



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

14. september 2017*

»Præjudiciel forelæggelse – direktiv 2004/38/EF – direktiv 2008/115/EF – retten til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område – en medlemsstats statsborgers ophold på en anden medlemsstats område trods forbud mod indrejse på denne medlemsstats område – lovligheden af afgørelse om tilbagekaldelse af bevis for registrering og af anden afgørelse om udsendelse – mulighed for undtagelsesvis at gøre ulovligheden af tidligere afgørelse gældende – oversættelsesforpligtelse«

I sag C-184/16,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Diikitiko Protodikio Thessalonikis (forvaltningsdomstolen i første instans i Thessaloníki, Grækenland) ved afgørelse af 23. marts 2016, indgået til Domstolen den 1. april 2016, i sagen:

Ovidiu-Mihăiță Petrea

mod

Ypourgos Esoterikon kai Diikitikis Anasyngrotisis

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, R. Silva de Lapuerta, og dommerne E. Regan, J.-C. Bonichot (refererende dommer), A. Arabadjiev og C.G. Fernlund,

generaladvokat: M. Szpunar

justitssekretær: fuldmægtig R. Schiano,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 2. februar 2017,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Ovidiu-Mihăiță Petrea ved dikigori S. Dima og A. Muntean,
- den græske regering ved D. Katopodis og A. Magrippi, som befuldmægtigede,
- den belgiske regering ved C. Pochet og L. Van den Broeck, som befuldmægtigede,
- den danske regering ved S. Wolff og C. Thorning, som befuldmægtigede,

* Processprog: græsk.

- Det Forenede Kongeriges regering ved S. Brandon og C. Brodie, som befuldmægtigede, bistået af barrister B. Lask,
 - Europa-Kommissionen ved E. Montaguti og M. Konstantinidis, som befuldmægtigede,
- og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 27. april 2017,
afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af såvel artikel 27, 28 og 30-32 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgernes 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, berigtiget i EUT 2004, L 229, s. 35, samt i EUT 2007, L 204, s. 28), af artikel 6, stk. 1, 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 (EUT 2008, L 348, s. 98), som af effektivitetsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning.
- 2 Anmodningen er blevet fremsat i forbindelse med en tvist mellem Ovidiu-Mihăită Petrea og Ypourgos Dimosias Taxis kai Prostatias tou Politi (ministeren for offentlig orden og borgernes beskyttelse), nu Ypourgos Esoterikon kai Diikitikis Anasyngrotisis (ministeren for indenrigsanliggender og administrativ reform), vedrørende lovligheden af en administrativ afgørelse, hvorved sidstnævnte tilbagekaldte et bevis for registrering, som var blevet udstedt til førstnævnte, og traf afgørelse om hans tilbagesendelse til Rumænien.

Retsforskrifter

EU-retten

Direktiv 2004/38

- 3 Følgende fremgår af 11. betragtning til direktiv 2004/38:
»Unionsborgernes grundlæggende og personlige ret til at tage ophold i en anden medlemsstat følger direkte af traktaten og kræver ikke opfyldelse af administrative procedurer.«
- 4 Direktivets artikel 8, stk. 1 og 2, fastsætter:
»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.
2. Fristen for registrering skal være på mindst tre måneder fra indrejsedatoen. Der udstedes straks bevis for registrering. På beviset anføres den registrerede persons navn og adresse samt dato for registreringen. Ved misligholdelse af forpligtelsen til at lade sig registrere kan der pålægges sanktioner, der står i rimeligt forhold til overtrædelsen, og som ikke må indebære forskelsbehandling.«

5 Direktivets artikel 15, stk. 1, indeholder følgende bestemmelse:

»Procedurerne i artikel 30 og 31 finder tilsvarende anvendelse på alle afgørelser om begrænsning af bevægelsesfriheden for unionsborgere eller deres familiemedlemmer, som er begrundet i andre hensyn end den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed.«

6 Direktivets artikel 27, stk. 1 og 2, har følgende ordlyd:

»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.«

7 Artikel 28, stk. 1, i direktiv 2004/38 bestemmer:

»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.«

8 Direktivets artikel 30 indeholder følgende bestemmelse:

»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.

