



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
M. SZPUNAR
fremsat den 27. april 2017¹

Sag C-184/16

**Ovidiu-Mihaita Petrea
mod
Ypourgou Esoterikon kai Dioikitikis Anasygrotisis**

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Dioikitiko Protodikeio Thessalonikis
(forvaltningsdomstolen i første instans i Thessaloniki, Grækenland))

»Præjudiciel forelæggelse – unionsborgerskab – retten til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område – en medlemsstats borgers ophold på en anden medlemsstats område til trods for en tidligere afgørelse om udsendelse – lovlighed af en afgørelse om tilbagetrækning af registreringsbeviset og en anden afgørelse om udsendelse«

I. Indledning

1. Kan en statsborger i en medlemsstat, der rejser ind i en anden medlemsstats område, hvor den pågældende opnår bevis for registrering som unionsborger, uanset at den pågældende er omfattet af et indrejseforbud udstedt af værtsmedlemsstaten, udsendes, uden at hans situation undersøges igen efter bestemmelserne i direktiv 2004/38/EF²?
2. Med den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse skal Domstolen præcisere omfanget af de proceduremæssige garantier og beskyttelsesforanstaltninger, der er fastsat i direktiv 2004/38, når der træffes en anden afgørelse om udsendelse af en unionsborger, selv om den pågældende allerede var genstand for en endelig afgørelse om indrejseforbud.

II. Retsforskrifter

A. EU-retten

3. Direktiv 2004/38 fastsætter i artikel 4, 5 og 6-13 betingelserne for udøvelse af visse rettigheder, som følger af unionsborgerskabet, dvs. retten til at udrejse, indrejse og tage ophold.

¹ – Originalsprog: fransk.

² – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 29.4.2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, om ændring af forordning (EØF) nr. 1612/68 og om ophævelse af direktiv 64/221/EØF, 68/360/EØF, 72/194/EØF, 73/148/EØF, 75/34/EØF, 75/35/EØF, 90/364/EØF, 90/365/EØF og 93/96/EØF (EUT 2004, L 158, s. 77), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 492/2011 af 5.4.2011 (EUT 2011, L 141, s. 1, og berigtiget i EUT L 229, s. 35, herefter »direktiv 2004/38«).

4. Dette direktiv bestemmer i artikel 8 under overskriften »Administrative formaliteter for unionsborgere« i stk. 1:

»For ophold ud over tre måneder kan værtslandet kræve, at unionsborgere lader sig registrere hos de kompetente myndigheder, jf. dog artikel 5, stk. 5.«

5. Derimod fastsætter dette direktivs artikel 27, 28 og 30-32, som findes i kapitel VI med overskriften »Begrænsninger i retten til indrejse og ophold af hensyn til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed«, følgende:

»Artikel 27

Generelle principper

1. Med forbehold af bestemmelserne i dette kapitel kan medlemsstaterne begrænse den frie bevægelighed og ophold for en unionsborger eller et familiemedlem uanset nationalitet af hensyn til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed. Der må ikke lægges økonomiske betragtninger til grund.

2. Foranstaltninger truffet af hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed skal være i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet og kan udelukkende begrundes i vedkommendes personlige adfærd. En tidligere straffedom kan ikke i sig selv begrunde anvendelsen af sådanne foranstaltninger.

Den personlige adfærd skal udgøre en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse. Begrundelser, der ikke vedrører den individuelle sag, eller som har generel præventiv karakter, må ikke anvendes.

[...]

Artikel 28

Beskyttelse mod udsendelse

1. Værtsmedlemsstaten skal, før den træffer afgørelse om udsendelse med begrundelse i den offentlige orden eller sikkerhed, bl.a. tage hensyn til varigheden af den pågældendes ophold på værtsmedlemsstatens område, den pågældendes alder, helbredstilstand, familiemæssige og økonomiske situation, samt sociale og kulturelle integration i værtsmedlemsstaten og tilknytning til hjemlandet.

[...]

Artikel 30

Meddelelse af afgørelser

1. Alle afgørelser, der træffes i henhold til artikel 27, stk. 1, meddeles de pågældende personer skriftligt på en måde, der giver dem mulighed for at forstå afgørelsens indhold og virkning.

[...]

Artikel 31

Proceduremæssige garantier

1. Når der vedrørende en person træffes en hvilken som helst afgørelse begrundet i hensynet til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed, har den pågældende adgang til domstolsprøvelse og i givet fald administrativ prøvelse af afgørelsen i værtsmedlemsstaten.

[...]

3. I forbindelse med prøvelsen undersøges det, om afgørelsen er lovligt truffet, og der tages stilling til de faktiske forhold og omstændigheder, der begrundet den påtænkte foranstaltning. Det sikres herved, at afgørelsen står i rimeligt forhold navnlig til de krav, der følger af artikel 28.

4. Medlemsstaterne kan beslutte, at den pågældende person ikke må opholde sig i landet, så længe sagen prøves, men de må ikke forbyde den pågældende person at føre sit forsvar personligt, medmindre hans fremmøde kan skabe alvorlige forstyrrelser for den offentlige orden eller sikkerhed, eller sagen vedrører afslag på en anmodning om indrejse i medlemsstaten.

Artikel 32

Varigheden af et indrejseforbud

1. Personer, der af hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed bliver nægtet adgang til en medlemsstats område, kan indgive en ansøgning om ophævelse af indrejseforbuddet efter udløbet af en rimelig frist afhængig af omstændighederne, dog under alle omstændigheder efter tre år regnet fra gennemførelsen af den endelige afgørelse om indrejseforbud, der er gyldigt truffet i overensstemmelse med fællesskabsretten, under påberåbelse af enhver ændring af de forhold, der begrundede udstedelsen af indrejseforbuddet.

Den pågældende medlemsstat skal tage stilling til denne ansøgning inden for en frist på seks måneder regnet fra indgivelsen.

2. Personer, der er omfattet af stk. 1, må ikke rejse ind i medlemsstaten, så længe ansøgningen behandles.«

B. Græsk ret

6. Præsidentdekret nr. 106/2007 om fri bevægelighed og ophold på græsk område for unionsborgere og deres familiemedlemmer (FEK A' 135/2007) har gennemført direktiv 2004/38 i græsk ret. Dette dekrets artikel 8, stk. 1, bestemmer:

»Unionsborgere, der agter at opholde sig i Grækenland i mere tre måneder fra deres ankomstdato, har pligt til efter udløbet af de tre måneder at give personligt fremmøde hos de kompetente udlændingepolitimyndigheder med henblik på at blive registreret. Disse myndigheder foretager registreringen og udsteder med det samme et registreringsbevis [...]«

7. Artikel 22, 23 og 24 i præsidentdekret nr. 106/2007 gennemfører henholdsvis artikel 28, 33, 30 og 31 i direktiv 2004/38, mens dekretets artikel 21, stk. 6, gennemfører direktivets artikel 32, stk. 2.

8. Lov nr. 3907/2011 (ΦΕΚ Α' 7/26.1.2011) gennemfører direktiv 2008/115/EF³, som udelukkende gælder for tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold på en medlemsstats område. Denne lov fastsætter dog følgende i artikel 40, stk. 1 og 2:

»1. For så vidt angår udsendelse af personer, der har ret til fri bevægelighed i henhold til artikel 2, stk. 5, i Schengenrænsekodeksen og bestemmelserne i præsidentdekret nr. 106/2007, gælder bestemmelserne i denne lovs kapitel I for organer, procedurer og proceduremæssige garantier, med mindre artikel 22-24 i præsidentdekret nr. 106/2007 indeholder mere gunstige bestemmelser.

2. Vedrørende betingelser og nærmere bestemmelser for udsendelse af personer, jf. stk. 1, finder artikel 22-24 i præsidentdekret nr. 106/2007 fortsat anvendelse«.

III. De faktiske omstændigheder i hovedsagen

9. I oktober 2011 blev den rumænske statsborger Ovidiu-Mihaita Petrea ved en græsk domstol idømt en fængselsstraf på otte måneder, som blev gjort betinget i tre år, for den lovovertrædelse, han havde begået, nemlig medvirken til tyveri.

10. Herefter blev Ovidiu-Mihaita Petrea ifølge afgørelse af 30. oktober 2011 (herefter »afgørelsen af 2011«) pålagt at vende tilbage til sit hjemland af hensyn til den offentlige orden og sikkerhed. Ved samme afgørelse blev Ovidiu-Mihaita Petrea opført på den nationale liste over uønskede udlændinge og i Schengeninformationssystemet indtil den 30. oktober 2018.

11. Ovidiu-Mihaita Petrea blev af de græske myndigheder informeret om sine rettigheder og klagemuligheder samt om muligheden for at anmode om en oversættelse af de væsentlige passager i afgørelsen af 2011.

12. Ovidiu-Mihaita Petrea udfærdigede en erklæring om, at han afstod fra enhver klagemulighed, og bekræftede, at han ønskede at vende tilbage til sit hjemland. Hans udsendelse fandt sted den 5. november 2011.

13. Den 1. september 2013 kom Ovidiu-Mihaita Petrea tilbage til Grækenland, hvor han den 25. september 2013 indgav en ansøgning om bevis for registrering som unionsborger. De græske myndigheder imødekom denne ansøgning og udstedte samme dag beviset herfor til Ovidiu-Mihaita Petrea.

