



Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
MACIEJ SZPUNAR
27 päivänä huhtikuuta 2017¹

Asia C-184/16

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

(Ennakkoratkaisupyyntö – Dioikitiko Protodikeio Thessalonikis (Thessalonikin ensimmäisen oikeusasteen hallintotuomioistuin, Kreikka))

Ennakkoratkaisupyyntö – Unionin kansalaisuus – Oikeus vapaaseen liikkumiseen ja oleskeluun jäsenvaltioiden alueella – Jäsenvaltion kansalaisen oleskelu toisen jäsenvaltion alueella aikaisemmasta karkottamispäätöksestä huolimatta – Rekisteröintitodistuksen peruuttamisesta tehdyn päätöksen ja toisen karkottamispäätöksen laillisuus

I Johdanto

1. Voidaanko jäsenvaltion kansalainen, joka tulee toisen jäsenvaltion alueelle, jossa hän saa unionin kansalaisen rekisteröintitodistuksen siitä huolimatta, että hänelle on tässä vastaanottavassa jäsenvaltiossa annettu maahantulokielto, karkottaa tämän valtion alueelta ilman, että hänen tilanteensa tutkitaan uudelleen direktiivin 2004/38/EY² säännösten mukaisesti?
2. Tämän ennakkoratkaisupyyntöns johdosta unionin tuomioistuin joutuu täsmentämään direktiivissä 2004/38 säädettyjen menettelyä koskevien takeiden ja suojelutoimenpiteiden ulottuvuutta tilanteessa, jossa unionin kansalaisen karkottamisesta on tehty toinen päätös, vaikka hänestä oli jo tehty lainvoimainen maahantulokieltopäätös.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Unionin oikeus

3. Direktiivin 2004/38 4, 5 ja 6–13 artiklassa vahvistetaan tiettyjen unionin kansalaisuudesta johtuvien oikeuksien eli maasta poistumista, maahantuloa ja oleskelua koskevien oikeuksien käyttämisen edellytykset.

¹ Alkuperäinen kieli: ranska.

² Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, asetuksen (ETY) N:o 1612/68 muuttamisesta ja direktiivien 64/221/ETY, 68/360/ETY, 72/194/ETY, 73/148/ETY, 75/34/ETY, 75/35/ETY, 90/364/ETY, 90/365/ETY ja 93/96/ETY kumoamisesta 29.4.2004 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL 2004, L 158, s. 77), sellaisena kuin se on muutettuna 5.4.2011 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) N:o 492/2011 (EUVL 2011, L 141, s. 1, oikaisu EUVL 2004, L 229, s. 35; jäljempänä direktiivi 2004/38).

4. Direktiivin 8 artiklan, jonka otsikko on ”Unionin kansalaisiin sovellettavat hallinnolliset muodollisuudet”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Kun oleskelu kestää yli kolme kuukautta, vastaanottava jäsenvaltio voi vaatia unionin kansalaisia rekisteröitymään asianomaisen viranomaisen luona, sanotun kuitenkin rajoittamatta 5 artiklan 5 kohdan soveltamista.”

5. Direktiivin VI luvussa, jonka otsikko on ”Maahantulo- ja oleskeluoikeuden rajoittaminen yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen taikka kansanterveyteen liittyvistä syistä”, olevissa 27, 28 ja 30–32 artiklassa säädetään sitä vastoin seuraavaa:

”27 artikla

Yleiset periaatteet

1. Jollei tämän luvun säännöksistä muuta johdu, jäsenvaltiot voivat rajoittaa unionin kansalaisen tai hänen perheenjäsentensä, näiden kansalaisuudesta riippumatta, vapaata liikkuvuutta ja oleskelua yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen taikka kansanterveyteen liittyvistä syistä. Näihin perusteisiin ei saa vedota taloudellisista syistä.

2. Yleisen järjestyksen tai yleisen turvallisuuden vuoksi toteutettujen toimenpiteiden on oltava suhteellisuusperiaatteen mukaisia, ja niiden on perustuttava yksinomaan asianomaisen henkilön omaan käyttäytymiseen. Aiemmat rikostuomiot eivät yksin saa olla perusteena tällaisten toimenpiteiden toteuttamiselle.

Asianomaisen yksilön käyttäytymisen on muodostettava todellinen, välitön ja riittävän vakava uhka, joka vaikuttaa johonkin yhteiskunnan olennaiseen etuun. Perustelut, jotka eivät liity yksittäiseen tapaukseen tai jotka johtuvat yleistävistä näkökohdista, eivät ole hyväksyttäviä.

--

28 artikla

Suoja karkottamista vastaan

1. Vastaanottavan jäsenvaltion on ennen yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen liittyviin syihin perustuvan karkottamispäätöksen tekemistä otettava huomioon se, kuinka kauan asianomainen on oleskellut sen alueella, asianomaisen ikä, terveydentila, perhe- ja taloudellinen tilanne, kuinka hyvin asianomainen on kotoutunut vastaanottavan jäsenvaltion yhteiskuntaan ja kulttuuriin, sekä se, missä määrin asianomaisella on yhteyksiä kotimaahansa.

--

30 artikla

Päätöksistä ilmoittaminen

1. Edellä 27 artiklan 1 kohdan nojalla tehdyistä päätöksistä on ilmoitettava asianomaiselle henkilölle kirjallisesti siten, että hän ymmärtää päätöksen sisällön ja seuraukset.

--

31 artikla

Menettelyä koskevat takeet

1. Henkilöllä, jonka osalta on tehty päätös yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen taikka kansanterveyteen liittyvistä syistä, on oltava vastaanottavassa jäsenvaltiossa mahdollisuus hakea siihen muutosta tuomioistuimessa tai soveltuviissa tapauksissa hallinnollisella muutoksenhakumenettelyllä.

--

3. Muutoksenhakumenettelyssä on voitava tarkastaa päätöksen laillisuus sekä suunnitellun toimenpiteen perusteena olevat tosiseikat ja olosuhteet. Menettelyssä on varmistettava, ettei päätös ole suhteeton erityisesti 28 artiklassa säädettyihin vaatimuksiin nähden.

4. Jäsenvaltiot voivat kieltää asianomaiselta maahantulon muutoksenhakumenettelyn ollessa vireillä, mutta ne eivät kuitenkaan saa estää tätä esittämästä vastinettaan henkilökohtaisesti, paitsi jos tämän esiintyminen oikeudessa saattaa vakavasti häiritä yleistä järjestystä tai yleistä turvallisuutta tai jos muutoksenhaku koskee maahantulokieltoa.

32 artikla

Maahantulokiellon voimassaolo

1. Henkilö, jolta on kielletty maahantulo yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen liittyvistä syistä, voi hakea maahantulokiellon poistamista olosuhteisiin nähden kohtuullisen ajan kuluttua ja joka tapauksessa kolmen vuoden kuluttua yhteisön lainsäädännön mukaisesti asianmukaisesti tehdyn lopullisen maahantulokieltopäätöksen täytäntöönpanosta, sillä perusteella, että maahantulokieltopäätöksen perusteena olleet aineelliset olosuhteet ovat muuttuneet.

Asianomaisen jäsenvaltion on tehtävä päätös tällaisen hakemuksen johdosta kuuden kuukauden kuluessa sen tekemisestä.

2. Edellä 1 kohdassa tarkoitettulla henkilöllä ei ole oikeutta tulla kyseisen jäsenvaltion alueelle sinä aikana, jona hänen hakemustaan tutkitaan.”

B Kreikan lainsäädäntö

6. Direktiivi 2004/38 on saatettu osaksi Kreikan oikeutta unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä vapaasta liikkuvuudesta ja oleskelusta Kreikan alueella annetulla presidentin asetuksella 106/2007 (FEK A' 135/2007). Asetuksen 8 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Unionin kansalaisten, jotka aikovat oleskella Kreikassa yli kolme kuukautta maahantulopäivästään, on kolmen kuukauden kuluttua ilmoitettava henkilökohtaisesti ulkomaalaisasioissa toimivaltaisen poliisiviranomaisen luona rekisteröintiä varten. Viranomaisen suorittaa rekisteröinnin ja antaa rekisteröintitodistuksen välittömästi --.”