2. 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, medmindre hensynet til statens sikkerhed er til hinder herfor.

3. I meddelelsen angives det, til hvilken rets- eller forvaltningsmyndighed der kan indgives klage, samt fristen herfor og i givet fald fristen for at forlade medlemsstaten. Medmindre der er tale om behørigt begrundede hastetilfælde, skal fristen for at forlade medlemsstaten være på mindst en måned regnet fra datoen for meddelelsen.«

9 Direktivets artikel 31 fastsætter:

»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.

2. Hvis den administrative klage over en udsendelsesafgørelse eller anmodningen om domstolsprøvelse ledsages af en anmodning om en midlertidig afgørelse om at udsætte afgørelsens gennemførelse, må den faktiske udsendelse fra medlemsstaten ikke finde sted, før der er truffet beslutning om den midlertidige afgørelse, medmindre

- udsendelsesafgørelsen bygger på en tidligere retsafgørelse
- de pågældende personer tidligere har haft adgang til domstolsprøvelse, eller
- udsendelsesafgørelsen er bydende nødvendig af hensyn til den offentlige sikkerhed, jf. artikel 28, stk. 3.

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.«

10 Artikel 32 i direktiv 2004/38 fastsætter:

»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 [EU]-retten, 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.«

11 Direktivets artikel 37 bestemmer:

»Dette direktiv berører ikke love og administrative bestemmelser i medlemsstaterne, der er gunstigere for de personer, der er omfattet af dette direktiv.«

Direktiv 2008/115

12 Artikel 1 i direktiv 2008/115 fastsætter:

»I dette direktiv fastsættes der fælles standarder og procedurer, som skal anvendes i medlemsstaterne ved tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold, i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder som er generelle principper i [EU]-retten og folkeretten, herunder beskyttelse af flygtninge og menneskeretlige forpligtelser.«

13 Direktivets artikel 2, stk. 1, bestemmer:

»Dette direktiv finder anvendelse på tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold på en medlemsstats område.«

14 Direktivets artikel 6, stk. 1, indeholder følgende bestemmelse:

»Medlemsstaterne træffer afgørelse om tilbagesendelse vedrørende enhver tredjelandstatsborger, som opholder sig ulovligt på deres område, jf. dog de undtagelser, der er anført i stk. 2-5.«

15 Direktivets artikel 12 bestemmer:

»1. Afgørelser om tilbagesendelse og, hvis der er udstedt sådanne, afgørelser om indrejseforbud og afgørelser om udsendelse skal affattes skriftligt og angive de faktiske og retlige grunde samt oplyse om de retsmidler, der er til rådighed.

[...]

2. Medlemsstaterne tilvejebringer efter anmodning en skriftlig eller mundtlig oversættelse af de vigtigste elementer i afgørelser vedrørende tilbagesendelse som omhandlet i stk. 1, herunder oplysninger om tilgængelige retsmidler på et sprog, som tredjelandstatsborgeren forstår eller med rimelighed kan formodes at forstå.

3. Medlemsstaterne kan beslutte ikke at anvende stk. 2 på tredjelandstatsborgere, der er indrejst ulovligt på en medlemsstats område, og som ikke efterfølgende har fået opholdstilladelse eller ret til ophold i denne medlemsstat.

I disse tilfælde udfærdiges afgørelser vedrørende tilbagesendelse som omhandlet i stk. 1 ved hjælp af en standardformular i henhold til national lovgivning.

Medlemsstaterne sørger for, at der foreligger generelle informationsskrivelser, der redegør for standardformularens vigtigste elementer, på mindst fem af de sprog, der hyppigst anvendes eller forstås af personer, der indrejser ulovligt i den pågældende medlemsstat.«

Græsk ret

16 Præsidentdekret nr. 106/2007 om fri bevægelighed og ophold på græsk område for unionsborgere og deres familiemedlemmer (FEK A' 135/21.6.2007) har gennemført direktiv 2004/38.

17 Lov nr. 3907/2011 om tjenester i forbindelse med asyl og første modtagelse, tilbagesendelse af personer med ulovligt ophold, opholdstilladelse osv. (FEK A' 7/26.1.2011) har gennemført direktiv 2008/115.