14. Dette registreringsbevis blev udstedt ved en fejl, hvilket den græske regering har anerkendt under sagens behandling ved Domstolen.

15. Det pågældende bevis blev tilbagekaldt ved en forvaltningsakt af 14. oktober 2014 truffet af vicepolitimesteren for Tmima Allodapon Dytikis Thessalonikis (fremmedpolitiets indvandringsafdeling for Thessaloniki-Vest). Ifølge denne akt blev der truffet afgørelse om tilbagesendelse af Ovidiu-Mihaita Petrea. Afgørelsen blev truffet med den begrundelse, at han havde taget ophold på græsk område, selv om han stadig var opført på den nationale liste over uønskede udlændinge i henhold til afgørelsen af 2011.

3 – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 16.12.2008 om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold (EUT L 348, s. 98).

16. Sagsøgeren indgav en klage over forvaltningsakten af 2014 og gjorde gældende, at afgørelsen af 2011 vedrørende indrejseforbuddet ikke var blevet meddelt ham på et sprog, han forstod. Ovidiu-Mihaita Petrea påberåbte sig, at da han ikke havde begået nogen lovovertrædelse efter sin domfældelse i 2011, udgjorde han ikke på dette tidspunkt en fare for den offentlige orden og sikkerhed.

17. Ovidiu-Mihaita Petreas klage blev afvist ved afgørelse af 10. november 2014 af direktøren for Diefthynsi Allodapon Thessalonikis (indvandringsdirektoratet i Thessaloniki). Denne afgørelse blev begrundet med, at sagsøgeren udgjorde en trussel mod den offentlige orden og sikkerhed, fordi han havde overtrådt indrejseforbuddet. Vedrørende argumentet om den mangelfulde meddelelse af afgørelsen af 2011 anførte denne græske myndighed, at udeladelser på tidspunktet for meddelelsen af den pågældende afgørelse muligvis kunne have givet anledning til ophævelse, såfremt afgørelsen var blevet anfægtet. Derimod kunne de ikke påberåbes med henblik på anfægtelse den administrative retsakt af 2014.

18. Ovidiu-Mihaita Petrea anlagde et søgsmål med påstand om ophævelse af afgørelsen af 2014 ved den forelæggende ret.

IV. De præjudicielle spørgsmål og retsforhandlingerne for Domstolen

19. På den baggrund har Dioikitiko Protodikeio Thessalonikis (forvaltningsdomstolen i første instans i Thessaloniki) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

- »1) Skal artikel 27 og 32 i direktiv [2004/38], sammenholdt med artikel 45 TEUF og 49 TEUF, samt i lyset af medlemsstaternes procesautonomi, princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og princippet om god forvaltningsskik, fortolkes således, at de pålægger – eller giver mulighed for – at ophæve et bevis for registrering som unionsborger, der tidligere er blevet udstedt i henhold til artikel 8, stk. 1, i præsidentdekret nr. 106/2007 til en statsborger i en anden medlemsstat, og at træffe en foranstaltning om tilbagesendelse af den pågældende fra værtsmedlemsstatens område, såfremt denne borger, selv om den pågældende er opført på den nationale liste over uønskede udlændinge og er genstand for et indrejseforbud af hensyn til den offentlige orden og sikkerhed, atter er indrejst i den pågældende medlemsstat og her har startet en virksomhed uden at indgive en ansøgning om ophævelse af indrejseforbuddet efter proceduren i artikel 32 i direktiv 2004/38, idet sidstnævnte forbud (indrejseforbuddet) udgør et selvstændigt hensyn til den offentlige orden, som begrunder en ophævelse af beviset for registrering af en statsborger i en medlemsstat?
- 2) Såfremt det foregående spørgsmål besvares bekræftende, kan den omhandlede situation da sidestilles med et ulovligt ophold for unionsborgeren på værtsmedlemsstatens område, således at det organ, der har kompetence til at ophæve beviset for registrering som unionsborger, kan træffe afgørelse om tilbagesendelse i henhold til artikel 6, stk. 1, i direktiv [2008/115], og dette selv om registreringsbeviset ikke, som der generelt er enighed om, udgør et grundlag for lovligt ophold i landet, og det personelle anvendelsesområde for direktiv 2008/115 alene omfatter tredjelandsstatsborgere?
- 3) Såfremt det første spørgsmål besvares benægtende, kan ophævelsen af hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed af beviset for registrering af en statsborger i en anden medlemsstat, hvilket ikke udgør et grundlag for lovligt ophold i landet, og vedtagelsen af en foranstaltning om tilbagesendelse af den pågældende – der træffes på samme tid af de kompetente nationale myndigheder under udøvelse af værtsmedlemsstatens procesautonomi – da ifølge en korrekt fortolkning af lovgivningen opfattes som en samlet administrativ foranstaltning om administrativ udsendelse i medfør af artikel 27 og 28 i direktiv 2004/38, som kan gøres til genstand for en

domstolsprøvelse på de betingelser, der er fastsat i de sidstnævnte bestemmelser, som fastlægger en enkelt metode for den eventuelt nødvendige administrative udsendelse af unionsborgere fra værtsmedlemsstatens område?

- 4) Hvad enten det første og det andet spørgsmål besvares bekræftende eller benægtende, er en national retspraksis, hvorefter de administrative myndigheder, og derfor også de pågældende kompetente retter, i forbindelse med en ophævelse af et bevis for registrering som unionsborger eller i forbindelse med en vedtagelse af en foranstaltning om udsendelse fra værtsmedlemsstatens område, fordi statsborgeren i en anden medlemsstat er genstand for et indrejseforbud i den (først)nævnte medlemsstat, ikke må undersøge, hvorvidt de processuelle garantier i artikel 30 og 31 i direktiv 2004/38 blev overholdt, da afgørelsen om indrejseforbuddet blev truffet, da i strid med effektivitetsprincippet?
- 5) Såfremt det foregående spørgsmål besvares bekræftende, har medlemsstatens kompetente administrative myndigheder i henhold til artikel 32 i direktiv 2004/38 da pligt til under alle omstændigheder at meddele den pågældende statsborger i en anden medlemsstat afgørelsen om udsendelse på et sprog, som den pågældende forstår, således at den pågældende effektivt kan udøve sine processuelle rettigheder på grundlag af de ovennævnte bestemmelser i direktivet, selv om den pågældende ikke har indgivet en anmodning herom?«

20. Der er blevet afgivet skriftlige indlæg af sagsøger i hovedsagen, den græske og belgiske regering og Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirlands regering samt af Kommissionen. Ovidiu-Mihaita Petrea, den græske og danske regering og Det Forenede Kongeriges regering samt Kommissionen har deltaget i retsmødet den 2. februar 2017.

V. Bedømmelse

A. Det første præjudicielle spørgsmål

21. Med sit første præjudicielle spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om en unionsborger, der er indrejst i en anden medlemsstat end den, hvori han er statsborger, og hvor han har fået et registreringsbevis, på trods af at han tidligere havde fået indrejseforbud i den pågældende medlemsstat, og uden at have fulgt klageproceduren, jf. artikel 32 i direktiv 2004/38, skal have (eller kan få) ophævet dette registreringsbevis og igen skal (kan) sendes tilbage.

1. Skal registreringsbeviset ophæves og en foranstaltning om tilbagesendelse vedtages ifølge direktiv 2004/38?

22. Vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt direktiv 2004/38 pålægger en medlemsstat pligt til at ophæve et registreringsbevis og træffe en foranstaltning om tilbagesendelse, vil jeg analysere de to aspekter af dette spørgsmål hver for sig og begynde med at analysere vedtagelsen af en tilbagesendelsesforanstaltning. Med det tredje præjudicielle spørgsmål rejser den forelæggende ret spørgsmålet om muligheden for at ophæve et registreringsbevis og træffe en foranstaltning om tilbagesendelse som en samlet administrativ foranstaltning. Da direktiv 2004/38 imidlertid ikke anerkender en samlet foranstaltning, som dels vedrører ophævelse af et bevis dels vedtagelse af en foranstaltning om tilbagesendelse, vil en sådan særskilt analyse give mig mulighed for at afdække en potentiel kilde til en forpligtelse til at træffe disse to typer foranstaltninger inden for rammerne af dette direktiv.

23. Jeg noterer, at kun Kommissionen eksplicit har taget dette problem op i sit skriftlige indlæg, idet den foreslår at besvare spørgsmålet benægtende med den begrundelse, at denne forpligtelse ikke fremgår af direktiv 2004/38.

24. Med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt en medlemsstat ifølge EU-retten har pligt til at træffe en foranstaltning om tilbagesendelse under omstændigheder som de i hovedsagen omhandlede, er jeg af den opfattelse, at direktiv 2004/38 ikke pålægger en sådan forpligtelse. Jeg bemærker, at ordlyden af artikel 27, stk. 1, i direktiv 2004/38 udelukkende vedrører »muligheden« for at begrænse den frie bevægelighed og ophold og under alle omstændigheder ikke er formuleret på en sådan måde, at der kunne foreligge en sådan forpligtelse.

