με την οποία απορρίφθηκε η αίτηση του προσφεύγοντος της κύριας δίκης περί επαναλήψεως της διοικητικής διαδικασίας που οδήγησε στην έκδοση της διοικητικής αποφάσεως του 2007 λόγω της προβαλλόμενης αντιθέσεως της αποφάσεως αυτής προς το δίκαιο της Ένωσης. Ως εκ τούτου, ο

εθνικός δικαστής ζητεί να διευκρινιστεί εάν η απόρριψη αυτή συνάδει με τις απαιτήσεις του δικαίου της Ένωσης. Προτού δοθεί απάντηση στο ερώτημα αυτό, πρέπει να προσδιοριστεί το εθνικό νομικό πλαίσιο στο οποίο εντάσσεται η επίμαχη διοικητική απόφαση με την οποία απορρίφθηκε η αίτηση επαναλήψεως της διοικητικής διαδικασίας, για την καλύτερη κατανόησή της.

42. Από τις αναπτύξεις του αιτούντος δικαστηρίου προκύπτει ότι η διοικητική διαδικασία που οδήγησε στην έκδοση της απρόσβλητης ατομικής διοικητικής πράξεως η οποία δεν προσβλήθηκε ενώπιον δικαστηρίου μπορεί κατ' εξαίρεση να επαναληφθεί για την ακύρωση ή την τροποποίηση της εν λόγω πράξεως σε επτά διακριτές περιπτώσεις, οι οποίες απαριθμούνται περιοριστικώς στο άρθρο 99 του ΑΡΚ. Δύο από τις επτά αυτές περιπτώσεις έτυχαν ιδιαίτερης προσοχής εκ μέρους του αιτούντος δικαστηρίου, το οποίο έκρινε σκόπιμο να τις γνωστοποιήσει στο Δικαστήριο.

43. Πρόκειται, αφενός, για το άρθρο 99, σημείο 7, του ΑΡΚ. Όπως την αντιλαμβάνομαι, η διάταξη αυτή επιτρέπει στο πρόσωπο το οποίο αφορά η επίμαχη διοικητική πράξη να ζητήσει ανά πάσα στιγμή, και, κατά περίπτωση, ενώπιον δικαστηρίου, την επανάληψη της διοικητικής διαδικασίας εφόσον έχει διαπιστωθεί με απόφαση του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου ότι η επίμαχη πράξη θίγει θεμελιώδες δικαίωμα προστατευόμενο από την ΕΣΔΑ.

44. Το γράμμα της διατάξεως αυτής αναφέρει ρητώς μόνον τη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου. Δεν υπάρχει καμία ανάλογη διάταξη η οποία να αφορά τη νομολογία του Δικαστηρίου. Τούτο δεν αναιρεί το ότι τέτοια διάταξη δεν είναι αναγκαία, δεδομένου ότι, αντιθέτως προς το δίκαιο που απορρέει από την ΕΣΔΑ, το δίκαιο της Ένωσης χαρακτηρίζεται από τις δύο ουσιώδεις ιδιότητες της υπεροχής[20] και του άμεσου αποτελέσματος[21]. Επίσης, από πάγια νομολογία προκύπτει ότι «[η] ερμηνεία που το Δικαστήριο δίδει σε κανόνα του [δικαίου της Ένωσης], ασκώντας την αρμοδιότητα που του έχει αναγνωριστεί με το άρθρο [267 ΣΛΕΕ], διαφωτίζει και διευκρινίζει, εφόσον παρίσταται ανάγκη, την έννοια και το περιεχόμενο του κανόνα αυτού, όπως πρέπει ή θα έπρεπε να νοείται και να εφαρμόζεται αφότου τέθηκε σε ισχύ»[22]. Λαμβανομένων υπόψη των ειδικών χαρακτηριστικών της έννομης τάξεως της Ένωσης και της ιδιαίτερης φύσεως του μηχανισμού προδικαστικής παραπομπής, οι προϋποθέσεις υπό τις οποίες τα εθνικά δικαστήρια υποχρεούνται να προβαίνουν σε επανεξέταση της νομιμότητας διοικητικής πράξεως που κατέστη απρόσβλητη λόγω παραβιάσεως του δικαίου της Ένωσης πρέπει να διακρίνονται σαφώς από εκείνες που αφορούν την περίπτωση στην οποία η προβαλλόμενη έλλειψη νομιμότητας διαπιστώνεται με απόφαση του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου.