18 Lovens artikel 40, stk. 1 og 2, fastsætter:

»1. For så vidt angår tilbagesendelse af personer, der har ret til fri bevægelighed i henhold til artikel 2, stk. 5, i Schengengrænsekodeksen og bestemmelserne i præsidentdekret nr. 106/2007, gælder bestemmelserne i denne lovs kapitel C vedrørende myndigheder, procedurer, proceduremæssige garantier og retsbeskyttelse af personer, som tilbagesendes, medmindre artikel 22-24 i præsidentdekret nr. 106/2007 indeholder mere gunstige bestemmelser.

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

Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 19 Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at Ovidiu-Mihăiță Petrea, som er rumænsk statsborger, i 2011 ved Monomeles Plimmeliodikio Piræa (enedommeren i første instans i strafferetlige sager i Piræus, Grækenland) blev idømt en fængselsstraf på otte måneder, som blev gjort betinget i tre år, for medvirken til tyveri.
- 20 Ved afgørelse af 30. oktober 2011 anordnede den græske forvaltning hans udsendelse til Rumænien med den begrundelse, at han udgjorde en alvorlig trussel for den offentlige orden og sikkerhed, og opførte ham på den nationale liste over uønskede udlændinge og i Schengeninformationssystemet indtil den 30. oktober 2018, hvilket indebærer, at han har forbud mod at rejse ind på græsk område indtil denne dato.
- 21 Afgørelsen præciserede, at Ovidiu-Mihăiță Petrea den 27. oktober 2011 modtog et informationshæfte for udlændinge, som skal udsendes, der informerede ham om hans rettigheder og klagemuligheder på et sprog, som han forstod, samt om muligheden for at anmode om en skriftlig eller mundtlig oversættelse af væsentlige passager i afgørelsen om tilbagesendelse.
- 22 Den 1. november 2011 erklærede Ovidiu-Mihăiță Petrea skriftligt, at han afstod fra enhver klagemulighed, og at han ønskede at vende tilbage til sit hjemland. Hans udsendelse til denne medlemsstat fandt sted den 5. november 2011.
- 23 Den 1. september 2013 vendte Ovidiu-Mihăiță Petrea tilbage til Grækenland og indgav den 25. september 2013 en ansøgning om bevis for registrering som unionsborger, som blev udstedt til ham samme dag.
- 24 Efter at have opdaget, at Ovidiu-Mihăiță Petrea stadig var omfattet af et indrejseforbud, besluttede fremmedpolitiet imidlertid den 14. oktober 2014 at tilbagekalde dette bevis og at anordne hans tilbagesendelse til Rumænien.
- 25 Ovidiu-Mihăiță Petrea klagede over denne afgørelse og gjorde i den forbindelse ikke alene gældende, at afgørelsen om udsendelse af 30. oktober 2011 ikke var blevet meddelt ham på et sprog, som han forstod, i strid med kravene i artikel 30 i direktiv 2004/38, men tillige, at han under alle omstændigheder ikke længere udgjorde en fare for den offentlige orden og sikkerhed.
- 26 Klagen blev afvist ved afgørelse af 10. november 2014 med den begrundelse, at Ovidiu-Mihăiță Petrea stadig var omfattet af et indrejseforbud. Det blev ligeledes anført, at han ikke kunne påberåbe sig ulovligheden af afgørelsen om udsendelse af 30. oktober 2011.
- 27 Ovidiu-Mihăiță Petrea har anlagt sag ved Diikitiko Protodikio Thessalonikis (forvaltningsdomstolen i første instans i Thessaloniki, Grækenland) med påstand om annulation af denne afgørelse og af afgørelse af 14. oktober 2014.
- 28 Diikitiko Protodikio Thessalonikis (forvaltningsdomstolen i første instans i Thessaloniki) har på denne baggrund 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 begrundet 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 [anvendelsesområdet ratione personae] 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?»