7. Presidentin asetuksen 106/2007 22, 23 ja 24 §:llä pannaan täytäntöön direktiivin 2004/38 28, 33, 30 ja 31 artikla, kun taas tämän asetuksen 21 §:n 6 momentilla pannaan täytäntöön direktiivin 32 artiklan 2 kohta.

8. Lailla 3907/2011 (FEK A' 7/26.1.2011) pannaan täytäntöön direktiivi 2008/115/EY,³ jota sovelletaan yksinomaan jäsenvaltion alueella laittomasti oleskeleviin kolmansien maiden kansalaisiin. Lain 3907/2011 40 §:n 1 ja 2 momentissa säädetään kuitenkin seuraavaa:

”1. Henkilöiden, joilla on oikeus vapaaseen liikkuvuuteen Schengenin rajasäännösten 2 artiklan 5 alakohdan ja presidentin asetuksen 106/2007 mukaan, palauttamisen osalta sovelletaan tämän lain C luvun säännöksiä viranomaisista, menettelyistä, menettelyllisistä takeista ja palautettavien ulkomaalaisten oikeussuojasta, jollei presidentin asetuksen 106/2007 22–24 § sisällä edullisempia säännöksiä.

2. Edellisessä momentissa tarkoitettuihin henkilöihin kohdistettavien palauttamispäätösten aineellisten edellytysten ja näiden päätösten tekemistä koskevien yksityiskohtaisten sääntöjen osalta sovelletaan edelleen presidentin asetuksen 106/2007 22–24 §:n säännöksiä.”

III Pääasian tosiseikasto

9. Kreikan tuomioistuin tuomitsi lokakuussa 2011 Romanian kansalaisen Ovidiu-Mihaita Petrean tämän tekemästä rikoksesta eli osallistumisesta usean henkilön suorittamaan varkauteen kahdeksan kuukauden ehdolliseen vankeusrangaistukseen kolmen vuoden koeajalla.

10. Tämän jälkeen Petrea määrättiin 30.10.2011 tehdyllä päätöksellä (jäljempänä vuoden 2011 päätös) palaamaan lähtömaahansa yleiseen järjestykseen ja yleiseen turvallisuuteen liittyvistä syistä. Samalla päätöksellä Petrea kirjattiin kansalliseen ei-toivottujen ulkomaalaisten rekisteriin ja Schengenin tietojärjestelmään 30.10.2018 saakka.

11. Kreikan viranomaiset ilmoittivat Petrealle hänen oikeuksistaan ja käytettävissä olevista muutoksenhakukeinoista sekä mahdollisuudesta pyytää käännoä vuoden 2011 päätöksen pääkohdista.

12. Petrea laati ilmoituksen, jossa hän ilmoitti luopuvansa muutoksenhausta ja vahvisti haluavansa palata lähtömaahansa. Hänen karkottamisensa toteutui 5.11.2011.

13. Petrea palasi Kreikkaan 1.9.2013 ja haki siellä 25.9.2013 unionin kansalaisen rekisteröintitodistusta. Kreikan viranomaiset hyväksyivät hakemuksen ja antoivat Petrealle kyseisen todistuksen samana päivänä.

14. Kuten Kreikan hallitus on myöntänyt unionin tuomioistuimessa käytävässä menettelyssä, rekisteröintitodistus annettiin erehdyksessä.

15. Rekisteröintitodistus kumottiin Tmima Allodapon Dytikis Thessalonikisin (Länsi-Thessalonikin ulkomaalaisasioita käsittelevä poliisiviranomainen) virkaa tekevän päällikön 14.10.2014 antamalla hallinnollisella toimella (jäljempänä vuoden 2014 hallinnollinen toimi). Samassa toimessa Petreasta tehtiin palauttamispäätös. Päätös perustui siihen, että hän oli oleskellut Kreikan alueella, vaikka hänet oli vuoden 2011 päätöksen perusteella edelleen merkitty kansalliseen ei-toivottujen ulkomaalaisten rekisteriin.

16. Petrea teki vuoden 2014 hallinnollisesta toimesta oikaisuvaatimuksen vedoten siihen, ettei maahantulokieltoa koskevasta vuoden 2011 päätöksestä ollut ilmoitettu hänelle kielellä, jota hän ymmärtää. Petrea väitti, että koska hän ei ole vuonna 2011 annetun tuomion jälkeen tehnyt rikoksia, hänestä ei tässä vaiheessa ollut vaaraa yleiselle järjestykselle ja yleiselle turvallisuudelle.

³ Jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi 16.12.2008 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL 2008, L 348, s. 98).

17. Petrean oikaisuvaatimus hylättiin Diefthynsi Allodapon Thessalonikisin (Thessalonikin ulkomaalaisvirasto) johtajan 10.11.2014 tekemällä päätöksellä. Päätöstä perusteltiin sillä, että Petrea oli uhka yleiselle järjestykselle ja yleiselle turvallisuudelle, koska hän oli rikkonut maahantulokieltoa. Vuoden 2011 päätöksestä ilmoittamisen laiminlyöntiä koskevasta väitteestä kyseinen Kreikan viranomaisen totesi, että päätöksen ilmoittamisvaiheessa tapahtuneet puutteet olisivat teoriassa voineet olla kumoamisperuste, jos päätös olisi riitautettu. Niihin ei sitä vastoin voida vedota vuoden 2014 hallinnollisen toimen riitauttamiseksi.

18. Petrea on nostanut vuoden 2014 päätöksestä kanteen ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa.

IV Ennakkoratkaisukysymykset ja asian käsittely unionin tuomioistuimessa

19. Dioikitiko Protodikeio Thessalonikis (Thessalonikin ensimmäisen oikeusasteen hallintotuomioistuin) päätti tässä tilanteessa lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