45. Εντούτοις, από το εθνικό νομικό πλαίσιο, όπως εκτέθηκε από το αιτούν δικαστήριο, προκύπτει ακριβώς ότι το εθνικό δίκαιο προβλέπει άλλη μία δυνατότητα επαναλήψεως της διοικητικής διαδικασίας, η οποία είναι αυτοτελής σε σχέση με εκείνη που επικεντρώνεται αποκλειστικά στη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και η οποία αποδεικνύεται σημαντικότερη για την υπό κρίση υπόθεση.

46. Συγκεκριμένα, το άρθρο 99, σημείο 1, του ΑΡΚ ορίζει ότι διοικητική πράξη η οποία κατέστη απρόσβλητη μπορεί να ακυρωθεί ή να τροποποιηθεί εφόσον συντρέχει ουσιώδης παράβαση κάποιας εκ των προϋποθέσεων επί των οποίων στηρίζεται η νομιμότητά της. Ακριβώς λόγω των συγκεκριμένων χαρακτηριστικών του δικαίου της Ένωσης που υπενθύμισα προηγουμένως, πρέπει να θεωρηθεί ότι στην κατά το εθνικό δίκαιο έννοια της «ουσιώδους παραβάσεως των προϋποθέσεων νομιμότητας» εμπίπτουν και οι περιπτώσεις στις οποίες η επίμαχη πράξη αντιβαίνει προς το δίκαιο της Ένωσης.

20 — Απόφαση της 15ης Ιουλίου 1964, 6/64, Costa (Συλλογή τόμος 1954-1964, σ. 1191).

21 — Απόφαση της 5ης Φεβρουαρίου 1963, 26/62, van Gend & Loos (Συλλογή τόμος 1954-1964, σ. 861).

22 — Απόφαση της 13ης Ιανουαρίου 2004, C-453/00, Kühne & Heitz (Συλλογή 2004, σ. I-837, σκέψη 21 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

47. Συναφώς, εν αντιθέσει προς το σημείο 7 του άρθρου 99 του ΑΡΚ, ο λόγος επαναλήψεως της διαδικασίας που προβλέπεται στο σημείο 1 του ιδίου άρθρου του ΑΡΚ δεν μπορεί να προβληθεί ανά πάσα στιγμή από το πρόσωπο το οποίο αφορά η επίμαχη πράξη. Αντιθέτως, στην περίπτωση αυτή, η κίνηση διαδικασίας ακυρώσεως ή τροποποιήσεως διοικητικής πράξεως που έχει καταστεί απρόσβλητη υπόκειται σε αυστηρές προϋποθέσεις όσον αφορά τη νομιμοποίηση και την προθεσμία. Συγκεκριμένα, μόνον η διοικητική αρχή που εξέδωσε την επίμαχη πράξη, ο εισαγγελέας ή ο διαμεσολαβητής μπορούν να λάβουν απόφαση –ή να υποβάλουν αίτηση– περί ακυρώσεως ή τροποποιήσεως της εν λόγω πράξεως, τούτο δε εντός μηνός από την έκδοση της πράξεως αυτής. Από τις πληροφορίες που παρέσχε το αιτούν δικαστήριο προκύπτει ότι η επανάληψη της διοικητικής διαδικασίας για τον λόγο που προβλέπεται στο άρθρο 99, σημείο 1, του ΑΡΚ συνιστά «δικαίωμα» της διοικήσεως. Η εφαρμογή της διατάξεως αυτής εναπόκειται στη διακριτική ευχέρεια των αρχών που έχουν την εξουσία να κινήσουν τη διαδικασία ακυρώσεως ή τροποποιήσεως της πράξεως, αρχές οι οποίες, στην περίπτωση αυτή, ασκούν, επομένως, πλήρη διακριτική ευχέρεια, χωρίς ο ενδιαφερόμενος να μπορεί ποτέ να προβάλει, με δική του πρωτοβουλία, ουσιώδη παράβαση των προϋποθέσεων νομιμότητας της πράξεως η οποία θίγει την προσωπική του κατάσταση. Από την αίτηση για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως προκύπτει ότι η διοικητική αρχή η οποία απεφάνθη επί της αιτήσεως περί επαναλήψεως της διοικητικής διαδικασίας του προσφεύγοντος της κύριας δίκης διαπίστωσε, με την απόφασή της του 2010, ότι η αρχή που εξέδωσε την απόφαση του 2007 παραιτήθηκε του δικαιώματος που προβλέπεται στο άρθρο 99, σημείο 1, του ΑΡΚ.