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål

- 29 Det fremgår af forelæggelsesafgørelsens ordlyd, at Diikitiko Protodikio Thessalonikis (forvaltningsdomstolen i første instans i Thessaloniki) er af den opfattelse, at afgørelsen om udsendelse af 30. oktober 2011 havde til formål dels at anordne Ovidiu-Mihăită Petras udsendelse fra græsk område, dels at forbyde ham fornyet indrejse indtil den 30. oktober 2018. Henset til de for Domstolen forelagte spørgsmål må denne afgørelse derfor anses for en afgørelse om indrejseforbud.

- 30 Under disse omstændigheder må det antages, at det med det første spørgsmål nærmere bestemt ønskes oplyst, om direktiv 2004/38, særlig artikel 27 og 32, og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning er til hinder for, at en medlemsstat dels tilbagekalder et bevis for registrering, som med urette er blevet udstedt til en unionsborger, der stadig er omfattet af et indrejseforbud, dels træffer en afgørelse om hans udsendelse alene med den begrundelse, at indrejseforbuddet stadig var gældende.
- 31 Den forelæggende ret ønsker navnlig oplyst, om artikel 27 i direktiv 2004/38 pålægger de kompetente myndigheder ved denne lejlighed at undersøge, om den berørte person stadig udgør en reel trussel for den offentlige orden, eller om de skal holde sig til vurderingen, som blev foretaget på tidspunktet for den oprindelige afgørelse, nemlig afgørelsen af 30. oktober 2011.
- 32 Hvad angår tilbagekaldelsen af beviset for registrering har Domstolen fastslået, at retten for en medlemsstats statsborgere til at rejse ind på en anden medlemsstats område og opholde sig dér i de af EF-traktaten hjemlede øjemed er en ret, som er direkte afledt af traktaten eller efter omstændighederne af bestemmelser udstedt til dennes gennemførelse. Udstedelse af opholdstilladelse til en statsborger i en medlemsstat må således anses for en foranstaltning, som ikke skaber nogen ret, men hvorved medlemsstaten blot fastslår den individuelle stilling for en statsborger fra en anden medlemsstat i forhold til EU-retens regler (jf. dom af 21.7.2011, Dias, C-325/09, EU:C:2011:498, præmis 48 og den deri nævnte retspraksis).
- 33 Ligesom denne konstaterende karakter forhindrer, at en borgers ophold kan betegnes som ulovligt i henhold til EU-retten, alene af den grund, at vedkommende ikke har et opholdsbevis, er den dermed også til hinder for, at en unionsborgers ophold skal anses for lovligt i henhold til EU-retten, alene af den grund, at et sådant bevis er blevet gyldigt udstedt til vedkommende (jf. dom af 21.7.2011, Dias, C-325/09, EU:C:2011:498, præmis 54).
- 34 Som anført af generaladvokaten i punkt 42 i forslaget til afgørelse, finder denne løsning så meget desto mere anvendelse inden for rammerne af EUF-traktaten, hvilket i øvrigt er anført i 11. betragtning til direktiv 2004/38.
- 35 Der er derfor tillige knyttet en sådan konstaterende karakter til det bevis for registrering, som er omhandlet i artikel 8, stk. 2, i direktiv 2004/38, således at udstedelsen heraf ikke i sig selv kan skabe en berettiget forventning hos den berørte om ret til ophold i den pågældende medlemsstat.
- 36 I hovedsagen giver ingen af de omstændigheder, som er beskrevet i forelæggelsesafgørelsen, i øvrigt mulighed for at antage, at de kompetente myndigheder skulle have skabt forhåbninger vedrørende den berørtes ret til ophold ved at give ham præcise tilsagn.
- 37 Det fremgår desuden af de sagsakter, som Domstolen råder over, at den græske forvaltning har begrundet tilbagekaldelsen af beviset for registrering med legitime hensyn, særlig den omstændighed, at beviset var blevet udstedt ved en fejl.
- 38 Det følger af det ovenstående, at hverken direktiv 2004/38 eller princippet om beskyttelse af den berettigede forventning er til hinder for, at beviset for registrering i direktivets artikel 8, stk. 2, tilbagekaldes under omstændigheder som de i hovedsagen omhandlede.
- 39 Hvad angår de nærmere bestemmelser for vedtagelsen af en afgørelse om tilbagesendelse under omstændigheder som de i hovedsagen omhandlede bemærkes, at det i artikel 27, stk. 1, i direktiv 2004/38 er fastsat, at medlemsstaterne med forbehold af bestemmelserne i dette kapitel kan begrænse den frie bevægelighed og ophold for en unionsborger eller et familiemedlem uanset nationalitet af hensyn til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed. Direktivets artikel 27, stk. 2, bestemmer navnlig, at den personlige adfærd skal udgøre en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse.