- ”1) Kun [direktiivin 2004/38] 27 ja 32 artiklaa tulkitaan SEUT 45 ja SEUT 49 artiklan valossa ja kun huomioon otetaan myös jäsenvaltioiden menettelyllinen itsemääräämisoikeus sekä luottamuksensuojan ja hyvän hallinnon periaatteet, onko direktiivin näitä artikloja tulkittava siten, että niissä veloitetaan peruuttamaan toisen jäsenvaltion kansalaiselle presidentin asetuksen 106/2007 8 §:n 1 momentin nojalla aikaisemmin annettu unionin kansalaisen rekisteröintitodistus ja toteuttamaan toimenpide, jolla hänet palautetaan vastaanottavan valtion alueelta, tai siten, että niissä sallitaan tällainen rekisteröintitodistuksen peruuttaminen ja palauttamistoimenpiteen toteuttaminen, kun on kysymys tilanteesta, jossa tämä unionin kansalainen oli merkitty kansalliseen ei-toivottujen ulkomaalaisten rekisteriin, sen jälkeen kun hänelle oli asetettu maahantulokielto yleiseen järjestykseen ja yleiseen turvallisuuteen liittyvistä syistä, mutta hän on tästä huolimatta saapunut uudelleen kyseisen jäsenvaltion alueelle ja aloittanut siellä yritystoiminnan käyttämättä [direktiivin 2004/38] 32 artiklassa säädettyä muutoksenhakukeinoja eli hakematta maahantulokiellon poistamista, kun otetaan huomioon, että maahantulokiellon asettaminen oli perustunut yleistä järjestystä koskevaan itsenäiseen perusteeseen, joka oikeuttaa peruuttamaan jäsenvaltion kansalaisen rekisteröintitodistuksen?
- 2) Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi, voidaanko tämä tilanne rinnastaa jäsenvaltion kansalaisen laittomaan oleskeluun vastaanottavan jäsenvaltion alueella, jolloin viranomaisen, joka on toimivaltainen peruuttamaan rekisteröintitodistuksen, saa direktiivin [2008/115] 6 artiklan 1 kohdan nojalla tehdä palauttamispäätöksen siitä huolimatta, että yhtäältä – kuten yleisesti katsotaan – rekisteröintitodistus ei ole laillinen oleskelulupa ja että toisaalta [direktiivin 2008/115] henkilölliseen soveltamisalaan kuuluvat vain kolmansien maiden kansalaiset?
- 3) Jos tähän samaan kysymykseen vastataan kieltävästi, onko silloin kun kansalliset viranomaiset, jotka toimivat vastaanottavan jäsenvaltion menettelyllisen itsemääräämisoikeuden puitteissa, peruuttavat yleiseen järjestykseen ja yleiseen turvallisuuteen liittyvistä syistä toisen jäsenvaltion kansalaisen rekisteröintitodistuksen, joka ei ole laillinen oleskelulupa, ja samanaikaisesti määräävät tämän henkilön palautettavaksi, katsottava, että kyse on oikean oikeudellisen luonnehdinnan mukaisesti yhdestä yhtenäisestä [direktiivin 2004/38] 27 ja 28 artiklassa tarkoitettusta hallinnollisesta karkottamistoimesta, johon kohdistetaan tuomioistuinvalvontaa edellytyksin, joista säädetään näissä säännöksissä, joissa otetaan käyttöön mahdollisesti ainoa hallinnollinen menettely unionin kansalaisten karkottamiseksi vastaanottavan jäsenvaltion alueelta?
- 4) Jos ensimmäiseen ja toiseen ennakkoratkaisukysymykseen vastataan joko myöntävästi tai kieltävästi, onko tehokkuusperiaate esteenä kansalliselle oikeuskäytännölle, jonka mukaan tilanteessa, jossa unionin kansalaisen rekisteröintitodistus peruutetaan tai vastaanottava jäsenvaltio toteuttaa

karkottamistoimenpiteen ja tätä perustellaan toisen jäsenvaltion kansalaista koskevan maahantulokiellon olemassaololla, hallintoviranomaiset ja sittemmin toimivaltaiset tuomioistuimet, joiden käsiteltäväksi asia on saatettu, eivät saa tutkia, missä määrin [direktiivin 2004/38] 30 ja 31 artiklassa säädettyjä menettelyä koskevia takeita on noudatettu maahantulokiellon päätöstä tehtäessä?

- 5) Jos neljänten kysymyksen vastataan myöntävästi, seuraako [direktiivin 2004/38] 32 artiklasta, että jäsenvaltion toimivaltaisilla hallintoviranomaisilla on toisen jäsenvaltion kansalaisen pyynnöstä riippumatta kaikissa tapauksissa velvollisuus ilmoittaa hänelle häntä koskevasta karkottamispäätöksestä kielellä, jota hän ymmärtää, jotta hän voi tehokkaasti käyttää hänelle direktiivin edellä mainituissa säännöksissä annettuja menettelyllisiä oikeuksia?”

20. Kirjallisia huomautuksia esittivät pääasian kantaja, Kreikan, Belgian ja Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset sekä komissio. Petrea, Kreikan, Tanskan ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset sekä komissio osallistuivat 2.2.2017 pidettyyn istuntoon.

V Asian tarkastelu

A Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys

21. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy ensimmäisellä ennakkoratkaisukysymyksellään pääasiallisesti, että kun unionin kansalainen on tullut sellaisen toisen jäsenvaltion alueelle, jonka kansalainen hän ei ole, ja saanut siellä rekisteröintitodistuksen huolimatta aikaisemmasta päätöksestä, jossa hänelle on asetettu tämän jäsenvaltion aluetta koskeva maahantulokiello, johon hän ei ole hakenut muutosta direktiivin 2004/38 32 artiklan mukaisin muutoksenhakukeinoin, onko tämä rekisteröintitodistus peruutettava ja onko häneen kohdistettava toinen palauttamistoimenpide tai voidaanko rekisteröintitodistus peruuttaa ja häneen kohdistaa toinen palauttamistoimenpide.

1. Edellytetäänkö direktiivissä 2004/38 rekisteröintitodistuksen peruuttamista ja palauttamistoimenpiteen toteuttamista?

22. Siltä osin kuin on kysymys siitä, asetetaanko direktiivissä 2004/38 jäsenvaltiolle velvollisuus peruuttaa rekisteröintitodistus ja toteuttaa palauttamistoimenpide, tarkastelen näitä kahta tähän kysymykseen sisältyvää näkökohtaa erikseen ja aloitan tarkastelemalla palauttamistoimenpiteen toteuttamista. Kolmannella ennakkoratkaisukysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy, voidaanko rekisteröintitodistuksen peruuttamista ja palauttamistoimenpiteen toteuttamista pitää yhtenä yhtenäisenä hallintotoimena. Koska direktiivissä 2004/38 ei kuitenkaan tunneta yhtenäistä tointa, joka koskisi yhtäältä rekisteröintitodistuksen kumoamista ja toisaalta palauttamistoimenpiteen toteuttamista, tällaisen erillisen tarkastelun avulla pystytään löytämään direktiivistä mahdollinen perusta velvollisuudelle toteuttaa nämä molempien tyypiset toimenpiteet.

23. Huomautan, että vain komissio on kirjallisissa huomautuksissaan tarkastellut tätä ongelmaa nimenomaisesti, ja se on ehdottanut kieltävää vastausta siitä syystä, ettei tämä velvollisuus ilmene direktiivistä 2004/38.

24. Sen osalta, onko jäsenvaltio unionin oikeuden perusteella velvollinen toteuttamaan palauttamistoimenpiteen pääasian olosuhteiden kaltaisissa olosuhteissa, katson, ettei direktiivissä 2004/38 aseteta tällaista velvollisuutta. Totean, että direktiivin 2004/38 27 artiklan 1 kohdan sanamuoto koskee vain ”mahdollisuutta” rajoittaa vapaata liikkuvuutta ja oleskelua ja että joka tapauksessa sitä laadittaessa ei ole käytetty ilmaisuja, jotka voisivat osoittaa tällaisen velvollisuuden olemassaolon.

25. Jos jäsenvaltioilla ei ole velvollisuutta karkottaa maahantulokieltoa rikkonutta henkilöä, koskeeko sama unionin kansalaisen rekisteröintitodistuksen peruuttamista?

26. Totean, ettei direktiivissä 2004/38 ole rekisteröintitodistuksen kumoamiseen velvoittavia säännöksiä. On siis kunkin jäsenvaltion asiana antaa säännöt, jotka koskevat velvollisuutta peruuttaa erehdyksessä annettu todistus.

27. Edellä esitetystä seuraa, ettei direktiivistä 2004/38 ilmene mitään velvollisuutta peruuttaa rekisteröintitodistus ja toteuttaa palauttamistoimenpide.

2. Sallitaanko direktiivissä 2004/38 rekisteröintitodistuksen peruuttaminen ja palauttamistoimenpiteen toteuttaminen?

28. On tutkittava, ovatko rekisteröintitodistuksen peruuttaminen ja palauttamistoimenpiteen toteuttaminen SEUT 45 ja SEUT 49 artiklan, direktiivin 2004/38 27 ja 32 artiklan sekä luottamuksensuojan ja hyvän hallinnon periaatteiden mukaan sallittuja tilanteissa, jossa henkilö on tullut jäsenvaltion alueelle, vaikka tämän jäsenvaltion viranomaiset ovat tehneet päätöksen, jossa hänelle on asetettu maahantulokielto.