25. Når medlemsstaterne ikke har pligt til at udsende en person, der har overtrådt et indrejseforbud, gælder det samme da for ophævelse af et bevis for registrering som unionsborger?

26. Jeg bemærker, at direktiv 2004/38 ikke indeholder bestemmelser om en forpligtelse til at ophæve et sådant bevis. Det påhviler derfor den enkelte medlemsstat at indføre regler vedrørende forpligtelsen til at ophæve et bevis, der er udstedt ved en fejl.

27. På baggrund af det ovenstående indeholder direktiv 2004/38 ingen forpligtelse til at ophæve et registreringsbevis og træffe en tilbagesendelsesforanstaltning.

2. Er det ifølge direktiv 2004/38 tilladt at ophæve registreringsbeviset og træffe en foranstaltning om tilbagesendelse?

28. Det bør undersøges, om det i en situation, hvor en person er indrejst i en medlemsstat, uanset at myndighederne i medlemsstaten havde givet den pågældende indrejseforbud, er tilladt at ophæve et registreringsbevis og tilbagesende den pågældende person i henhold til artikel 45 TEUF og 49 TEUF, artikel 27 og 32 i direktiv 2004/38 og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og princippet om god forvaltningsskik.

29. Jeg er af den opfattelse, at den forelæggende ret med dette spørgsmål ønsker oplyst, om en sådan person kan sendes tilbage uden en fornyet undersøgelse af betingelserne i artikel 27 og 28 i direktiv 2004/38, selv om sidstnævnte bestemmelse ikke er nævnt i det første præjudicielle spørgsmål⁴.

30. I den forbindelse har den græske og belgiske regering og Det Forenede Kongeriges regering samt Kommissionen fremført, at når der er udstedt indrejseforbud i henhold til artikel 27 og 28 i direktiv 2004/38, giver kun en gyldigt indgivet ansøgning om ophævelse af indrejseforbuddet i henhold til direktivets artikel 32 værtsmedlemsstaten pligt til at foretage en ny undersøgelse i medfør af direktivets artikel 27 og 28. Ovidiu-Mihaita Petrea har anfægtet denne fortolkning af EU-retten.

a) Unionsborgernes frihedsrettigheder i henhold til artikel 45 TEUF og 49 TEUF

31. Indledningsvis bemærker jeg, at EU-lovgiver med vedtagelsen af direktiv 2004/38 – hvor der er set bort fra en sektorspecifik tilgang⁵ – har fastlagt en generel ramme for udøvelse af den ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, som unionsborgerne har i medfør af artikel 21, stk. 1, TEUF. Dette direktiv blev bl.a. vedtaget på grundlag af artikel 40 og 44 i EF-traktaten, som vedrørte henholdsvis foranstaltninger til gennemførelse af arbejdstagernes frie bevægelighed (artikel 39 TEUF og artikel 45 TEUF) og etableringsfriheden (artikel 43 TEUF og artikel 49 TEUF).

4 – Artikel 28 i direktiv 2004/38 gøres gældende i det tredje præjudicielle spørgsmål, såfremt det første præjudicielle spørgsmål besvares benægtende.

5 – Jeg vender senere tilbage til dette punkt i min bedømmelse af den juridiske karakter af et bevis for registrering som unionsborger. Jf. punkt 41-44 i nærværende forslag til afgørelse.

32. Direktiv 2004/38 sigter mod at lette og styrke udøvelsen af retten til at færdes og opholde sig frit⁶. Denne ret er imidlertid ikke ubetinget og kan undergives begrænsninger eller betingelser, jf. EUF-traktaten eller gennemførelsesbestemmelserne hertil⁷, navnlig gennemførelsesbestemmelserne til artikel 45 TEUF og 49 TEUF⁸ samt artikel 21 TEUF, dvs. direktiv 2004/38⁹.

33. Retten til fri bevægelighed og opholdsret for unionsborgere, som er omfattet af frihedsrettighederne i artikel 45 TEUF og 49 TEUF, kan således begrænses i det omfang, der er fastsat i direktiv 2004/38.

b) Vurdering af virkningerne af indrejseforbuddet inden for rammerne af direktiv 2004/38

34. For det første bør det understreges, at indrejseforbuddet er en restriktiv foranstaltning anerkendt i direktiv 2004/38.

35. Det fremgår af artikel 27 i direktiv 2004/38, sammenholdt med direktivets artikel 32, at indrejseforbud i princippet ikke er i strid med EU-retten på betingelse af, at de udelukkende udstedes af hensyn til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed, ikke er af ubegrænset karakter og kan ophæves i overensstemmelse med artikel 32 i direktiv 2004/38.

36. Det skal understreges, at medlemsstaterne i medfør af artikel 31, stk. 4, i direktiv 2004/38 kan beslutte, at den pågældende person ikke må opholde sig i landet, så længe sagen om foranstaltningen til begrænsning af den pågældendes rettigheder efter dette direktiv prøves. En person, der er omfattet af en sådan foranstaltning, kan dog anmode om at føre sit forsvar personligt ved den kompetente ret. Det kunne hævdes, at personens tilstedeværelse under sagens prøvelse derfor må tolereres for at sikre den pågældende en retfærdig rettergang, hvor han har mulighed for at fremføre sit forsvar¹⁰.

37. Derimod må personer, der er omfattet af et indrejseforbud i henhold til artikel 32, stk. 2, i direktiv 2004/38, ikke rejse ind i medlemsstaten, så længe deres ansøgning om ophævelse af forbuddet behandles.

38. Det skal bemærkes, at det i Schengenområdet – idet der ikke føres systematisk kontrol inden for Unionen – er vanskeligt at kontrollere, om unionsborgerne overholder deres indrejseforbud. En person, der er omfattet af denne type foranstaltning, kan derfor prøve at rejse ind i den pågældende medlemsstats område. Såfremt medlemsstatens myndigheder havde pligt til på ny at vurdere, om personen kan udsendes af hensyn til den offentlige orden, ville en person, som var omfattet af et

6 – Dom af 19.9.2013, Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, præmis 71 og den deri nævnte retspraksis), og af 18.12.2014, McCarthy m.fl. (C-202/13, EU:C:2014:2450, præmis 31 og den deri nævnte retspraksis). Jf. ligeledes M. Candela Soriano, »Libre circulation et séjour dans l'U.E.: la directive 2004/38 au regard des droits de l'homme«, *Journal des tribunaux*, Droit européen, nr. 121, 2005, s. 194.

7 – Dom af 10.7.2008, Jipa (C-33/07, EU:C:2008:396, præmis 21 og den deri nævnte retspraksis).

8 – Dom af 29.4.2004, Orfanopoulos og Oliveri (C-482/01 og C-493/01, EU:C:2004:262, præmis 47).

9 – Jf. i denne retning dom af 19.9.2013, Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, præmis 70).

10 – Jf. i den forbindelse forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, KOM(2001) 257 endelig. Jf. ligeledes – under hensyntagen til, at artikel 31, stk. 4, i direktiv 2004/38 har kodificeret et princip, Domstolen har fastslået i sin retspraksis – dom af 5.3.1980, Pecastaing (98/79, EU:C:1980:69, præmis 12). I sit forslag til afgørelse Pecastaing (98/79, ikke offentliggjort, EU:C:1980:32, s. 725) indtog generaladvokat Capotorti en strengere holdning, nemlig at den pågældendes forsvar kunne føres af dennes advokat.

indrejseforbud, være i samme situation som en unionsborger, der ikke var omfattet af en sådan foranstaltning. Med henblik på at udelukke muligheden for et sådant eventuelt »misbrug«¹¹ sigter et indrejseforbud på grundlag af direktiv 2004/38 mod fuldstændigt at begrænse indrejseretten¹² samt retten til ophold i en bestemt periode.

39. Med henblik på at fjerne virkningerne af dette forbud, genetablere sin ret til indrejse i den berørte medlemsstat samt lovliggøre sit ophold skal den pågældende i henhold til artikel 32, stk. 1, i direktiv 2004/38 indgive en ansøgning om ophævelse af indrejseforbuddet.

c) Rækkevidden af artikel 27 i direktiv 2004/38

1) Ophævelse af et registreringsbevis

i) Retsvirkningerne af et registreringsbevis

40. Skal det antages, at udstedelsen af registreringsbeviset i 2013 har ophævet retsvirkningerne af afgørelsen om indrejseforbud, der blev truffet i 2011, og dermed, at det var nødvendigt at undersøge, om betingelserne i artikel 27, stk. 1 og 2, i direktiv 2004/38 var opfyldt med henblik på igen at begrænse Ovidiu-Mihaita Petreas rettigheder?

41. Efter fast retspraksis, som følger af dommen i Royer-sagen, følger retten for en medlemsstats statsborgere til at rejse ind på en anden medlemsstats område og opholde sig dér af den primære EU-ret og erhverves derfor uafhængigt af enhver administrativ formalitet¹³. Denne tilgang er for nylig blevet fastslået igen i dommen i Dias-sagen¹⁴.

42. Ganske vist blev denne holdning indtaget under henvisning til tidligere retsfor skrifter, hvorefter disse rettigheder alene blev indrømmet statsborgere i medlemsstater, som udøvede økonomisk virksomhed i en grænseoverskridende sammenhæng. Jeg mener imidlertid, at den samme tilgang skal følges efter ikrafttrædelsen af Maastrichttraktaten, hvorved begrebet EU-borgerskab blev indført i EF-traktaten.