- 40 Nævnte direktivs artikel 28, stk. 1, pålægger de kompetente myndigheder at 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, inden de træffer afgørelse om udsendelse med begrundelse i den offentlige orden eller sikkerhed.
- 41 Disse bestemmelser, som gælder for alle afgørelser om udsendelse, finder dermed navnlig anvendelse på afgørelser om indrejseforbud, som artikel 32 i direktiv 2004/38 udtrykkeligt henviser til.
- 42 Selv om direktiv 2004/38 ikke indeholder særlige bestemmelser for det tilfælde, hvor en person, som er omfattet af et sådant forbud, vender tilbage til den pågældende medlemsstat i strid med dette forbud, følger det af samtlige bestemmelser i direktivet, og navnlig af dem, der vedrører en eventuel ophævelse af et forbud af denne type, at de kompetente myndigheder har egne beføjelser til at sikre overholdelsen heraf.
- 43 Det bemærkes i denne henseende, at direktiv 2004/38 fastsætter de betingelser, hvorunder de kompetente myndigheder kan ophæve forbuddet som følge af en ændring i omstændighederne.
- 44 Artikel 32, stk. 1, første afsnit, i direktiv 2004/38 præciserer nemlig, at personer, der bliver nægtet adgang til en medlemsstats område, kan ansøge om ophævelse af indrejseforbuddet efter udløbet af en rimelig frist afhængig af omstændighederne, dog under alle omstændigheder efter tre år regnet fra dets gennemførelse, ved at fremlægge dokumentation for enhver ændring af de forhold, der begrundede udstedelsen af indrejseforbuddet.
- 45 Det er imidlertid anført i direktivets artikel 32, stk. 2, at disse personer »ikke [må] rejse ind« i den pågældende medlemsstat, så længe deres ansøgning behandles.
- 46 Dermed følger det udtrykkeligt af disse bestemmelsers ordlyd, at direktiv 2004/38 på ingen måde hindrer en medlemsstat i at træffe en afgørelse om tilbagesendelse af en person, som i overensstemmelse med direktivets artikel 32, stk. 1, har ansøgt om ophævelse af det indrejseforbud, som vedkommende er omfattet af, så længe behandlingen af ansøgningen ikke har ført til et fordelagtigt resultat.
- 47 Det samme gælder nødvendigvis, når den berørte person som i hovedsagen er vendt tilbage til den pågældende medlemsstat uden at have ansøgt om ophævelse af det indrejseforbud, som vedkommende er omfattet af.
- 48 Hvad angår spørgsmålet, om de kompetente myndigheder på ny skal undersøge, om betingelserne i artikel 27 og 28 i direktiv 2004/38 er opfyldte, følger det af selve karakteren af en foranstaltning om indrejseforbud, at denne gælder, så længe den ikke er blevet ophævet, og at dens overtrædelse giver myndighederne mulighed for at træffe en ny afgørelse om udsendelse af den berørte.
- 49 I betragtning af det ovenstående skal det første spørgsmål derfor besvares med, at direktiv 2004/38 og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning ikke er til hinder for, at en medlemsstat dels tilbagekalder et bevis for registrering, som med urette er blevet udstedt til en unionsborger, der stadig var omfattet af et indrejseforbud, dels træffer en afgørelse om hans udsendelse alene med den begrundelse, at indrejseforbuddet stadig var gældende.