29. Käsitykseni mukaan ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyrkii tällä kysymyksellä selvittämään, voidaanko tällainen henkilö palauttaa ilman, että direktiivin 2004/38 27 ja 28 artiklassa säädetyt edellytykset tutkitaan uudelleen, vaikka ensimmäisessä ennakkoratkaisukysymyksessä ei mainitakaan viimeksi mainittua säännöstä.⁴

30. Kreikan, Belgian ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset sekä komissio ovat tässä yhteydessä todenneet, että kun maahantulokieltopäätös on tehty direktiivin 2004/38 27 ja 28 artiklaa noudattaen, vain kiellon poistamista koskeva hakemus, joka on pätevästi tehty direktiivin 32 artiklan mukaisesti, velvoittaa vastaanottavan jäsenvaltion suorittamaan uuden tutkinnan direktiivin 27 ja 28 artiklan perusteella. Petrea kiistää unionin oikeuden tällaisen tulkinnan oikeellisuuden.

a) Unionin kansalaisille SEUT 45 ja SEUT 49 artiklan nojalla annetut vapaudet

31. Totean aluksi, että antaessaan direktiivin 2004/38 unionin lainsäätäjä on hylännyt alakohtaisen lähestymistavan⁵ ja luonut yleiset puitteet sille, miten SEUT 21 artiklan 1 kohdassa unionin kansalaisille annettua oikeutta vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella käytetään. Direktiiviä annettaessa perusteena on käytetty erityisesti EY:n perustamissopimuksen 40 ja 44 artiklaa, joista ensin mainittu koskee toimenpiteitä työntekijöiden vapaan liikkuvuuden toteuttamiseksi (EY 39 artikla ja SEUT 45 artikla) ja jälkimmäinen toimenpiteitä sijoittautumisvapauden toteuttamiseksi (EY 43 artikla ja SEUT 49 artikla).

⁴ Direktiivin 2004/38 28 artiklan viitataan kolmannessa ennakkoratkaisukysymyksessä, joka esitetään siltä varalta, että ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen vastataan kieltävästi.

⁵ Pалаan tähän seikkaan myöhemmin unionin kansalaisen rekisteröintitodistuksen oikeudellista luonnetta koskevassa tarkastelussa. Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 40–45 kohta.

32. Direktiivin 2004/38 tavoitteena on helpottaa liikkumis- ja oleskeluoikeuden käyttämistä ja tehostaa tätä oikeutta.⁶ Tämä oikeus ei kuitenkaan ole ehdoton, ja siihen voi liittyä rajoituksia ja ehtoja, joista määrätään EUT-sopimuksessa ja säädetään sen soveltamisesta annetuissa säännöksissä,⁷ erityisesti SEUT 45 ja SEUT 49 artiklan⁸ sekä SEUT 21 artiklan soveltamisesta annetuissa säännöksissä eli direktiivissä 2004/38.⁹

33. SEUT 45 ja SEUT 49 artiklassa tarkoitettuja vapauksia hyödyntävien unionin kansalaisten liikkumis- ja oleskeluoikeutta voidaan siten rajoittaa direktiivissä 2004/38 säädetyissä määrin.

b) Maahantulokiellon vaikutusten arviointi direktiivin 2004/38 yhteydessä

34. Aluksi on tähdennettävä, että maahantulokiello on direktiivissä 2004/38 tunnustettu rajoittava toimenpide.

35. Kun direktiivin 2004/38 27 artikla luetaan direktiivin 32 artiklan valossa, siitä ilmenee, etteivät maahantulokiellot lähtökohtaisesti ole unionin oikeuden vastaisia, edellyttäen, että ne toteutetaan yksinomaan yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen taikka kansanterveyteen liittyvistä syistä, etteivät ne ole rajoittamattomia ja että ne voidaan poistaa direktiivin 2004/38 32 artiklan mukaisesti.

36. On muistutettava, että direktiivin 31 artiklan 4 kohdan nojalla jäsenvaltiot voivat kieltää asianomaiselta maahantulon, kun on vireillä muutoksenhakumenettely, joka kohdistuu toimenpiteeseen, jolla rajoitetaan hänen oikeuksiaan tämän direktiivin nojalla. Tällaisen toimenpiteen kohteena oleva henkilö voi kuitenkin vaatia, että toimivaltainen tuomioistuin kuulee häntä henkilökohtaisesti. Voitaisiin väittää, että muutoksenhakumenettelyn aikana on siis siedettävä kyseisen henkilön paikallaoloa, jotta hän voisi saada oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja esittää kaikki puolustautumisperusteensa.¹⁰

37. Direktiivin 2004/38 32 artiklan 2 kohdassa säädetään sitä vastoin, että maahantulokiellon kohteena olevalla henkilöllä ei ole oikeutta tulla kyseisen jäsenvaltion alueelle sinä aikana, jona hänen hakemustaan kiellon poistamiseksi tutkitaan.

38. On huomautettava, että koska unionin sisällä ei ole järjestelmällisiä tarkastuksia, Schengen-alueella on vaikea valvoa, noudattavatko unionin kansalaiset maahantulokieltoja. Tämän tyyppisen toimenpiteen kohteena oleva henkilö voi siis yrittää tulla kyseisen jäsenvaltion alueelle. Jos tämän jäsenvaltion viranomaisten olisi arvioitava uudelleen, voidaanko henkilö karkottaa yleiseen järjestykseen liittyvistä

6 Tuomio 19.9.2013, Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, 71 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja tuomio 18.12.2014, McCarthy ym. (C-202/13, EU:C:2014:2450, 31 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Ks. myös Candela Soriano, M., "Libre circulation et séjour dans l'U.E.: la directive 2004/38 au regard des droits de l'homme", *Journal des tribunaux*, Droit européen, nro 121, 2005, s. 194.

7 Tuomio 10.7.2008, Jipa (C-33/07, EU:C:2008:396, 21 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

8 Tuomio 29.4.2004, Orfanopoulos ja Oliveri (C-482/01 ja C-493/01, EU:C:2004:262, 47 kohta).

9 Ks. vastaavasti tuomio 19.9.2013, Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, 70 kohta).

10 Ks. vastaavasti ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, KOM(2001) 257 lopullinen. Kun otetaan huomioon, että direktiivin 2004/38 31 artiklan 4 kohdalla on kodifioitu yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössään kehittämä periaate, ks. myös tuomio 5.3.1980, Pecastaing (98/79, EU:C:1980:69, 12 kohta). Julkisiamies Capotorti on ratkaisuehdotuksessaan Pecastaing (98/79, ei julkaistu, EU:C:1980:32, s. 725) omaksunut tiukemman kannan, jonka mukaan asianomainen voi esittää puolustautumisperusteensa asianajajansa välityksellä.

syistä, maahantulokiellon kohteena oleva henkilö olisi samassa tilanteessa kuin unionin kansalainen, johon ei ole kohdistettu tämän tyyppistä toimenpidettä. Jotta estettäisiin tällainen mahdollinen ”väärinkäytös”¹¹ direktiivin 2004/38 yhteydessä, maahantulokiellolla on tarkoitus evätä maahantulo-oikeus¹² sekä oleskeluoikeus kokonaan määrättyä aikana.

39. Jotta asianomainen saisi poistettua tällaisen kiellon seuraukset, palautettua oikeutensa tulla kyseisen jäsenvaltion alueelle sekä tehtyä oleskelustaan lainmukaista, hänen on haettava kiellon poistamista direktiivin 2004/38 32 artiklan 1 kohdan mukaisesti.

c) *Direktiivin 2004/38 27 artiklan ulottuvuus*

1) *Rekisteröintitodistuksen peruuttaminen*

i) *Rekisteröintitodistuksen oikeusvaikutukset*

40. Onko katsottava, että sillä, että vuonna 2013 annettiin rekisteröintitodistus, on poistettu vuonna 2011 tehdyn maahantulokieltopäätöksen oikeusvaikutukset, ja että tämän vuoksi oli tutkittava, täyttyivätkö direktiivin 2004/38 27 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetyt edellytykset, jotta Petrean oikeuksia voitiin jälleen rajoittaa?