48. Λαμβανομένων υπόψη των προεκτεθέντων, επιβάλλεται η αναδιατύπωση του πρώτου προδικαστικού ερωτήματος, δεδομένου ότι από την αίτηση για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως προκύπτει σαφώς ότι σκοπός του ερωτήματος αυτού είναι να διευκρινιστεί εάν οι προϋποθέσεις ασκήσεως του ενδίκου βοηθήματος που προβλέπεται στο άρθρο 99, σημείο 1, του ΑΡΚ συνάδουν με τις επιταγές του δικαίου της Ένωσης.

2. Το αλυσιτελές της νομολογίας της προκύπτουσας από την απόφαση Kühne & Heitz

49. Για τον προσδιορισμό των υποχρεώσεων που απορρέουν από το δίκαιο της Ένωσης όσον αφορά την επανεξέταση απρόσβλητης διοικητικής πράξεως λόγω αντιθέσεώς της προς το δίκαιο της Ένωσης, το αιτούν δικαστήριο εξέτασε εκτενώς τη συμβολή της νομολογίας της προπαρατεθείσας αποφάσεως Kühne & Heitz. Όπως προκύπτει από την απόφαση αυτή, το Δικαστήριο έκρινε ότι, βάσει της αρχής της έντιμης συνεργασίας, διοικητικό όργανο στο οποίο υποβλήθηκε σχετική αίτηση υποχρεούται να επανεξετάσει διοικητική απόφαση που κατέστη απρόσβλητη, προκειμένου να ληφθεί υπόψη η, εν τω μεταξύ δοθείσα από το Δικαστήριο, ερμηνεία της κρίσιμης διατάξεως, όταν α) διαθέτει, κατά το εθνικό δίκαιο, την εξουσία να επανεξετάσει την απόφαση αυτή, β) η απόφαση αυτή κατέστη απρόσβλητη κατόπιν αποφάσεως εθνικού δικαστηρίου που αποφαίνεται σε τελευταίο βαθμό, γ) η εν λόγω απόφαση του εθνικού δικαστηρίου στηρίχθηκε σε ερμηνεία του δικαίου της Ένωσης η οποία, βάσει μεταγενέστερης αποφάσεως του Δικαστηρίου, αποδείχθηκε εσφαλμένη και υιοθετήθηκε από το εθνικό δικαστήριο, χωρίς αυτό να υποβάλει προδικαστικό ερώτημα στο Δικαστήριο και δ) ο ενδιαφερόμενος απευθύνθηκε στο διοικητικό όργανο μόλις έλαβε γνώση της εν λόγω νομολογίας του Δικαστηρίου [23].