Det andet og det tredje spørgsmål

- 50 Med det andet og det tredje spørgsmål, som skal behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om EU-retten er til hinder for, at en afgørelse om tilbagesendelse af en unionsborger som den i hovedsagen omhandlede træffes af de samme myndigheder og efter den samme procedure som en afgørelse om tilbagesendelse af en tredjelandsstatsborger med ulovligt ophold som omhandlet i artikel 6, stk. 1, i direktiv 2008/115.
- 51 Den forelæggende ret har begrundet disse spørgsmål med den omstændighed, at den nationale lovgiver har gjort visse af de proceduremæssige bestemmelser i direktiv 2008/115, som vedrører tredjelandsstatsborgere, anvendelige på medlemsstaternes statsborgere, medmindre der findes gunstigere nationale bestemmelser.
- 52 I denne henseende bemærkes, at medlemsstaterne kan lade sig inspirere af bestemmelserne i direktiv 2008/115 for at udpege de kompetente myndigheder og fastlægge proceduren for vedtagelse af en afgørelse om tilbagesendelse af en unionsborger som den i hovedsagen omhandlede, såfremt ingen EU-retlig bestemmelse er til hinder herfor (jf. analogt kendelse af 10.2.2004, Mavrona, C-85/03, EU:C:2004:83, præmis 20).
- 53 Det henhører nemlig under medlemsstaternes procesautonomi at fastlægge, hvilke myndigheder der er kompetente til at træffe de forskellige foranstaltninger i direktiv 2004/38, da direktivet ikke indeholder nogen bestemmelse herom.
- 54 For så vidt angår den procedure, som skal følges, fremgår det af forelæggelsesafgørelsen, at direktiv 2008/115, som den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning henviser til, ikke alene foreskriver anvendelse af retssikkerhedsgarantierne i kapitel III, men tillige og især tager forbehold for anvendelsen af de gennemførelsesforanstaltninger til direktiv 2004/38, som måtte være gunstigere for unionsborgeren.
- 55 Der er derfor ingen forhold i de sagsakter, som Domstolen råder over, der giver anledning til at antage, at direktiv 2004/38 er til hinder for, at en afgørelse om tilbagesendelse af en unionsborger som den i hovedsagen omhandlede træffes af de samme myndigheder og efter den samme procedure som en afgørelse om tilbagesendelse af en tredjelandsstatsborger med ulovligt ophold som omhandlet i artikel 6, stk. 1, i direktiv 2008/115.
- 56 I betragtning af det ovenstående skal det andet og det tredje spørgsmål besvares med, at direktiv 2004/38 og 2008/115 ikke er til hinder for, at en afgørelse om tilbagesendelse af en unionsborger som den i hovedsagen omhandlede træffes af de samme myndigheder og efter den samme procedure som en afgørelse om tilbagesendelse af en tredjelandsstatsborger med ulovligt ophold som omhandlet i artikel 6, stk. 1, i direktiv 2008/115, så længe de gennemførelsesforanstaltninger til direktiv 2004/38, som er gunstigere for den pågældende unionsborger, anvendes.

Det fjerde spørgsmål

- 57 Med sit fjerde spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om effektivitetsprincippet er til hinder for en retspraksis, hvorefter en statsborger i en medlemsstat, som er genstand for en afgørelse om tilbagesendelse under omstændigheder som de i hovedsagen omhandlede, ikke – til støtte for et søgsmål rettet mod denne afgørelse – kan påberåbe sig ulovligheden af den afgørelse om indrejseforbud, som tidligere er blevet truffet i forhold til ham.
- 58 I denne henseende fremgår det af Domstolens faste retspraksis, at det i mangel af EU-retlige bestemmelser tilkommer medlemsstaterne at udpege de kompetente domstole og fastsætte de processuelle regler for sagsanlæg til sikring af beskyttelsen af de rettigheder, som EU-rettens direkte

virkning medfører for borgerne. Disse regler må dog ikke i praksis gøre det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve de rettigheder, der tillægges i henhold til EU's retsorden (dom af 29.4.2004, *Organopoulos og Oliveri*, C-482/01 og C-493/01, EU:C:2004:262, præmis 80, og af 13.3.2014, *Global Trans Lodzhistik*, C-29/13 og C-30/13, EU:C:2014:140, præmis 33).