43. EU-lovgiver ønskede ikke med vedtagelsen af direktiv 2004/38 at indføre en ny ordning. Tværtimod sigtede EU-lovgiver mod at konsolidere og kodificere de eksisterende principper, der følger af retsfor skrifterne og Domstolens retspraksis¹⁵.

11 – Jf. forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, KOM(2001) 257 endelig.

12 – I dom af 18.5.1982, Adoui og Cornuaille (115/81 og 116/81, EU:C:1982:183, præmis 12), som har inspireret til formuleringen af artikel 32, stk. 2, i direktiv 2004/38, anførte Domstolen: »Er der [...] en [...] beslutning om udvisning [...], som fortsat har retsvirkning, og som dermed udelukker vedkommende fra den pågældende medlemsstats område, har den udviste ikke efter fællesskabsretten [EU-retten] ret til at rejse ind på nævnte stats område, så længe hans fornyede ansøgning stadig er under behandling«. Min fremhævelse.

13 – Dom af 8.4.1976 (48/75, EU:C:1976:57, præmis 31-33).

14 – Dom af 21.7.2011 (C-325/09, EU:C:2011:498, præmis 48). I denne dom afviste Domstolen muligheden for – alene på grundlag af et opholdsbevis udstedt i medfør af Rådets direktiv 68/360/EØF af 15.10.1968 om afskaffelse af restriktioner om rejse og ophold inden for Fællesskabet for medlemsstaternes arbejdstagere og deres familiemedlemmer (EFT 1968, L 257, s. 13) – at betragte de ophold, der er tilbagelagt i en værtsmedlemsstat, som lovligt tilbagelagt med henblik på erhvervelse af opholdsret i henhold til artikel 16, stk. 1, i direktiv 2004/38.

15 – D. Hanf »Le développement de la citoyenneté de l'Union européenne«, *La Libre Circulation Des Personnes: États Des Lieux Et Perspectives. Acte d'un colloque organisé en 2003 à Liège, Bruxelles*, P.I.E. Peter Lang S.A. 2007, s. 20 og 21, E. Guild, S. Peers, J. Tomkin, *The EU Citizenship Directive. A Commentary*, Oxford, Oxford University Press 2014, s. 87-91 og s. 111-118.

44. Det hed i det oprindelige udkast til direktiv 2004/38, at »[O]pholdsretten *fastslås* ved en umiddelbar udstedelse af et bevis for registrering«¹⁶. Alligevel kan det af begrundelsen for forslaget til direktiv 2004/38 udledes, at registreringsbeviset, jf. dette direktivs artikel 8, stk. 2 – ligesom opholdsbeviset i Royer-dommen – udelukkende udgør en retskonstaterende akt, der fastslår en allerede eksisterende ret. Viljen til at følge Domstolens retspraksis vedrørende den juridiske karakter af dette bevis er blevet bekræftet under forarbejdet til direktiv 2004/38. Ordlyden af artikel 8, stk. 2, i forslaget til direktiv 2004/38, hvoraf det fremgik, at registreringsbeviset havde en retsstiftende karakter, blev omformuleret for at præcisere, at dette bevis udelukkende havde en konstaterende karakter¹⁷.

45. Jeg konkluderer på nuværende tidspunkt, at det registreringsbevis, de græske myndigheder har udstedt, kun er en retskonstaterende akt og ikke har bevirket erhvervelse af nogen af de i direktiv 2004/38 omhandlede rettigheder. Heraf følger, at indrejseforbuddet har retsvirkning, uanset at de græske myndigheder har udstedt dette bevis til Ovidiu-Mihaita Petrea.

ii) Muligheden for at ophæve et registreringsbevis udstedt ved en fejl

46. Er det muligt at ophæve beviset for registrering som unionsborger uden en forudgående undersøgelse i overensstemmelse med betingelserne i artikel 27 i direktiv 2004/38?

47. Direktiv 2004/38 nævner ingen foranstaltning til ophævelse af et sådant bevis. Det fremgår af min analyse af bevisets retskonstaterende karakter, at et sådant bevis udstedt ved en fejl ikke fjerner de materielle retsvirkninger af et indrejseforbud. Når en afgørelse om indrejseforbud af hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed, der er gyldigt truffet i overensstemmelse med EU-retten, fortsat har retsvirkning, er medlemsstaten som følge heraf ikke forpligtet til at undersøge, om en af grundene i artikel 27 i direktiv 2004/38 stadig er aktuel med henblik på at ophæve et sådant bevis. Denne undersøgelse kan udelukkende foretages i forbindelse med en ansøgning om ophævelse af forbuddet, jf. direktivets artikel 32, stk. 1.

48. Under hensyntagen til det ovenstående er det min opfattelse, at direktiv 2004/38 ikke er til hinder for ophævelsen af et registreringsbevis, som ved en fejl er udstedt til en unionsborger, der er rejst ind i værtsmedlemsstatens område, uanset at vedkommende havde fået indrejseforbud.

2) Vedtagelse af en foranstaltning om tilbagesendelse

i) Foranstaltning om tilbagesendelse på grund af overtrædelse af et indrejseforbud inden for rammerne af direktiv 2004/38

49. Falder en foranstaltning om tilbagesendelse på grund af overtrædelse af et indrejseforbud inden for anvendelsesområdet for artikel 27 i direktiv 2004/38?

50. På den ene side skal det anføres, at den omhandlede foranstaltning sigter mod at fjerne personen fra værtsmedlemsstatens område, hvilket tyder på, at en sådan foranstaltning falder inden for anvendelsesområdet for artikel 27 i direktiv 2004/38. Det kunne derfor hævdes, at værtsmedlemsstaten, før den træffer en afgørelse om tilbagesendelse, skal tage hensyn til omstændighederne i dette direktivs artikel 27, stk. 1 og 2. Med andre ord vil de nationale myndigheder ifølge denne hypotese være forpligtet til at vurdere, om grundene til, at personen skal sendes tilbage, er aktuelle og forholdsmæssige.

16 – Min fremhævelse.

17 – Jf. ændringsforslag nr. 33 og de hensyn, som danner grundlaget for det ændrede forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om unionsborgernes og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, KOM(2003)199 endelig, s. 6 og 22. Jf. ligeledes 11. betragtning til direktiv 2004/38.

51. På den anden side blev der i hovedsagen udstedt et indrejseforbud mod Ovidiu-Mihaita Petrea i 2011. Efter den pågældendes faktiske udsendelse var hans rettigheder til indrejse og ophold derfor begrænset til den frist, der var fastsat for den omhandlede foranstaltning. Således har afgørelsen om tilbagesendelse fra 2014 ikke begrænset Ovidiu-Mihaita Petreas rettigheder, men har gjort det muligt at sikre, at indrejseforbuddet af 2011 faktisk virker. Jeg bemærker, at artikel 27 i direktiv 2004/38 står i dette direktivs kapitel VI under overskriften »Begrænsninger i retten til indrejse og ophold af hensyn til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed«. Man kunne derfor tro, at denne artikel udelukkende vedrører foranstaltninger til begrænsning af unionsborgeres rettigheder. Hvis man godtog denne fortolkning af anvendelsesområdet for artikel 27 i direktiv 2004/38 – i lighed med Det Forenede Kongeriges regering, som i sit skriftlige indlæg har anført, at en afgørelse efter et indrejseforbud »ikke i sig selv udgør en foranstaltning med henblik på artikel 27, stk. 2, eller [...] med henblik på artikel 28 [i direktiv 2004/38]« – ville det følge heraf, at afgørelsen om tilbagesendelse af 2014 til trods for dens karakter, som sidestiller den med afgørelsen af 2011, ikke ville være omfattet af anvendelsesområdet for artikel 27 i direktiv 2004/38. Det ville herefter påhvile de nationale lovgivere at tilpasse alle forskrifter vedrørende foranstaltninger som følge af en afgørelse om indrejseforbud.

52. Denne tilgang forekommer mig ikke overbevisende.

53. For det første har artikel 27 i direktiv 2004/38 fået et ret bredt anvendelsesområde. Det oprindelige forslag til ordlyden af direktivets artikel 27, stk. 1, som udelukkede omhandlede »afgørelser om afvisning af indrejse eller om udsendelse«¹⁸, blev ændret under lovgivningsarbejdet med henblik på at dække »alle former for afgørelser om begrænsning af den frie bevægelighed«, dvs. »alle former for foranstaltninger, uanset om der er tale om udsendelse, nægtelse af indrejse eller udrejseforbud«¹⁹.

54. For det andet skal det erindres, at formuleringen af artikel 27 i direktiv 2004/38 ikke blot dækker foranstaltninger til begrænsning af de af dette direktiv berørte »rettigheder«, men mere generelt sigter mod alle foranstaltninger, der indskrænker »retten til fri bevægelighed og ophold«.

55. For det tredje vedrører bestemmelserne i kapitel VI i direktiv 2004/38 ligeledes personer, hvis ret til indrejse og ophold tidligere er blevet begrænset ved en gyldigt truffet foranstaltning i overensstemmelse med EU-retten²⁰.