50. Κατ' αρχάς, στο πλαίσιο της προταθείσας αναδιατυπώσεως του πρώτου προδικαστικού ερωτήματος, η προβληματική που συνδέεται με την έκδοση αποφάσεως του Δικαστηρίου κατόπιν της εκδόσεως διοικητικής πράξεως η οποία έχει καταστεί απρόσβλητη στερείται, κατά τη γνώμη μου, κομβικής σημασίας για την επίλυση της διαφοράς της κύριας δίκης. Δεύτερον, και εν πάση περιπτώσει, οι εκτιμήσεις που περιλαμβάνονται στην εν λόγω απόφαση ισχύουν μόνο σε περίπτωση που επιβάλλεται να πραγματοποιηθεί στάθμιση μεταξύ, αφενός, της ασφάλειας δικαίου που συνδέεται με την αρχή του δεδικασμένου και, αφετέρου, των υποχρεώσεων των κρατών μελών να εφαρμόζουν

23 — Προπαρατεθείσα απόφαση Kühne & Heitz (σκέψη 28 και διατακτικό).

και να διαφυλάττουν τα δικαιώματα τα οποία παρέχει το δίκαιο της Ένωσης στους ιδιώτες. Εντούτοις, ένα από τα χαρακτηριστικά στοιχεία της εξεταζόμενης αιτήσεως για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως αποτελεί ακριβώς το ότι η απόφαση του 2007 κατέστη απρόσβλητη χωρίς να υποβληθεί σε δικαστικό έλεγχο.

51. Επομένως, οι τέσσερις σωρευτικές προϋποθέσεις που καθορίστηκαν από το Δικαστήριο με τη νομολογία της αποφάσεως Kühne & Heitz δεν είναι συναφείς για την υπό κρίση υπόθεση, δεδομένου ότι εν προκειμένω δεν τίθεται ζήτημα δεδικασμένου [24].

3. Η εκτίμηση της καταστάσεως της κύριας δίκης βάσει των αρχών της αποτελεσματικότητας και της ισοδυναμίας

52. Το δίκαιο της Ένωσης δεν επιβάλλει, «[σ]ύμφωνα με την αρχή της ασφάλειας δικαίου […], κατ' αρχήν, στο διοικητικό όργανο την υποχρέωση να ανακαλέσει μια διοικητική απόφαση που κατέστη απρόσβλητη λόγω εκπνοής των εύλογων προθεσμιών προσβολής της ή εξαντλήσεως των ενδίκων μέσων» [25] και «η τήρηση της αρχής αυτής καθιστά δυνατό να αποφεύγεται η επ' αόριστον αμφισβήτηση των διοικητικών πράξεων που συνεπάγονται έννομα αποτελέσματα» [26]. Συναφώς, το βουλγαρικό δίκαιο προβλέπει πράγματι τη δυνατότητα επαναλήψεως της διοικητικής διαδικασίας υπό την προϋπόθεση ότι η διοικητική πράξη που κατέστη απρόσβλητη πάσχει ουσιώδη παρανομία.

53. Εντούτοις, όταν πρέπει να καθοριστούν οι υποχρεώσεις που απορρέουν από το δίκαιο της Ένωσης όσον αφορά την επανεξέταση διοικητικής πράξεως που κατέστη απρόσβλητη και αντιβαίνει προς το δίκαιο της Ένωσης, αλλά δεν υποβλήθηκε σε δικαστικό έλεγχο, υπό την προϋπόθεση ότι η αμφισβήτηση της νομιμότητας της πράξεως αυτής επιτρέπεται από το εθνικό δίκαιο, το Δικαστήριο αποφαίνεται βάσει των αρχών της αποτελεσματικότητας και της ισοδυναμίας και υπενθυμίζει ότι «ελλείψει σχετικής [...] κανονιστικής ρυθμίσεως [της Ένωσης], λεπτομέρειες που έχουν σκοπό να εξασφαλίζουν τη διαφύλαξη των δικαιωμάτων που οι ιδιώτες έλκουν από το [...] δίκαιο [της Ένωσης] εμπίπτουν στην εσωτερική έννομη τάξη εκάστου κράτους μέλους δυνάμει της αρχής της διαδικαστικής αυτοτέλειας των κρατών μελών, υπό την προϋπόθεση, πάντως, ότι οι λεπτομέρειες αυτές δεν είναι λιγότερο ευνοϊκές από εκείνες που διέπουν παρόμοιες καταστάσεις εσωτερικής φύσεως (αρχή της ισοδυναμίας) και ότι δεν καθιστούν πρακτικώς αδύνατη ή υπερβολικά δυσχερή την άσκηση των δικαιωμάτων που χορηγεί η έννομη τάξη [της Ένωσης] (αρχή της αποτελεσματικότητας)» [27]. Επομένως, η περίπτωση της κύριας δίκης πρέπει να εξεταστεί βάσει των δύο αυτών αρχών.