41. Tuomiosta Royer ilmenevän vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltion kansalaisten oikeudet saapua toisen jäsenvaltion alueelle ja oleskella siellä seuraavat unionin primaarioikeudesta, ja ne saadaan siis riippumatta kaikista hallinnollisista muodollisuuksista.¹³ Tämä lähestymistapa on äskettäin vahvistettu tuomiossa Dias.¹⁴

42. Tätä kantaa muodostettaessa on kylläkin viitattu aikaisempiin oikeussäätöihin, joissa nämä oikeudet annettiin vain rajat ylittävää taloudellista toimintaa harjoittaville jäsenvaltioiden kansalaisille. Katson kuitenkin, että samaa lähestymistapaa on noudatettava Maastrichtin sopimuksen, jonka nojalla unionin kansalaisuuden käsite sisällytettiin EY:n perustamissopimukseen, voimaantulon jälkeen.

43. Unionin lainsäätävä ei direktiiviä 2004/38 säätäessään aikonut luoda uutta järjestelmää. Sen tarkoituksena päinvastoin oli vakiinnuttaa ja kodifoida säädöksistä ja unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenevät olemassa olevat periaatteet.¹⁵

44. Alkuperäisessä ehdotuksessa direktiiviksi 2004/38 todettiin, että ”[o]leskeluoikeus *todetaan* tällöin antamalla asianomaiselle välittömästi rekisteröintitodistus”.¹⁶ Direktiiviä 2004/38 koskeneen ehdotuksen perusteluista voidaan kuitenkin päätellä, että tämän direktiivin 8 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu rekisteröintitodistus on – samalla tavoin kuin oleskelulupa tuomiossa Royer – ainoastaan

11 Ks. ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, KOM(2001) 257 lopullinen.

12 Yhteisöjen tuomioistuin on 18.5.1982 antamassaan tuomiossa Adoui ja Cornuaille (115/81 ja 116/81, EU:C:1982:183, 12 kohta), joka on antanut vaikutteita direktiivin 2004/38 32 artiklan 2 kohdan sanamuodolle, todennut, että ”[j]os -- on -- olemassa -- karkotuspäätös, joka on edelleen oikeudellisesti voimassa siten, ettei asianomainen pääse kyseisen valtion alueelle, [unionin] oikeudessa ei anneta hänelle oikeutta pääsyyn tämän valtion alueelle hänen uuden hakemuksensa tutkimisen aikana”. Kursivointi tässä.

13 Tuomio 8.4.1976 (48/75, EU:C:1976:57, 31–33 kohta).

14 Tuomio 21.7.2011 (C-325/09, EU:C:2011:498, 48 kohta). Tässä tuomiossa unionin tuomioistuin hylkäsi mahdollisuuden katsoa pelkästään jäsenvaltioiden työntekijöiden ja heidän perheidensä liikkumista ja oleskelua yhteisön alueella koskevien rajoitusten poistamisesta 15.10.1968 annetun neuvoston direktiivin 68/360/ETY (EYVL 1968, L 257, s. 13) nojalla annetun oleskeluluvan perusteella, että vastaanottavassa jäsenvaltiossa täyttyneet oleskelujaksot ovat täyttyneet lainmukaisesti tarkasteltaessa direktiivin 2004/38 16 artiklan 1 kohtaan perustuvan oleskeluoikeuden saamista.

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

16 Kursivointi tässä.

asiakirja, jossa todetaan oikeuden olemassaolo. Direktiivin 2004/38 valmistelussa on vahvistettu, että siinä halutaan noudattaa tämän todistuksen oikeudellista luonnetta koskevaa unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä. Direktiiviä 2004/38 koskevan ehdotuksen 8 artiklan 2 kohdan sanamuotoa, jonka mukaan rekisteröintitodistuksella oli konstitutiivinen vaikutus, on muutettu sen täsmentämiseksi, että todistuksella on vain toteava vaikutus.¹⁷

45. Katson tässä vaiheessa, että Kreikan viranomaisten antama rekisteröintitodistus on vain toteava toimi, eikä henkilö sen johdosta saa mitään niistä oikeuksista, joita tarkoitetaan direktiivissä 2004/38. Tästä seuraa, että maahantulokiellolla on vaikutuksia siitä huolimatta, että Kreikan viranomaiset antoivat Petrealle rekisteröintitodistuksen.

ii) Mahdollisuus peruuttaa erehdyksessä annettu rekisteröintitodistus

46. Voidaanko unionin kansalaisen rekisteröintitodistus peruuttaa ilman, että sitä ennen tehdään tutkinta direktiivin 2004/38 27 artiklassa säädettyjen edellytysten mukaisesti?

47. Direktiivissä 2004/38 ei mainita toimenpidettä, jolla rekisteröintitodistus peruutetaan. Todistuksen toteavaa luonnetta koskevasta analyysistä ilmenee, että tällainen erehdyksessä annettu todistus ei asiallisesti poista maahantulokiellon oikeusvaikutuksia. Tästä seuraa, että jos yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen liittyvistä syistä tehdyn maahantulokieltopäätöksen, joka on unionin oikeudessa tarkoitettu tavoin tehty pätevästi, vaikutukset jatkuvat, jäsenvaltiolla ei rekisteröintitodistuksen peruuttaakseen ole velvollisuutta tutkia, onko jokin direktiivin 2004/38 27 artiklassa säädettyistä syistä edelleen olemassa. Tätä voidaan tutkia vain direktiivin 2004/38 32 artiklan 1 kohdassa säädetyn, maahantulokiellon poistamista koskevan hakemuksen yhteydessä.

48. Katson edellä esitetyn perusteella, ettei direktiivi 2004/38 ole esteenä sellaisen rekisteröintitodistuksen peruuttamiselle, joka on erehdyksessä annettu unionin kansalaiselle, joka on hänelle annetusta maahantulokiellosta huolimatta tullut vastaanottavan jäsenvaltion alueelle.

2) Palauttamistoimenpiteen toteuttaminen

i) Maahantulokiellon rikkomisen johdosta toteutettu palauttamistoimenpide direktiivin 2004/38 yhteydessä

49. Kuuluuko maahantulokiellon rikkomisen johdosta toteutettu palauttamistoimenpide direktiivin 2004/38 27 artiklan soveltamisalaan?

50. On yhtäältä todettava, että kyseinen toimenpide koskee henkilön karkottamista vastaanottavan jäsenvaltion alueelta, mikä viittaa siihen, että tällainen toimenpide kuuluu direktiivin 2004/38 27 artiklan soveltamisalaan. Voitaisiin siis väittää, että vastaanottavan jäsenvaltion on ennen palauttamispäätöksen tekemistä otettava huomioon direktiivin 27 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetyt seikat. Toisin sanoen tämän käsityksen mukaan kansalliset viranomaiset ovat erityisesti velvollisia arvioimaan niiden syiden olemassaolon jatkumista sekä suhteellisuutta, joiden vuoksi henkilöön on kohdistettava palauttamistoimenpide.

¹⁷ Ks. tarkistus 33 ja sen taustalla olevat näkökohdat muutetussa ehdotuksessa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, KOM(2003) 199 lopullinen, s. 6 ja 22. Ks. myös direktiivin 2004/38 johdanto-osan 11 perustelukappale.