56. På baggrund af denne udvikling falder en foranstaltning om tilbagesendelse efter et indrejseforbud efter min opfattelse inden for anvendelsesområdet for artikel 27 i direktiv 2004/38. Uanset det ovenstående mener jeg, at vedtagelsen af en sådan foranstaltning ikke kræver en forudgående vurdering af, om begrundelserne for at træffe denne afgørelse om indrejseforbud stadig er aktuelle.

18 – Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, KOM(2001) 257 endelig.

19 – Jf. ændringsforslag nr. 71 og de hensyn, som danner grundlaget for det ændrede forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, KOM(2003) 199 endelig, s. 8, 329. Som det har været anført i den juridiske litteratur er ordvalget i artikel 27, stk. 1, i direktiv 2004/38 meget neutralt og kan fortolkes som omfattende alle former for restriktioner – jf. i forbindelse med forbud mod udrejse Łazowski A., »»Darling you are not going anywhere«: the right to exit and restrictions in EU law«, European Law Review 2015, vol. 40, nr. 6, s. 891

20 – Jf. artikel 32, stk. 1, og artikel 33, stk. 2, i direktiv 2004/38.

ii) Er begrundelserne for at træffe en foranstaltning om tilbagesendelse stadig aktuelle?

57. Domstolen har allerede – under henvisning til direktiv 64/221/EØF²¹, som gik forud for direktiv 2004/38 – fastslået, at EU-retten »er til hinder for en national praksis, hvorefter en medlemsstats domstole, når de efterprøver, om udvisningen af en statsborger fra en anden medlemsstat er lovlig eller ej, ikke er forpligtet til at tage hensyn til *faktiske omstændigheder, der er indtrådt efter de kompetente myndigheders seneste afgørelse*, og som kan bevirke, at den trussel mod den offentlige orden, som er forbundet med den pågældendes personlige forhold, bortfalder eller mindskes i ikke ubetydelig grad«²².

58. Jeg bemærker, at denne tilgang afspejles i flere bestemmelser i direktiv 2004/38. I henhold til direktivets artikel 27, stk. 2, skal »[F]oranstaltninger truffet af hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed« bl.a. være begrundet i de aktuelle omstændigheder vedrørende den person, der er omfattet af foranstaltningerne. Denne tilgang afspejles ligeledes i ordlyden af direktivets artikel 33, stk. 2, som foreskriver, at der – hvis en udsendelsesafgørelse gennemføres mere end to år efter, at den blev truffet – skal foretages en ny vurdering af den pågældendes situation på tidspunktet for gennemførelsen af den nævnte afgørelse.

59. Disse tre henvisninger til retspraksis og normative bestemmelser vedrører ikke et indrejseforbud. Det skal bemærkes, at en sådan foranstaltning i sagens natur har varige retsvirkninger. Disse virkninger ville blive ophævet, såfremt myndighederne – selv efter en overtrædelse af et sådant forbud – var forpligtet til at efterprøve, om begrundelserne for det nævnte forbud stadig gjorde sig gældende.

60. Henset til ovenstående bemærkninger kan jeg på nuværende tidspunkt konstatere, at det ikke fremgår af en samlet læsning af bestemmelserne i direktiv 2004/38, at EU-retten er til hinder for, at der træffes en tilbagesendelsesforanstaltning uden forudgående kontrol af de i direktivets artikel 27 og 28 fastsatte betingelser vedrørende en person, der har overtrådt et indrejseforbud.

d) Princippet om beskyttelse af den berettigede forventning

61. Kan en person under henvisning til princippet om beskyttelse af den berettigede forventning kræve at få virkningerne af et forbud mod indrejse i værtsmedlemsstaten ophævet under omstændigheder som de i hovedsagen omhandlede?

62. Det skal understreges, at adgangen til at påberåbe sig princippet om beskyttelse af den berettigede forventning er åben for enhver, der har fået præcise, ubetingede og samstemmende forsikringer fra en pålidelig kilde med den nødvendige bemyndigelse²³. Ifølge fast retspraksis indebærer den klassiske fortolkning af dette princip visse begrænsninger i en senere tilbagekaldelse af en ulovlig forvaltningsakt. Dog vedrører disse overvejelser især akter af retsstiftende karakter, som har skabt individuelle rettigheder²⁴.

63. Som jeg har forklaret, giver registreringsbeviset ikke en unionsborger ret til ophold. Når udstedelsen af et bevis hverken giver ret til ophold eller indrejse, kan det heller ikke give anledning til nogen forventning, heller ikke berettiget.

21 – Rådets direktiv af 25.2.1964 om samordning af de særlige foranstaltninger, som gælder for udlændinge med hensyn til rejse og ophold, og som er begrundet i hensynet til den offentlige orden, sikkerhed og sundhed (EFT 1964, 56, s. 850).

22 – Dom af 29.4.2004, Orfanopoulos og Oliveri (C-482/01 og C-493/01, EU:C:2004:262, præmis 81 og 82).

23 – Jf. dom af 7.6.2005, VEMW m.fl. (C-17/03, EU:C:2005:362, præmis 73 og 74 og den deri nævnte retspraksis). Jf. også i denne retning mit forslag til afgørelse Evonik Degussa mod Kommissionen (C-162/15 P, EU:C:2016:587, punkt 183 og 184). Jf. vedrørende udviklingen af dette princip i Domstolens retspraksis J. Rideau, *L'Union européenne et les droits de l'homme*, Recueil des Cours de l'Académie de La Haye, bind. 265, 1997, s. 173-177, og Lemańska, J., *Uzasadnione oczekiwania w perspektywie prawa krajowego i regulacji europejskich*, Wolters Kluwer, Warszawa, 2016, s. 41-46.

24 – Dom af 12.7.1957, Algera m.fl. mod Den fælles Forsamling (7/56 og 3/57-7/57, EU:C:1957:7, s. 116).

64. Selv om man anlægger en anden fortolkning, hvorefter retsakter uden retsstiftende karakter alligevel kunne give anledning til forventninger, der fortjener EU-rettens beskyttelse²⁵, kan det konkluderes, at Ovidiu-Mihaita Petreas forventninger ikke fortjener en sådan beskyttelse.

65. Under alle omstændigheder er princippet om beskyttelse af den berettigede forventning baseret på en afvejning mellem den private interesse og almenhedens interesse i offentlig orden²⁶. I den foreliggende sag kunne den beskyttelse, der følger af det pågældende princip, alene ydes Ovidiu-Mihaita Petrea på betingelse af, at beskyttelsen ville gøre det muligt at afbalancere disse to interesser.

66. Princippet om berettiget forventning nuanceres ofte med påstanden om, at en forvaltningsakt kan tilbagekaldes, på betingelse af, at den myndighed, som har udstedt den pågældende retsakt, overholder en rimelig frist. Fristens længde kunne være relevant ved afvejningen af de omhandlede interesser. Om tilbagekaldelsesfristen er rimelig, skal under alle omstændigheder vurderes i forhold til hver enkelt situation. Det forekommer mig dog, at den frist, der opfattes som »rimelig« i tilfælde, hvor den omhandlede afgørelse ikke har retsstiftende karakter, bør være klart længere end den frist, som ville være tilstrækkelig til at beskytte forventninger som følge af en retsakt, der har skabt individuelle rettigheder²⁷.

67. Der er endvidere gået under 13 måneder mellem udstedelsen af registreringsbeviset til Ovidiu-Mihaita Petrea og vedtagelsen af tilbagesendelsesforanstaltningen. Hvis en udsendelsesafgørelse gennemføres mere end to år efter, at den blev truffet, skal den berørte medlemsstat i henhold til artikel 33, stk. 2, i direktiv 2004/38 efterprøve, om begrundelserne for, at afgørelsen blev truffet, fortsat gør sig gældende. Når en frist på to år er udløbet, har medlemsstaterne ifølge direktiv 2004/38 pligt til på ny at undersøge, om en udsendelse, men ikke et indrejseforbud, som i sagens natur har varige retsvirkninger, stadig er aktuel. Intet tyder således på, at ophævelsen af registreringsbeviset og vedtagelsen af en tilbagesendelsesforanstaltning i hovedsagen kunne være i klar modstrid med princippet om beskyttelse af den berettigede forventning.

68. Under alle omstændigheder påhviler det den forelæggende ret at vurdere, om Ovidiu-Mihaita Petreas potentielle forventning kan kaldes »berettiget«, og om den fortjener en særlig beskyttelse i forhold til de omhandlede omstændigheder.

69. Kort sagt er det min opfattelse, at udstedelsen af et registreringsbevis i princippet ikke kan give anledning til en berettiget forventning. Det påhviler dog den nationale ret at vurdere, om princippet om beskyttelse af berettigede forventninger er til hinder for ophævelsen af et sådant bevis under omstændigheder som de i hovedsagen omhandlede.

e) Princippet om god forvaltningsskik

70. I forelæggelsesafgørelsen har Dioikitiko Protodikeio Thessalonikis (forvaltningsdomstolen i første instans i Thessaloniki) ikke præciseret, hvorledes princippet om god forvaltningsskik kunne være relevant for besvarelsen af rettens første spørgsmål.