- 59 EU-retten er på ingen måde til hinder for, at en national lov ikke – ved prøvelsen af en individuel retsakt, såsom en afgørelse om tilbagesendelse – giver mulighed for at påberåbe sig ulovligheden af en retskraftig afgørelse om indrejseforbud, enten fordi søgsmålsfristen er udløbet, eller fordi sagen til prøvelse af denne afgørelse er blevet afvist.
- 60 Domstolen har nemlig flere gange fastslået, at det er foreneligt med EU-retten, at der af retssikkerhedshensyn fastsættes rimelige søgsmålsfrister til beskyttelse af både borgerne og den pågældende myndighed (dom af 17.11.2016, *Stadt Wiener Neustadt*, C-348/15, EU:C:2016:882, præmis 41 og den deri nævnte retspraksis).
- 61 Den berørte person skal dog have haft reel mulighed for rettidigt at klage over den oprindelige afgørelse om indrejseforbud og påberåbe sig bestemmelserne i direktiv 2004/38.
- 62 Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at Ovidiu-Mihăită Petrea i hovedsagen har gjort gældende, at afgørelsen om indrejseforbud af 30. oktober 2011, som ligger til grund for afgørelsen om udsendelse af 14. oktober 2014, ikke var blevet ham meddelt på en måde, som opfylder kravene i artikel 30 i direktiv 2004/38, nærmere bestemt på en måde, »der [gav ham] mulighed for at forstå afgørelsens indhold og virkning«. I et sådant tilfælde er effektivitetsprincippet til hinder for, at fristen for at anlægge sag til prøvelse af den første afgørelse anses for udløbet, og ulovligheden, som denne afgørelse er behæftet med, kan stadig gøres gældende til støtte for søgsmålet til prøvelse af den anden afgørelse.
- 63 I nærværende sag synes det at fremgå af forelæggelsesafgørelsen, at Ovidiu-Mihăită Petrea var gjort bekendt med afgørelsen af 30. oktober 2011, at han havde efterkommet den, og at han inden dens vedtagelse ligeledes havde modtaget et informationshæfte for udlændinge, som skal udsendes, der informerede ham om hans rettigheder og klagemuligheder på et sprog, som han forstod, samt om muligheden for at anmode om en skriftlig eller mundtlig oversættelse af væsentlige passager i tilbagesendelsesafgørelsen. Det fremgår endvidere, at han skriftligt havde erklæret, at han afstod fra at klage over afgørelsen af 30. oktober 2011.
- 64 Under disse omstændigheder må det antages, at han rådede over tilstrækkelige oplysninger til at gøre en eventuel tilsidesættelse af informationskravene i artikel 30 i direktiv 2004/38 gældende for domstolene, hvilket det dog tilkommer den forelæggende ret at undersøge.
- 65 Det fjerde spørgsmål skal derfor besvares med, at effektivitetsprincippet ikke er til hinder for en retspraksis, hvorefter en statsborger i en medlemsstat, som er omfattet af en afgørelse om tilbagesendelse under omstændigheder som de i hovedsagen omhandlede, ikke – til støtte for et søgsmål rettet mod denne afgørelse – kan påberåbe sig ulovligheden af den afgørelse om indrejseforbud, som tidligere er blevet truffet i forhold til ham, såfremt han under hensyn til bestemmelserne i direktiv 2004/38 har haft reel mulighed for rettidigt at klage over sidstnævnte afgørelse.

Det femte spørgsmål

- 66 Indledningsvis bemærkes, at den forelæggende ret i femte spørgsmål henviser til artikel 32 i direktiv 2004/38 vedrørende de tidsmæssige virkninger af et indrejseforbud, skønt det klart fremgår af spørgsmålets indhold, at dette vedrører direktivets artikel 30 vedrørende meddelelse af afgørelser truffet i henhold til dets artikel 27, stk. 1.