51. Toisaalta on todettava, että pääasiassa Petrealle on annettu maahantulokielto vuonna 2011. Tästä seuraa, että sen jälkeen, kun hänet oli tosiasiallisesti karkotettu, kyseisessä toimenpiteessä määrätty määräaika rajoitti hänen maahantulo- ja oleskeluoikeuksiaan. Vuoden 2014 palauttamispäätös ei siten rajoittanut Petrean oikeuksia vaan mahdollisti vuonna 2011 määrätyn maahantulokiellon tehokkuuden varmistamisen. Huomautan, että direktiivin 2004/38 27 artikla on direktiivin VI luvussa, jonka otsikko on ”Maahantulo- ja oleskeluoikeuden rajoittaminen yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen taikka kansanterveyteen liittyvistä syistä”. Voitaisiin siis ajatella, että tämä artikla koskee vain toimenpiteitä, joilla rajoitetaan unionin kansalaisille annettuja oikeuksia. Siitä, että hyväksytään tämä direktiivin 2004/38 27 artiklan ulottuvuutta koskeva tulkinta – samalla tavoin kuin on tehnyt Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus, joka on kirjallisissa huomautuksissaan todennut, että maahantulokiellosta johtuva päätös ”ei sellaisenaan ole [direktiivin 2004/38] 27 artiklan 2 kohdassa mukaisessa tarkoituksessa tai – – 28 artiklan mukaisessa tarkoituksessa toteutettu toimenpide” – seuraa, ettei vuoden 2014 palauttamispäätös kuulu direktiivin 2004/38 27 artiklan soveltamisalaan, vaikka se luonteensa puolesta rinnastuu vuoden 2011 päätökseen. On siten kansallisten lainsäätäjien tehtävänä mukauttaa kaikki maahantulokiellosta johtuvia toimenpiteitä koskevat säännöt.

52. Tämä näkemys ei vakuuta minua.

53. Direktiivin 2004/38 27 artiklalle on ensinnäkin annettu melko laaja ulottuvuus. Alkuperäistä ehdotusta direktiivin 27 artiklan 1 kohdan sanamuodoksi, joka koski vain ”päätöksi[ä], joilla [henkilöiltä] – – evätään maahanpääsy tai heidät karkotetaan”,¹⁸ on valmistelun aikana muutettu siinä tarkoituksessa, että sanamuoto kattaisi ”kaikenlais[et] vapaata liikkuvuutta rajoittav[at] päätöksi[et]” eli ”kaikenlaiset toimenpiteet, maastapoistamisesta ja maahantulon kieltämisestä maasta poistumiskieltoon”.¹⁹

54. Toiseksi on muistutettava, ettei direktiivin 2004/38 27 artiklan sanamuoto kata yksinomaan toimenpiteitä, joilla rajoitetaan tämän direktiivin kohteena olevia ”oikeuksia”, vaan se koskee yleisemmin kaikkia toimenpiteitä, joilla rajoitetaan ”vapaata liikkuvuutta ja oleskelua”.

55. Kolmanneksi on todettava, että direktiivin 2004/38 VI luvun säännökset koskevat myös henkilöitä, joiden maahantulo- tai oleskeluoikeutta on aikaisemmin rajoitettu unionin oikeudessa tarkoitettulla pätevästi toteutetulla toimenpiteellä.²⁰

56. Katson näiden toteamusten perusteella, että maahantulokiellosta johtuva palauttamistoimenpide kuuluu direktiivin 2004/38 27 artiklan soveltamisalaan. Edellä todetusta huolimatta katson, ettei tällaisen toimenpiteen toteuttaminen edellytä, että sitä ennen arvioidaan, ovatko maahantulokieltopäätöksen perusteena olleet syyt edelleen olemassa.

18 Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, KOM(2001) 257 lopullinen.

19 Ks. tarkistus 71 ja sen taustalla olevat näkökohdat muutetussa ehdotuksessa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, KOM(2003) 199 lopullinen, s. 8 ja 329. Kuten oikeuskirjallisuudessa on todettu, direktiivin 2004/38 27 artiklan 1 kohdassa käytetyt ilmaisut ovat erittäin neutraaleja ja niiden voidaan tulkita viittaavan kaikentyyppisiin rajoituksiin – ks. maastapoistumiskielion asiayhteydessä Łazowski, A., ”Darling you are not going anywhere: the right to exit and restrictions in EU law”, *European Law Review*, 2015, nide 40, nro 6, s. 891.

20 Ks. direktiivin 2004/38 32 artiklan 1 kohta ja 33 artiklan 2 kohta.

ii) Palauttamistoimenpiteen perusteena olleiden syiden olemassaolon jatkuminen

57. Yhteisöjen tuomioistuin on direktiiviä 2004/38 edeltäneeseen direktiiviin 64/221/ETY²¹ viitaten jo todennut, että unionin oikeuden ”kanssa on ristiriidassa kansallinen käytäntö, jonka mukaan jäsenvaltion tuomioistuimen ei tutkiessaan toisen jäsenvaltion kansalaisen maastakarkotuspäätöksen lainmukaisuutta tarvitse ottaa huomioon *toimivaltaisten viranomaisten tekemän viimeisimmän päätöksen jälkeen ilmenneitä tosiseikkoja*, jotka voivat osoittaa, että karkotuspäätöksen kohteena olevan henkilön käyttäytymisen yleiselle järjestykselle aiheuttama uhka on poistunut tai pienentynyt huomattavasti”.²²

58. Huomautan, että tämä lähestymistapa heijastuu useissa direktiivin 2004/38 säännöksissä. Direktiivin 27 artiklan 2 kohdassa edellytetään, että ”yleisen järjestyksen tai yleisen turvallisuuden vuoksi toteutettujen toimenpiteiden” on perustuttava erityisesti tällaisten toimenpiteiden kohteena olevaa henkilöä koskeviin senhetkisiin olosuhteisiin. Tämä lähestymistapa heijastuu myös direktiivin 33 artiklan 2 kohdan sanamuodossa, jossa säädetään, että jos karkottamispäätös pannaan täytäntöön yli kahden vuoden kuluttua sen tekemisestä, asianomaisen tilanne on päätöksen täytäntöönpanoajankohtana arvioitava uudelleen.

59. Nämä kolme oikeuskäytäntö- ja säännösviittausta eivät koske maahantulokieltoa. Muistutan, että maahantulokielto tuottaa luonnostaan pysyviä oikeusvaikutuksia. Nämä vaikutukset poistettaisiin, jos viranomaisten olisi jopa siinä tapauksessa, että kieltoa rikotaan, varmistuttava, että kiellon määräämiseen johtaneet syyt ovat edelleen olemassa.

60. Kaiken edellä esitetyn perusteella totean tässä vaiheessa, että kun direktiivin 2004/38 säännökset luetaan yhdessä, niistä ei seuraa, että unionin oikeus olisi esteenä maahantulokieltoa rikkoneeseen henkilöön kohdistettavalle palauttamistoimenpiteelle, joka toteutetaan varmistumatta ensin kyseisen direktiivin 27 ja 28 artiklassa säädettyjen edellytysten täyttymisestä.

d) Luottamuksensuojan periaate

61. Voiko henkilö vedota luottamuksensuojan periaatteeseen saadakseen poistettua vastaanottavassa jäsenvaltiossa asetetun maahantulokiellon vaikutukset pääasian olosuhteissa?

62. On muistutettava, että mahdollisuus vedota luottamuksensuojaan koskee kaikkia oikeussubjekteja, joille on annettu täsmällisiä, ehdottomia ja yhtäpitäviä vakuutteluja, jotka on saatu toimivaltaiselta ja luotettavalta taholta.²³ Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tämä periaate perinteisen tulkinnan mukaan asettaa tiettyjä rajoituksia lainvastaisen hallintotoimen taannehtivalle peruuttamiselle. Nämä näkökohdat koskevat kuitenkin ennen kaikkea konstitutiivisia toimia, joilla on luotu subjektiivisia oikeuksia.²⁴

63. Kuten olen tuonut esiin, rekisteröintitodistuksella ei anneta unionin kansalaiselle oleskeluoikeutta. Jos todistuksen antamisella ei luoda oleskelu- eikä maahantulo-oikeutta, se ei siis voi saada aikaan mitään odotuksia eikä myöskään perusteltuja odotuksia.