25 – Jf. dom af 12.7.1962, Koninklijke Nederlandsche Hoogovens en Staalfabrieken mod Den Høje Myndighed (14/61, EU:C:1962:28, s. 520). Jf. ligeledes S. Schönberg, *Legitimate Expectations in Administrative Law*, Oxford University Press, Oxford, 2000, s. 117, D. Ritleng »Le retrait des actes administratifs contraires au droit communautaire« *Bestand und Perspektiven des Europäischen Verwaltungsrechts*, Nomos, Baden Baden, 2008, s. 243.

26 – Jf. i denne forbindelse dom af 12.7.1962, Koninklijke Nederlandsche Hoogovens en Staalfabrieken mod Den Høje Myndighed (14/61, EU:C:1962:28, s. 520).

27 – I dommen af 12.7.1962, Koninklijke Nederlandsche Hoogovens en Staalfabrieken mod Den Høje Myndighed (14/61, EU:C:1962:28, s. 521), anførte Domstolen, at kriteriet »rimelig frist« kan være af betydelig interesse, når der er tale om retsstiftende afgørelser, som har skabt individuelle rettigheder, mens det har mindre betydning, når der er tale om en konstaterende afgørelse.

71. Det kan konstateres, at dette spørgsmål vedrører muligheden for at ophæve et registreringsbevis og træffe en foranstaltning om tilbagesendelse uden en ny forudgående undersøgelse af betingelserne i artikel 27 og 28 i direktiv 2004/38.

72. Det er derfor nærliggende at antage, at den forelæggende ret, da den nævnte princippet om god forvaltningsskik, satte spørgsmålstegn ved relevansen af omsorgspligten under omstændigheder som de i hovedsagen omhandlede²⁸. Dette princip indebærer en pligt til at foretage en tilbundsgående vurdering under hensyntagen til en berørt parts forhold, hver gang der træffes en afgørelse vedrørende den pågældende²⁹.

73. Jeg er imidlertid ikke overbevist om, at denne tilgang kan benyttes i det tilfælde, hvor et indrejseforbud stadig har retsvirkning. En sådan løsning ville, som jeg allerede har gjort gældende³⁰, fjerne retsvirkningerne af indrejseforbuddet. Derfor vil princippet om god forvaltningsskik ikke kunne benyttes med henblik på at omgå virkningerne af et indrejseforbud, der er gyldigt udstedt af de nationale myndigheder under omstændigheder som de i hovedsagen omhandlede.

74. På baggrund af det ovenstående er jeg af den opfattelse, at ophævelsen af et registreringsbevis og vedtagelsen af en foranstaltning om tilbagesendelse under omstændigheder som de i hovedsagen omhandlede ikke er i strid med EU-retten.

B. Det andet præjudicielle spørgsmål

75. Med det andet præjudicielle spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om indførelsen af fælles procedurer dels for tredjelandstatsborgere, der er omfattet af direktiv 2008/115, dels for unionsborgere, der er omfattet af direktiv 2004/38, er i overensstemmelse med EU-retten.

76. Den græske og belgiske regering samt Kommissionen har besvaret dette spørgsmål bekræftende. Det Forenede Kongeriges regering har blot konstateret, at direktiv 2008/115 alene gælder for tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold på en medlemsstats område, og det er den danske regering enig i. Ovidiu-Mihaita Petrea har ikke udtalt sig udtrykkeligt om dette punkt.

1. Generelle bemærkninger

77. Direktiv 2004/38 fastsætter et vist antal proceduremæssige regler, som medlemsstaterne skal overholde med henblik på en eventuel begrænsning af en unionsborgers ret til ophold, nemlig bl.a. reglerne i artikel 30 og 31. Derimod indeholder det ingen bestemmelser, der fastlægger de nærmere regler for de administrative og retslige procedurer i forbindelse med en afgørelse om inddragelse af en unionsborgers ret til at opholde sig på værtsmedlemsstatens område. Det fremgår af Domstolens faste praksis, at det i mangel af EU-retlige bestemmelser på området tilkommer hver enkelt medlemsstat i sin interne retsorden at fastsætte sådanne bestemmelser, dog på den betingelse, at disse ikke må være mindre gunstige end dem, som regulerer tilsvarende situationer, der er underlagt national ret (ækvivalensprincippet), og at de i praksis ikke umuliggør eller uforholdsmæssigt vanskeliggør udøvelsen af rettigheder, der er tillagt ved EU-retten (effektivitetsprincippet)³¹.

28 – Retspraksis og retsvidenskaben har valgt forskellige tilgange til forholdet mellem princippet for god forvaltningsskik og omsorgspligten. Princippet om god forvaltningsskik og omsorgspligten opfattes nogle gange som to forskellige begreber og andre gange som det samme. Til trods for disse uoverensstemmelser mener jeg, at de ifølge flertalsholdningen som minimum skal ses i tilknytning til hinanden.

29 – Jf. vedrørende dette princip Domstolens dom af 11.7.1974, Guillot mod Kommissionen (53/72, EU:C:1974:80, præmis 3), og af 28.5.1980, Kuhner mod Kommissionen (33/79 og 75/79, EU:C:1980:139, præmis 23).

30 – Jf. punkt 38 i nærværende forslag til afgørelse.

31 – Dom af 17.3.2016, Bensada Benallal (C-161/15, EU:C:2016:175, præmis 23 og 24). Jf. ligeledes generaladvokat Bots forslag til afgørelse ZZ (C-300/11, EU:C:2013:363, punkt 83 og 84).

78. I den forbindelse ser jeg intet til hinder for, at medlemsstaten støtter sig på bestemmelserne til gennemførelse af direktiv 2008/115 i national ret, på betingelse af at den beskyttelse, der er fastsat i direktiv 2004/38, samt ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet respekteres, hvilket det påhviler den nationale ret at vurdere.

79. Det er korrekt, at direktiv 2004/38 og 2008/115 ikke har samme mål. Alligevel finder jeg ikke den holdning overbevisende, at det ikke skulle være muligt tilsvarende at benytte løsningerne i direktiv 2008/115 til at fastsætte proceduremæssige regler for unionsborgere.

80. Denne holdning er baseret på den opfattelse, at proceduremæssige løsninger for tredjelandstatsborgere ikke giver en tilstrækkelig grad af respekt for rettighederne med henblik på at sikre en passende beskyttelse af en unionsborgers proceduremæssige rettigheder. I den forbindelse vil jeg tillade mig at gøre opmærksom på ordlyden af artikel 1 i direktiv 2008/115, der fastsætter »fælles standarder og procedurer, som skal anvendes i medlemsstaterne [...] i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder som er generelle principper i fællesskabsretten og folkeretten³²«.

81. Under hensyntagen til det ovenstående er jeg af den opfattelse, at EU-retten ikke er til hinder for anvendelsen af regler vedrørende tredjelandstatsborgere med henblik på indførelse af en ordning for unionsborgere.

82. Uanset disse generelle betragtninger rejser det andet præjudicielle spørgsmål to spørgsmål, dels om hvilken myndighed der har kompetence til at træffe afgørelse om tilbagesendelse af en unionsborger, dels om muligheden for at træffe en sådan afgørelse som en foranstaltning efter overtrædelsen af et indrejseforbud.

2. Den kompetente myndighed

83. Ifølge oplysningerne i forelæggelsesafgørelsen er den myndighed, der har udstedt den administrative retsakt af 2014 (vicepolitimesteren for fremmedpolitiet), ikke anført blandt de organer, som har kompetence til at træffe en afgørelse om tilbagesendelse af en tredjelandstatsborger.

84. Jeg minder om, at direktiv 2004/38 ikke præciserer myndighedernes organisatoriske struktur. I den forbindelse er jeg enig med Kommissionen, som – under henvisning til direktivets indhold – har anført, at direktiv 2004/38 kun nævner »kompetente myndigheder«³³. Således ser jeg ingen potentiel krænkelse af EU-retten, så længe den berørte myndighed har kompetence til at udstede de pågældende akter, idet den under alle omstændigheder skal overholde de rettigheder og proceduremæssige garantier, som følger af direktiv 2004/38.

3. Foranstaltning som følge af overtrædelsen af indrejseforbuddet

85. Den forelæggende ret har bemærket, at medlemsstaterne ifølge artikel 6, stk. 1, i direktiv 2008/115 skal træffe afgørelse om tilbagesendelse vedrørende enhver tredjelandstatsborger, som opholder sig ulovligt på deres område, hvilket betyder, at en afgørelse om tilbagesendelse følger af opholdets ulovlige karakter og ikke af hensynet til den offentlige orden eller nationale sikkerhed.

32 – Min fremhævelse.

33 – Jf. artikel 8, stk. 1, i direktiv 2004/38 og 12. og 14. betragtning hertil.

86. Som allerede anført i min bedømmelse af det første præjudicielle spørgsmål³⁴ er en afgørelse om tilbagesendelse – under omstændigheder som de i hovedsagen omhandlede – dog begrænset til at gennemføre virkningerne af et indrejseforbud. I forhold til dette mål hidrører artikel 27 i direktiv 2004/38 sammenholdt med dette direktivs artikel 32 på den ene side og reglen som følge af artikel 6 i direktiv 2008/115 på den anden side fra samme forskrift. Som følge heraf – og idet jeg begrænser mine bemærkninger til tilfælde, hvor indrejseforbuddet overtrædes – mener jeg i denne henseende, at den nationale lovgiver kan tilpasse bestemmelserne i direktiv 2008/115 for at vedtage regler vedrørende unionsborgere.