54. Όσον αφορά την αρχή της ισοδυναμίας, αυτή απαιτεί όπως όλες οι διατάξεις που έχουν εφαρμογή επί προσφυγών, περιλαμβανομένων των τασσομένων προθεσμιών, έχουν αδιακρίτως εφαρμογή επί των προσφυγών που στηρίζονται σε παραβίαση του δικαίου της Ένωσης και επί εκείνων που στηρίζονται σε παραβίαση του εσωτερικού δικαίου [28]. Συναφώς, το αιτούν δικαστήριο δεν έκανε λόγο περί της υπάρξεως δυνατότητας διαφοροποιήσεως μεταξύ των ειδικών προϋποθέσεων που πρέπει να συντρέχουν για την εφαρμογή του άρθρου 99, σημείο 1, του ΑΡΚ αναλόγως του εάν ο προβαλλόμενος λόγος περί ελλείψεως νομιμότητας της διοικητικής πράξεως που κατέστη απρόσβλητη αντλείται από παραβίαση του δικαίου της Ένωσης ή από παραβίαση του εσωτερικού δικαίου.

24 — Η εν λόγω άποψη επιβεβαιώθηκε εξάλλου από το Δικαστήριο με την απόφαση της 19ης Σεπτεμβρίου 2006, C-392/04 και C-422/04, i-21 Germany και Arcor (Συλλογή 2006, σ. I-8559, σκέψεις 53 και 54).

25 — Βλ. προπαρατεθείσα απόφαση i-21 Germany και Arcor (σκέψη 51 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

26 — Όπ.π.

27 — Βλ. προπαρατεθείσα απόφαση i-21 Germany και Arcor (σκέψη 57 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

28 — Βλ. προπαρατεθείσα απόφαση i-21 Germany και Arcor (σκέψη 62).

55. Από πλευράς της αρχής της αποτελεσματικότητας, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι η περίπτωση της κύριας δίκης είναι περισσότερο προβληματική. Η εν λόγω αρχή απαιτεί όπως οι εφαρμοστέες διατάξεις όσον αφορά τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες επιτρέπεται η αμφισβήτηση της νομιμότητας διοικητικής πράξεως που κατέστη απρόσβλητη λόγω αντιθέσεώς της προς το δίκαιο της Ένωσης δεν καθιστούν αδύνατη ή υπερβολικά δυσχερή την άσκηση των συναφών δικαιωμάτων που απονέμει το δίκαιο της Ένωσης.

56. Εν προκειμένω, τουλάχιστον δύο από τις εν λόγω ειδικές προϋποθέσεις εγείρουν αμφιβολίες: ήτοι, αφενός, η σχετική με την προθεσμία και, αφετέρου, η σχετική με τα πρόσωπα που νομιμοποιούνται να κινήσουν την επανάληψη της διοικητικής διαδικασίας.