21 Ulkomaalaisten liikkumista ja oleskelua koskevien, yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen sekä kansanterveyteen perustuvien erityistoimenpiteiden yhteensovittamisesta 25.2.1964 annettu neuvoston direktiivi (EYVL 1964, 56, s. 850).

22 Tuomio 29.4.2004, Orfanopoulos ja Oliveri (C-482/01 ja C-493/01, EU:C:2004:262, 81 ja 82 kohta).

23 Ks. tuomio 7.6.2005, VEMW ym. (C-17/03, EU:C:2005:362S, 73 ja 74 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Ks. vastaavasti myös ratkaisuehdotukseni Evonik Degussa v. komissio (C-162/15 P, EU:C:2016:587, 183 ja 184 kohta). Tämän periaatteen kehittymisestä unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä ks. Rideau, J., *L'Union européenne et les droits de l'homme*, Recueil des Cours de l'Académie de La Haye, nide 265, 1997, s. 173–177, ja Lemańska, J., *Uzasadnione oczekiwania w perspektywie prawa krajowego i regulacji europejskich*, Wolters Kluwer, Varsova, 2016, s. 41–46.

24 Tuomio 12.7.1957, Algera ym. v. Euroopan hiili- ja teräsyhteisön edustajakokous (7/56 ja 3/57–7/57, EU:C:1957:7, s. 116).

64. Siinäkin tapauksessa, että hyväksyttäisiin erilainen tulkinta, jonka mukaan toimet, jotka eivät ole konstitutiivisia, voivat saada aikaan odotuksia, jotka ovat unionin oikeuden antaman suojan arvoisia,²⁵ voitaisiin kuitenkin katsoa, etteivät Petrean odotukset ansaitse tällaista suojaa.

65. Luottamuksensuojan periaate perustuu joka tapauksessa yksityisen edun ja oikeusjärjestyksen perusteita koskevan yleisen edun tasapainoon.²⁶ Käsiteltävässä asiassa Petrealle voitaisiin antaa tästä periaatteesta johtuvaa suojaa vain sillä edellytyksellä, että suoja mahdollistaisi näiden kahden edun tasapainottamisen.

66. Luottamuksensuojan periaatetta kuitenkin usein lievennetään toteamalla, että hallintotoimen peruuttaminen on sallittua sillä edellytyksellä, että toimen antanut viranomainen toimii kohtuullisessa ajassa. Tämän ajan pituudella voi olla merkitystä arvioitaessa kyseessä olevien etujen tasapainoa. Sitä, onko aika, jossa toimi on peruutettu, kohtuullinen, on joka tapauksessa arvioitava kunkin tapauksen erityispiirteiden perusteella. Katson kuitenkin, että kun kyseinen päätös ei ole konstitutiivinen, ”kohtuullisena” on pidettävä selvästi pidempää aikaa kuin se, joka on riittävä suojaamaan subjektiivisia oikeuksia luoneesta toimesta aiheutuneita odotuksia.²⁷

67. Petreaa koskevan rekisteröintitodistuksen antamisen ja palauttamistoimenpiteen toteuttamisen välillä oli sitä paitsi kulunut alle 13 kuukautta. Direktiivin 2004/38 33 artiklan 2 kohdassa säädetään, että jos karkottamispäätös pannaan täytäntöön yli kahden vuoden kuluttua sen tekemisestä, jäsenvaltion on varmistettava, että päätöksen tekemisen oikeuttaneet syyt ovat edelleen todellisia. Direktiivin 2004/38 yhteydessä kahden vuoden määräajan kulumisen velvoittaa jäsenvaltiot tutkimaan karkottamistoimenpiteen syiden olemassaolon jatkumisen mutta ei luonnostaan pysyviä oikeusvaikutuksia tuottavan maahantulokiellon syiden olemassaolon jatkumista. Mikään ei siten viittaa siihen, että rekisteröintitodistuksen peruuttaminen ja palauttamistoimenpiteen toteuttaminen voisivat pääasiassa olla selvästi luottamuksensuojan periaatteen vastaisia.

68. On joka tapauksessa ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävänä arvioida asian olosuhteiden perusteella, voidaanko Petrean mahdollisia odotuksia luonnehtia ”perustelluiksi” ja ansaitsevatko ne erityistä suojaa.

69. Yhteenvetona katson, ettei rekisteröintitodistuksen antaminen lähtökohtaisesti ole omiaan luomaan perusteltua odotusta. On kuitenkin kansallisen tuomioistuimen tehtävänä arvioida, onko luottamuksensuojan periaate esteenä rekisteröintitodistuksen peruuttamiselle pääasian olosuhteissa.

e) Hyvän hallinnon periaate

70. Dioikitiko Protodikeio Thessalonikis ei ole ennakkoratkaisupyynnössään täsmentänyt syitä, joiden vuoksi hyvän hallinnon periaatteella saattaisi olla merkitystä ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen vastattaessa.

71. On todettava, että ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys koskee mahdollisuutta peruuttaa rekisteröintitodistus ja toteuttaa palauttamistoimenpide ilman, että direktiivin 2004/38 27 ja 28 artiklassa säädetty edellytykset tutkitaan sitä ennen uudelleen.

25 Ks. tuomio 12.7.1962, Koninklijke Nederlandsche Hoogovens en Staalfabrieken v. korkea viranomainen (14/61, EU:C:1962:28, s. 520). Ks. myös Schönberg, S., *Legitimate Expectations in Administrative Law*, Oxford University Press, Oxford, 2000, s. 117, ja Ritleng, D., ”Le retrait des actes administratifs contraires au droit communautaire”, *Bestand und Perspektiven des Europäischen Verwaltungsrechts*, Nomos, Baden-Baden, 2008, s. 243.

26 Ks. vastaavasti tuomio 12.7.1962, Koninklijke Nederlandsche Hoogovens en Staalfabrieken v. korkea viranomainen (14/61, EU:C:1962:28, s. 520).

27 Tuomiossa 12.7.1962 Koninklijke Nederlandsche Hoogovens en Staalfabrieken v. korkea viranomainen (14/61, EU:C:1962:28, s. 521) unionin tuomioistuin totesi, että ”kohtuullista aikaa” koskevalla arviointiperusteella voi olla huomattava merkitys, kun on kyse subjektiivisia oikeuksia luoneista päätöksistä, mutta sen tärkeys vähenee, kun on kyse toteavista päätöksistä.

72. On siis oletettavaa, että hyvän hallinnon periaatteen mainitessaan ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii huolenpitovelvollisuuden merkitystä pääasian kaltaisissa olosuhteissa.²⁸ Huolenpitovelvollisuus edellyttää perusteellista arviointia, jossa otetaan huomioon asianomaisen tilanne, aina kun tehdään häntä koskeva päätös.²⁹

73. En ole kuitenkaan vakuuttunut, että tätä lähestymistapaa voitaisiin noudattaa tapauksessa, jossa maahantulokiellon vaikutukset eivät ole lakanneet. Kuten olen edellä todennut,³⁰ tällainen ratkaisu veisi asiallisesti maahantulokielloilta sen oikeusvaikutukset. Hyvän hallinnon periaatetta ei näin ollen saa käyttää kansallisten viranomaisten pääasian olosuhteissa pätevästi antaman maahantulokiellon vaikutusten kiertämiseen.

74. Katson edellä esitetyn perusteella, että rekisteröintitodistuksen peruuttaminen ja palauttamistoimenpiteen toteuttaminen eivät pääasian olosuhteissa ole unionin oikeuden vastaisia.

B Toinen ennakkoratkaisukysymys

75. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa toisella ennakkoratkaisukysymyksellään selvittää, onko unionin oikeuden mukaista, että on otettu käyttöön yhteisiä menettelyjä, jotka koskevat yhtäältä direktiivissä 2008/115 tarkoitettuja kolmansien maiden kansalaisia ja toisaalta direktiivin 2004/38 soveltamisalaan kuuluvia unionin kansalaisia.