- 67 Det fremgår i øvrigt af forelæggelsesafgørelsen, at Ovidiu-Mihăită Petrea ikke har anmodet om oversættelse af afgørelsen af 30. oktober 2011.
- 68 Følgelig må det antages, at den forelæggende ret med det femte spørgsmål nærmere bestemt ønsker oplyst, om artikel 30 i direktiv 2004/38 kræver, at en afgørelse, der træffes i henhold til direktivets artikel 27, stk. 1, skal meddeles den pågældende person på et sprog, som vedkommende forstår, selv om han ikke har indgivet en anmodning herom.
- 69 Det bemærkes indledningsvis, at et sådant krav ikke fremgår af ordlyden af direktivets artikel 30, stk. 1, som mere generelt bestemmer, at alle afgørelser, der træffes i henhold til direktivets artikel 27, stk. 1, skriftligt meddeles de pågældende personer »på en måde, der giver dem mulighed for at forstå afgørelsens indhold og virkning«.
- 70 Det fremgår endvidere af forarbejderne til direktiv 2004/38, særlig af forslaget 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), at artikel 30, stk. 1, i direktiv 2004/38 ikke indebærer, at afgørelsen om udsendelse oversættes til den pågældendes sprog, men derimod pålægger medlemsstaterne at træffe de foranstaltninger, der er nødvendige for, at den pågældende person forstår afgørelsens indhold og virkning, i overensstemmelse med det, som Domstolen har fastslået i dom af 18. maj 1982, Adoui og Cornuaille (115/81 og 116/81, EU:C:1982:183, præmis 13).
- 71 Endelig må det konstateres, at hvad angår afgørelser om tilbagesendelse, som træffes i forhold til tredjelandsstatsborgere, bestemmes det i artikel 12, stk. 2, i direktiv 2008/115, at medlemsstaterne efter anmodning tilvejebringer en skriftlig eller mundtlig oversættelse af de vigtigste elementer i afgørelser vedrørende tilbagesendelse, herunder oplysninger om tilgængelige retsmidler, på et sprog, som tredjelandsstatsborgeren forstår eller med rimelighed kan formodes at forstå.
- 72 I betragtning af det ovenstående skal femte spørgsmål besvares med, at artikel 30 i direktiv 2004/38 pålægger medlemsstaterne at træffe de foranstaltninger, der er nødvendige for, at den pågældende person forstår indholdet og virkningerne af en afgørelse, der træffes i henhold til direktivets artikel 27, stk. 1, men ikke kræver, at denne afgørelse meddeles ham på et sprog, som han forstår eller med rimelighed kan formodes at forstå, hvis han ikke har indgivet en anmodning herom.

Sagsomkostninger

- 73 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Første Afdeling) for ret:

- 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 samt princippet om beskyttelse af den berettigede forventning er ikke til hinder for, at en medlemsstat dels tilbagekalder et bevis for registrering, som med urette er blevet udstedt til en EU-borger, der stadig var omfattet af et indrejseforbud, dels træffer en afgørelse om hans udsendelse alene med den begrundelse, at indrejseforbuddet stadig var gældende.**

- 2) Direktiv 2004/38 og 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 er ikke til hinder for, at en afgørelse om tilbagesendelse af en EU-borger som den i hovedsagen omhandlede træffes af de samme myndigheder og efter den samme procedure som en afgørelse om tilbagesendelse af en tredjelandsstatsborger med ulovligt ophold som omhandlet i artikel 6, stk. 1, i direktiv 2008/115, så længe gennemførelsesforanstaltningerne til direktiv 2004/38, som er gunstigere for den pågældende unionsborger, anvendes.
- 3) Effektivitetsprincippet er ikke til hinder for en retspraksis, hvorefter en statsborger i en medlemsstat, som er omfattet af en afgørelse om tilbagesendelse under omstændigheder som de i hovedsagen omhandlede, ikke – til støtte for et søgsmål rettet mod denne afgørelse – kan påberåbe sig ulovligheden af den afgørelse om indrejseforbud, som tidligere er blevet truffet i forhold til ham, såfremt han under hensyn til bestemmelserne i direktiv 2004/38 har haft reel mulighed for rettidigt at klage over sidstnævnte afgørelse.
- 4) Artikel 30 i direktiv 2004/38 pålægger medlemsstaterne at træffe de foranstaltninger, der er nødvendige for, at den pågældende person forstår indholdet og virkningerne af en afgørelse, der træffes i henhold til direktivets artikel 27, stk. 1, men kræver ikke, at denne afgørelse meddeles ham på et sprog, som han forstår eller med rimelighed kan formodes at forstå, hvis han ikke har indgivet en anmodning herom.

Underskrifter