87. Derfor foreslår jeg, at det andet præjudicielle spørgsmål besvares således, at direktiv 2004/38 ikke er til hinder for at anvende indholdet af direktiv 2008/115 med henblik på at fastsætte nærmere bestemmelser for procedurerne vedrørende en foranstaltning om tilbagesendelse af en unionsborger, der er indrejst i den berørte medlemsstats område, selv om den pågældende er omfattet af et indrejseforbud, som stadig har retsvirkning, på betingelse af at beskyttelsesforanstaltningerne og de proceduremæssige garantier, jf. direktiv 2004/38, navnlig kapitel VI heri, samt ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet overholdes, hvilket det tilkommer den nationale ret at vurdere.

C. Det tredje præjudicielle spørgsmål

88. Det tredje præjudicielle spørgsmål stiller den forelæggende ret kun, såfremt det første spørgsmål besvares benægtende. Jeg vil dog gå videre med min bedømmelse, i tilfælde af at Domstolen ikke skulle være enig i min holdning til det første spørgsmål.

89. Med det tredje præjudicielle spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om de nationale myndigheder – idet det antages, at de under udøvelse af deres procesautonomi af hensyn til den offentlige orden og sikkerhed ophæver beviset for registrering af en statsborger i en anden medlemsstat – da vil kunne træffe en foranstaltning om tilbagesendelse af den pågældende borger uden domstolsprøvelse ifølge bestemmelserne i artikel 27 og 28 i direktiv 2004/38.

90. Hvis Domstolen med en benægtende besvarelse af det første præjudicielle spørgsmål skulle beslutte, at vedtagelsen af en foranstaltning om tilbagesendelse under omstændigheder som de i hovedsagen omhandlede ikke er en følge af overtrædelsen af et indrejseforbud, ville det betyde, at denne tilbagesendelsesforanstaltning ikke ville kunne unddrages domstolsprøvelse, jf. artikel 27 og 28 i direktiv 2004/38.

91. Det tilkommer den nationale lovgiver at afgøre, om ophævelsen af et sådant bevis og afgørelsen om tilbagesendelse udgør en samlet foranstaltning. Foreningen af disse to foranstaltninger må dog ikke føre til en tilsidesættelse af princippet om, at en tilbagesendelsesforanstaltning skal underkastes en forudgående domstolsprøvelse.

92. I tilfælde af en benægtende besvarelse af det første præjudicielle spørgsmål foreslår jeg på baggrund af disse betragtninger, at Domstolen på det tredje præjudicielle spørgsmål svarer, at en afgørelse om tilbagesendelse af en unionsborger, som har overtrådt et indrejseforbud, skal underkastes domstolsprøvelse, jf. artikel 27 og 28 i direktiv 2004/38.

D. Det femte præjudicielle spørgsmål

93. Det sidste præjudicielle spørgsmål stilles udelukkende for det tilfælde, at Domstolen skulle besvare det fjerde spørgsmål bekræftende.

³⁴ – Jf. punkt 38 i nærværende forslag til afgørelse.

94. Det fjerde præjudicielle spørgsmål sigter mod at fastslå, om en fejl ved meddelelsen af en afgørelse – dvs. en manglende forklaring af indholdet heraf på et sprog, den pågældende forstår – vil kunne påberåbes i forbindelse med en klage over en foranstaltning efter denne afgørelse. Domstolen skal ikke besvare det fjerde præjudicielle spørgsmål, hvis den på det femte spørgsmål svarer, at afgørelsen om indrejseforbud ikke skal meddeles på et sprog, den pågældende forstår, når denne ikke har anmodet herom. Jeg vil derfor analysere dette femte og sidste spørgsmål, før jeg besvarer det fjerde præjudicielle spørgsmål.

95. Med det femte præjudicielle spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om direktiv 2004/38 giver værtsmedlemsstatens myndigheder pligt til under alle omstændigheder at meddele statsborgeren i en anden medlemsstat »afgørelsen om udsendelse« på et sprog, som den pågældende person forstår, selv om personen ikke har indgivet en anmodning herom.

96. Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at dette spørgsmål er blevet rejst i forbindelse med artikel 32 i direktiv 2004/38. Denne bestemmelse vedrører udelukkende indrejseforbud af hensyn til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed³⁵. Der stilles ingen særlige krav til meddelelsen af afgørelserne om indrejseforbud. Derimod omhandler artikel 30 i direktiv 2004/38 fastsættelse af regler for meddelelse af enhver foranstaltning truffet i henhold til dette direktivs artikel 27, bl.a. om indrejseforbud i henhold til dette direktivs artikel 32. Jeg mener derfor, at afgørelser om indrejseforbud falder inden for anvendelsesområdet for artikel 30 i direktiv 2004/38, som generelt præciserer de nærmere regler for meddelelsen af disse afgørelser.

97. Ifølge den græske, belgiske og danske regering og Det Forenede Kongeriges regering samt Kommissionen giver artikel 30 i direktiv 2004/38 ikke pligt til at meddele afgørelsen om indrejseforbud på et sprog, den pågældende forstår, hvis vedkommende ikke udtrykkeligt har anmodet herom, men til at meddele den på en måde, der giver den pågældende mulighed for at forstå afgørelsens indhold og virkning. Derimod påstår Ovidiu-Mihaita Petrea, at myndighederne er forpligtet til at meddele den berørte part »udvisningsafgørelsen på et sprog, han forstår«, også selv om han ikke har anmodet herom.

98. Artikel 30, stk. 1, i direktiv 2004/38 fastsætter, at alle afgørelser »meddeles de pågældende personer skriftligt på en måde, der giver dem mulighed for at forstå afgørelsens indhold og virkning«, mens det følger af bestemmelsens stk. 2, at »de præcise og fuldstændige oplysninger om hensynet til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed, der danner grundlaget for en sådan afgørelse meddeles de pågældende personer«.

99. Begrundelsen for forslaget til direktiv 2004/38 er klart med hensyn til EU-lovgivers inspirationskilde og citerer i den forbindelse dels bestemmelserne i direktiv 64/221, dels Domstolens retspraksis³⁶.

100. Nærmere bestemt er artikel 30, stk. 1, i direktiv 2004/38, som er delvis baseret på ordlyden af artikel 7, stk. 1, i direktiv 64/221, inspireret af dommen i sagen Adoui og Cornuaille³⁷. I denne dom fastslog Domstolen, at en afgørelse ikke nødvendigvis skal oversættes til den pågældendes sprog, især når der er tale om et mindre kendt sprog, men medlemsstaten skal træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at den pågældende forstår afgørelsens indhold og retsvirkninger.

35 – Jeg skal i den forbindelse bemærke, at begrebet »den offentlige sundhed« ikke findes i alle sprogversioner af artikel 32 i direktiv 2004/38.

36 – Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, KOM(2001) 257 endelig.

37 – Dom af 18.5.1982 (115/81 og 116/81, EU:C:1982:183, præmis 13).

101. Under forarbejdet satte Det Økonomiske og Sociale Udvalg spørgsmålstegn ved denne tilgang. Udvalget bemærkede, at begrundelsen i forslaget til direktiv 2004/38 var i strid med den oprindelige ordlyd af dette direktiv, nemlig med direktivets artikel 28, stk. 2, hvorefter afgørelsen meddeles de pågældende personer på en måde, der giver dem mulighed for at forstå afgørelsens indhold og virkning, fordi det i begrundelsen var anført, at afgørelsen ikke nødvendigvis skulle oversættes til den pågældende persons sprog, navnlig ikke når der var tale om et mindre kendt sprog³⁸. Ordlyden af denne bestemmelse, som endte med at blive artikel 30, stk. 1, i direktiv 2004/38, blev dog ikke ændret i denne henseende. Derfor forekommer det mig, at lovgiver ikke har ændret holdning i forhold til, hvad der er anført i begrundelsen, og ikke har anset det for nødvendigt, at hver enkelt afgørelse blev oversat.

102. Såfremt den pågældende ikke fremsætter en udtrykkelig anmodning herom, kan man undre sig over, hvordan de nationale myndigheder kan fastslå, hvilket sprog vedkommende forstår. I den forbindelse er det vigtigt at bemærke, at artikel 30 i direktiv 2004/38, sammenholdt med direktivets artikel 27, stk. 1, ikke blot vedrører unionsborgere, men ligeledes deres familiemedlemmer uanset deres nationalitet.

103. Jeg foreslår derfor Domstolen at besvare det femte præjudicielle spørgsmål således, at artikel 30 i direktiv 2004/38 ikke giver værtsmedlemsstatens myndigheder pligt til at meddele en borger fra en anden medlemsstat en afgørelse om indrejseforbud på et sprog, denne forstår, hvis den pågældende ikke har anmodet herom, eftersom en medlemsstat alligevel skal træffe alle hensigtsmæssige foranstaltninger for at sikre, at den pågældende forstår afgørelsens indhold og retsvirkninger.