57. Όσον αφορά την προθεσμία, υπενθυμίζεται ότι το Δικαστήριο έχει αποφανθεί ότι τα κράτη μέλη μπορούν να προβλέπουν, βάσει της αρχής της ασφάλειας δικαίου, ότι η αίτηση επανεξετάσεως και ανακλήσεως διοικητικής αποφάσεως που κατέστη απρόσβλητη και είναι αντίθετη προς το δίκαιο της Ένωσης –κατά περίπτωση, όπως αυτή ερμηνεύθηκε μεταγενέστερα από το Δικαστήριο– πρέπει να υποβληθεί στην αρμόδια αρχή εντός εύλογης προθεσμίας[29]. Η εν λόγω προθεσμία πρέπει να καθορίζεται σύμφωνα με τις αρχές της ισοδυναμίας και της αποτελεσματικότητας[30]. Επιβάλλεται η διαπίστωση ότι το άρθρο 99, σημείο 1, του ΑΡΚ μπορεί να χρησιμεύσει ως βάση για την επανάληψη της διοικητικής διαδικασίας μόνον εντός μηνός από την έκδοση της πράξεως η οποία δεν προσβλήθηκε ενώπιον δικαστηρίου, προθεσμία η οποία, κατά τη γνώμη μου, δεν πληροί τις προϋποθέσεις που θέτει η αρχή της αποτελεσματικότητας.

58. Εν πάση περιπτώσει, φρονώ ότι οι προϋποθέσεις που θέτει η αρχή της αποτελεσματικότητας δεν πληρούνται ούτε όσον αφορά τις αρχές που νομιμοποιούνται να ζητήσουν την επανάληψη της διοικητικής διαδικασίας. Σε περίπτωση που η παραβίαση ουσιώδους προϋποθέσεως επί της οποίας στηρίζεται η νομιμότητα διοικητικής πράξεως που κατέστη απρόσβλητη χωρίς να προσβληθεί ενώπιον δικαστηρίου συνίσταται στην αντίθεση της πράξεως αυτής προς το δίκαιο της Ένωσης, ο αποδέκτης της πράξεως δεν μπορεί να υποβάλει αίτηση επαναλήψεως της διοικητικής διαδικασίας. Όπως ήδη εξέθεσα ανωτέρω, μόνον η διοικητική αρχή που εξέδωσε την επίμαχη πράξη, ο εισαγγελέας ή ο διαμεσολαβητής μπορούν να υποβάλουν αίτηση ή να λάβουν απόφαση περί επαναλήψεως της διαδικασίας.

59. Ο λόγος επαναλήψεως της διοικητικής διαδικασίας που προβλέπεται στο άρθρο 99, σημείο 1, του ΑΡΚ, καθόσον μπορεί να προβληθεί μόνον υπό υπερβολικά αυστηρές προϋποθέσεις όσον αφορά την προθεσμία και τη νομιμοποίηση, καθιστώντας την άσκηση των δικαιωμάτων που απορρέουν από το δίκαιο της Ένωσης υπερβολικά δυσχερή ή πρακτικώς αδύνατη, δεν παρέχει επαρκή προστασία των δικαιωμάτων που αντλούν οι ιδιώτες από το δίκαιο της Ένωσης. Επομένως, εναπόκειται στον εθνικό δικαστή να αντλήσει όλες τις επιβεβλημένες συνέπειες στο πλαίσιο της διαφοράς της κύριας δίκης προκειμένου να αποφανθεί επί της αιτήσεως που υπέβαλε ενώπιόν του ο προσφεύγων της κύριας δίκης περί ακυρώσεως της αποφάσεως με την οποία απορρίφθηκε η αίτηση επαναλήψεως της διοικητικής διαδικασίας.

60. Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι το δίκαιο της Ένωσης αντιτίθεται σε διάταξη κράτους μέλους κατά την οποία η επανάληψη της διοικητικής διαδικασίας που οδήγησε στην έκδοση πράξεως η οποία κατέστη απρόσβλητη χωρίς να προσβληθεί ενώπιον δικαστηρίου επιτρέπεται, σε περίπτωση αντιθέσεως της πράξεως αυτής προς το δίκαιο της Ένωσης, μόνον εντός μηνός από την έκδοση της οικείας πράξεως και μόνον με πρωτοβουλία της εκδούσας αρχής, του εισαγγελέα ή του διαμεσολαβητή, καθόσον με τον τρόπο αυτό καθιστά υπερβολικά δυσχερή ή πρακτικώς αδύνατη την άσκηση των δικαιωμάτων που απορρέουν από το δίκαιο της Ένωσης.

29 — Βλ. απόφαση της 12ης Φεβρουαρίου 2008, C-2/06, Kempter (Συλλογή 2008, σ. I-411, σκέψη 59).

30 — Βλ. προπαρατεθείσα απόφαση Kempter (διατακτικό).

V – Πρόταση

61. Λαμβανομένων υπόψη των προεκτεθέντων, προτείνω στο Δικαστήριο να δώσει στα υποβληθέντα από το Administrativen sad Sofia-grad προδικαστικά ερωτήματα τις ακόλουθες απαντήσεις:

«1) Το δίκαιο της Ένωσης αντιτίθεται σε νομοθετική διάταξη κράτους μέλους η οποία επιτρέπει στη διοικητική αρχή να απαγορεύει σε υπήκοο του κράτους αυτού την έξοδο από την εθνική επικράτεια αποκλειστικά και μόνο λόγω της υπάρξεως οφειλής σημαντικού ύψους, κατά το εθνικό δίκαιο, έναντι νομικού προσώπου ιδιωτικού δικαίου, εάν το επίμαχο μέτρο δεν αποσκοπεί στην αντιμετώπιση πραγματικής, ενεστώσας και αρκούντως σοβαρής απειλής σε βάρος θεμελιώδους συμφέροντος της κοινωνίας και ο επιδιωκόμενος από το μέτρο αυτό σκοπός εξυπηρετεί μόνον οικονομικές επιταγές. Εν πάση περιπτώσει, έστω και εάν υποτεθεί ότι μέτρο απαγορεύσεως της εξόδου από την εθνική επικράτεια, όπως αυτό που επιβλήθηκε στον H. Byankov στην υπόθεση της κύριας δίκης, θεσπίστηκε υπό τις προϋποθέσεις που προβλέπονται στο άρθρο 27, παράγραφος 1, της οδηγίας 2004/38/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2004, σχετικά με το δικαίωμα των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους να κυκλοφορούν και να διαμένουν ελεύθερα στην επικράτεια των κρατών μελών, για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) 1612/68 και την κατάργηση των οδηγιών 64/221/ΕΟΚ, 68/360/ΕΟΚ, 72/194/ΕΟΚ, 73/148/ΕΟΚ, 75/34/ΕΟΚ, 75/35/ΕΟΚ, 90/364/ΕΟΚ, 90/365/ΕΟΚ και 93/96/ΕΟΚ, το μέτρο αυτό αντιβαίνει προς την παράγραφο 2 του ιδίου άρθρου της εν λόγω οδηγίας εάν στηρίζεται αποκλειστικά και μόνο στην ύπαρξη οφειλής χωρίς να έχει προηγηθεί καμία ειδική αξιολόγηση της ατομικής συμπεριφοράς του ενδιαφερομένου και χωρίς να γίνεται καμία αναφορά σε οποιαδήποτε απειλή την οποία θα μπορούσε να συνιστά για τη δημόσια τάξη η συμπεριφορά αυτή. Εναπόκειται στο αιτούν δικαστήριο να εξακριβώσει κατά πόσον συντρέχει τέτοια περίπτωση εν προκειμένω.

2) Το δίκαιο της Ένωσης αντιτίθεται σε διάταξη κράτους μέλους κατά την οποία η επανάληψη της διοικητικής διαδικασίας που οδήγησε στην έκδοση πράξεως η οποία κατέστη απρόσβλητη χωρίς να υποβληθεί σε δικαστικό έλεγχο επιτρέπεται, σε περίπτωση αντιθέσεως της πράξεως αυτής προς το δίκαιο της Ένωσης, μόνον εντός μηνός από την έκδοση της οικείας πράξεως και μόνον με πρωτοβουλία της εκδούσας αρχής, του εισαγγελέα ή του διαμεσολαβητή, καθόσον με τον τρόπο αυτό καθιστά υπερβολικά δυσχερή ή πρακτικώς αδύνατη την άσκηση των δικαιωμάτων που απορρέουν από το δίκαιο της Ένωσης.»