E. Det fjerde præjudicielle spørgsmål

104. I tilfælde af at Domstolen ikke skulle være enig i min bedømmelse vedrørende det femte præjudicielle spørgsmål og mene, at værtsmedlemsstatens myndigheder ifølge EU-retten skal meddele borgeren i en anden medlemsstat afgørelsen om hans udsendelse på et sprog, den pågældende forstår, vil jeg gå videre med en undersøgelse af det fjerde præjudicielle spørgsmål.

105. Med dette spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om effektivitetsprincippet er til hinder for en national retspraksis, hvorefter de administrative myndigheder i forbindelse med ophævelsen af et bevis for registrering som unionsborger eller i forbindelse med værtsmedlemsstatens vedtagelse af en foranstaltning om udsendelse, fordi der foreligger et indrejseforbud mod statsborgeren i en anden medlemsstat – ikke må vurdere, i hvilken grad proceduremæssige garantier i artikel 30 og 31 i direktiv 2004/38 er blevet overholdt, da afgørelsen om indrejseforbuddet blev truffet.

106. Det forekommer mig, at den forelæggende ret med dette spørgsmål søger at få fastslået, om EU-retten giver medlemsstaterne pligt til på ny at undersøge den oprindelige afgørelse om indrejseforbud, hver gang der træffes en foranstaltning som følge af denne afgørelse.

107. Jeg bemærker, at den forelæggende ret har henvist til »foranstaltning om udsendelse« i det fjerde præjudicielle spørgsmål. Dog er det min opfattelse, at den som i det første præjudicielle spørgsmål mente »foranstaltning om tilbagesendelse« som følge af et indrejseforbud.

108. Den græske og belgiske regering, som udtrykkeligt henviser til retssikkerheden, samt Det Forenede Kongeriges regering er af den opfattelse, at dette spørgsmål bør besvares benægtende. Ovidiu-Mihaita Petrea og Kommissionen anfægter derimod denne tilgang og påberåber sig den potentielle konflikt mellem denne løsning og effektivitetsprincippet.

38 – Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område« (KOM(2001) 257 endelig, punkt 4.8.2).

109. I henhold til artikel 31, stk. 1, i direktiv 2004/38 skal en person, der er omfattet af en afgørelse om indrejseforbud begrundet i hensynet til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed, have adgang til domstolsprøvelse. Som følge heraf mener jeg, at Ovidiu-Mihaita Petrea under omstændigheder som de i hovedsagen omhandlede kunne påberåbe sig den manglende oversættelse på tidspunktet for meddelelse af afgørelsen af 2011 under henvisning til artikel 31 i direktiv 2004/38.

110. Imidlertid giver direktiv 2004/38 kun medlemsstaterne pligt til at respektere de proceduremæssige garantier, jf. artikel 31, »på tidspunktet for vedtagelsen« af begrænsende foranstaltninger³⁹. Efter min mening gælder denne forpligtelse indtil det tidspunkt, hvor en sådan afgørelse bliver endelig. Denne holdning er i overensstemmelse med Domstolens retspraksis, idet den allerede har anerkendt, at den endelige karakter af en forvaltningsafgørelse bidrager til retssikkerheden med den konsekvens, at EU-retten ikke kræver, at et forvaltningsorgan i princippet er forpligtet til at genoptage en forvaltningsafgørelse, som er blevet endelig⁴⁰.

111. Når et indrejseforbud er blevet endeligt, kan en unionsborger indgive en ansøgning om ophævelse i henhold til artikel 32, stk. 1, i direktiv 2004/38⁴¹. Denne bestemmelse skal sikre, at det pågældende forbud kan ophæves efter en rimelig frist, men som det fremgår af direktiv 2004/38 udelukkende i forhold til omstændighederne efter vedtagelsen af en sådan foranstaltning⁴².

112. Den løsning, der er valgt i national ret, hvorefter en retsakt, som er blevet endelig, ikke kan efterprøves inden for rammerne af en klage over en senere retsakt, er således efter min opfattelse ikke i strid med direktiv 2004/38.

113. Under alle omstændigheder skal regler vedrørende adgangen til domstolsprøvelse af foranstaltninger, som begrænser retten til fri bevægelighed og ophold, være i overensstemmelse med ækvivalens- og effektivitetsprincippet. Blandt oplysningerne i forelæggelsesafgørelsen er der intet, som tyder på, at disse principper ikke er blevet overholdt. Under alle omstændigheder tilkommer det den nationale ret at vurdere, at de pågældende regler hverken strider imod ækvivalensprincippet eller effektivitetsprincippet. Jeg foreslår derfor, at det fjerde præjudicielle spørgsmål besvares således, at direktiv 2004/38 ikke er til hinder for en national praksis eller nationale regler, som – i forbindelse med en ophævelse af et bevis for registrering som unionsborger eller i forbindelse med en vedtagelse af en foranstaltning om tilbagesendelse fra værtsmedlemsstaten, fordi en statsborger i en anden medlemsstat har krænket et indrejseforbud – ikke gør det muligt at vurdere, i hvilken grad proceduremæssige garantier i artikel 30 og 31 i direktiv 2004/38 er blevet overholdt, da afgørelsen om indrejseforbuddet blev truffet, på betingelse af at disse regler eller denne nationale praksis hverken er i strid med ækvivalensprincippet eller effektivitetsprincippet.

39 – Dom af 4.10.2012, Byankov (C-249/11, EU:C:2012:608, præmis 54-56).

40 – Dom af 4.10.2012, Byankov (C-249/11, EU:C:2012:608, præmis 76).

41 – Jf. dom af 17.6.1997, Shingara og Radiom (C-65/95 og C-111/95, EU:C:1997:300, præmis 39 og 41), hvori Domstolen under henvisning til dommen af 18.5.1982, Adoui og Cornuaille (115/81 og 116/81, EU:C:1982:183) – der, som jeg har anført i fodnote 12, har inspireret til artikel 32, stk. 2, i direktiv 2004/38 – har anført: »Den omstændighed, at en statsborger i en medlemsstat har undladt [...] at påklage en tidligere beslutning, eller at den uafhængige kompetente myndighed ikke har afgivet en udtalelse, kan ikke udgøre en hindring for behandling af den nye ansøgning, der indgives af den pågældende statsborger.«

42 – A. Pérez van Kappel, »La libre circulación de personas sin motivos económicos tras la adopción de la Directiva 2004/38/CE y a la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia«, *Estudios de Derecho Judicial*, bind 132, 2007, s. 139.

VI. Forslag til afgørelse

114. På baggrund af ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen at besvare de præjudicielle spørgsmål fra den forelæggende ret på følgende måde:

- »1) Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, om ændring af forordning (EØF) nr. 1612/68 og om ophævelse af direktiv 64/221/EØF, 68/360/EØF, 72/194/EØF, 73/148/EØF, 75/34/EØF, 75/35/EØF, 90/364/EØF, 90/365/EØF og 93/96/EØF, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 492/2011 af 5. april 2011 (berigtiget i EUT L 229, s. 35) og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og princippet om god forvaltningsskik, er ikke til hinder for ophævelse af beviset for registrering som unionsborger udstedt i en anden medlemsstat og heller ikke for, at sidstnævnte træffer en foranstaltning om tilbagesendelse af den pågældende borger, når borgeren, til trods for at den pågældende er omfattet af et indrejseforbud udstedt af værtsmedlemsstaten af hensyn til den offentlige orden og sikkerhed, som stadig er gældende, på ny rejser ind i værtsmedlemsstatens område.
- 2) Direktiv 2004/38 er ikke til hinder for at anvende indholdet i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/115/EF af 16. december 2008 om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold med henblik på at fastsætte nærmere bestemmelser for procedurerne vedrørende en foranstaltning for tilbagesendelse af en unionsborger, der er indrejst i en anden medlemsstats område, selv om den pågældende medlemsstat har udstedt et indrejseforbud, på betingelse af at beskyttelsesforanstaltningerne og de proceduremæssige garantier, jf. direktiv 2004/38, navnlig kapitel VI heri, samt ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet overholdes, hvilket det tilkommer den nationale ret at vurdere.
- 3) Artikel 30 i direktiv 2004/38 giver ikke værtsmedlemsstatens myndigheder pligt til at meddele en borger i en anden medlemsstat en afgørelse om indrejseforbud på et sprog, denne forstår, hvis den pågældende ikke har anmodet herom, eftersom en medlemsstat alligevel skal træffe alle hensigtsmæssige foranstaltninger for at sikre, at den pågældende har forstået indholdet og retsvirkningerne af denne afgørelse.
- 4) Direktiv 2004/38 er ikke til hinder for en national praksis eller nationale regler, som – i forbindelse med ophævelsen af et bevis for registrering som unionsborger eller i forbindelse med en vedtagelse af en foranstaltning om tilbagesendelse fra værtsmedlemsstaten, fordi en statsborger i en anden medlemsstat har krænket et indrejseforbud – ikke gør det muligt at vurdere, i hvilken grad proceduremæssige garantier i artikel 30 og 31 i direktiv 2004/38 er blevet overholdt, da afgørelsen om indrejseforbuddet blev truffet, på betingelse af at disse regler eller den nationale praksis hverken er i strid med ækvivalensprincippet eller effektivitetsprincippet.«