76. Kreikan ja Belgian hallitukset sekä komissio ovat vastanneet tähän kysymykseen myöntävästi. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus on tyytynyt toteamaan, että direktiiviä 2008/115 sovelletaan vain jäsenvaltion alueella laittomasti oleskeleviin kolmansien maiden kansalaisiin, ja Tanskan hallitus yhtyy tähän toteamukseen. Petrea ei ole lausunut tästä seikasta nimenomaisesti.

1. Yleiset huomautukset

77. Direktiivissä 2004/38 säädetään eräistä menettelysäännöistä, joita jäsenvaltioiden on noudatettava unionin kansalaisen oleskeluoikeuden mahdollisten rajoitusten yhteydessä ja joita ovat erityisesti sen 30 ja 31 artiklassa asetetut säännöt. Direktiivissä ei sitä vastoin ole säännöksiä, jotka koskevat menettelytapoja, joilla säännellään hallinnollisia ja lainkäyttöllisiä menettelyjä, jotka koskevat päätöstä, jolla unionin kansalaisen oikeus oleskella jäsenvaltion alueella päätetään. Unionin tuomioistuimen vakiintuneessa oikeuskäytännössä on katsottu, että kun kyseisestä asiasta ei ole olemassa unionin sääntöjä, kunkin jäsenvaltion asiana on antaa nämä menettelysäännöt sisäisessä oikeusjärjestyksessään niin, että ne kuitenkin huolehtivat siitä, etteivät nämä säännöt ole epäedullisempia kuin samankaltaisia kansallisen oikeuden piiriin kuuluvia tilanteita koskevat säännöt (vastaavuusperiaate) ja ettei niillä tehdä unionin oikeudessa annettujen oikeuksien käyttämistä käytännössä mahdottomaksi tai suhteettoman vaikeaksi (tehokkuusperiaate).³¹

78. En näe tässä yhteydessä mitään estettä sille, että jäsenvaltio tukeutuu säännöksiin, joilla direktiivi 2008/115 saatetaan osaksi kansallista oikeutta, kunhan se noudattaa direktiivissä 2004/38 säädettyä suojaa ja vastaavuus- ja tehokkuusperiaatteita, minkä arvioiminen kuuluu kansalliselle tuomioistuimelle.

28 Oikeuskäytännössä ja oikeustieteessä esiintyy erilaisia käsityksiä hyvän hallinnon periaatteen ja huolenpitovelvollisuuden välisestä suhteesta. Hyvän hallinnon periaatetta ja huolenpitovelvollisuutta pidetään toisinaan kahtena erillisenä käsitteenä ja toisinaan ne samaistetaan. Näistä eroavaisuuksista huolimatta enemmistön kanta näyttää olevan, että ne vähintään liittyvät toisiinsa.

29 Tästä periaatteesta ks. tuomio 11.7.1974, *Guillot v. komissio* (53/72, EU:C:1974:80, 3 kohta), ja tuomio 28.5.1980, *Kuhner v. komissio* (33/79 ja 75/79, EU:C:1980:139, 23 kohta).

30 Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 38 kohta.

31 Tuomio 17.3.2016, *Bensada Benallal* (C-161/15, EU:C:2016:175, 23 ja 24 kohta). Ks. myös julkisasiamies Botin ratkaisuehdotus ZZ (C-300/11, EU:C:2013:363, 83 ja 84 kohta).

79. Pitää paikkansa, ettei direktiivien 2004/38 ja 2008/115 kohde ole sama. En kuitenkaan pidä vakuuttavana kantaa, jonka mukaan direktiivin 2008/115 ratkaisuja ei ole mahdollista käyttää soveltuvin osin vahvistettaessa unionin kansalaisiin sovellettavia menettelysääntöjä.

80. Tämä kanta perustuu ajatukseen, jonka mukaan kolmansien maiden kansalaisia koskevilla menettelyllisillä ratkaisuilla ei saavuteta sellaista oikeuksien kunnioittamisen tasoa, joka riittäisi turvaamaan unionin kansalaisen menettelyllisten oikeuksien suojan asianmukaisen tason. Haluan tässä yhteydessä kiinnittää huomiota direktiivin 2008/115 1 artiklan sanamuotoon, jonka mukaan direktiivissä ”säädetään yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä, joita jäsenvaltioiden on *yhteisön oikeuden yleisperiaatteisiin kuuluvien perusoikeuksien sekä kansainvälisen oikeuden mukaisesti* sovellettava – –”.³²

81. Totean edellä esitetyn perusteella, ettei unionin oikeus lähtökohtaisesti ole esteenä sille, että unionin kansalaisiin sovellettavaa järjestelmää luotaessa käytetään kolmansien maiden kansalaisia koskevia sääntöjä.

82. Näistä yleisluonteisista näkökohdista huolimatta toinen ennakkoratkaisukysymys sisältää kuitenkin kaksi kysymystä, jotka koskevat yhtäältä sitä, millä viranomaisella on toimivalta tehdä unionin kansalaista koskeva palauttamispäätös, ja toisaalta mahdollisuutta tehdä tällainen päätös toimenpiteenä, joka johtuu maahantulokiellon rikkomisesta.

2. Toimivaltainen viranomainen

83. Ennakkoratkaisupyynnössä esitettyjen tietojen mukaan pääasiassa vuoden 2014 hallinnollisen toimen tehnyt viranomainen (ulkomaalaisasioita käsittelevän poliisiviranomaisen virkaa tekevä päällikkö) ei kuulu niihin toimielimiin, joilla on toimivalta tehdä kolmannen maan kansalaista koskeva palauttamispäätös.

84. Totean, ettei direktiivissä 2004/38 ole mitään viranomaisten organisaatorakennetta koskevaa täsmennystä. Yhdyn tältä osin komissioon, joka viittaa direktiivin 2004/38 sisältöön ja toteaa, että siinä mainitaan vain ”asianomai[nen] viranomai[nen]” ja ”toimivaltai[nen] viranomai[nen]”.³³ Käsitteiseni mukaan kyse ei ole unionin oikeuden mahdollisesta rikkomisesta, kunhan kyseisellä viranomaisella on toimivalta toteuttaa kyseiset toimet ja se joka tapauksessa noudattaa direktiivissä 2004/38 säädettyjä menettelyllisiä oikeuksia ja takeita.

3. Maahantulokiellon rikkomisesta johtuva toimenpide

85. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on huomauttanut, että direktiivin 2008/115 6 artiklan 1 kohdassa säädetään, että jäsenvaltion on tehtävä palauttamispäätös sen alueella laittomasti oleskelevista kolmansien maiden kansalaisista, mikä tarkoittaa, että palauttamispäätös on seurausta oleskelun laittomuudesta eikä yleiseen järjestykseen tai valtion turvallisuuteen liittyvistä syistä.

³² Kursivointi tässä.

³³ Ks. direktiivin 2004/38 8 artiklan 1 kohta ja johdanto-osan 12 ja 14 perustelukappale.

86. Kuten olen ensimmäistä ennakkoratkaisukysymystä tarkastellessani jo todennut,³⁴ pääasian olosuhteissa palauttamispäätöksellä kuitenkin pelkästään pannaan täytäntöön maahantulokiellon vaikutukset. Tämän tarkoituksen kannalta yhtäältä direktiivin 2004/38 27 artikla, kun se luetaan tämän direktiivin 32 artiklan valossa, ja toisaalta direktiivin 2008/115 6 artiklasta ilmenevä sääntö ovat peräisin samasta säännöstä. Tämän vuoksi katson – rajaten toteamukseni koskemaan pelkästään maahantulokiellon rikkomista –, että tässä yhteydessä kansallinen lainsäätäjä voi mukauttaa direktiivin 2008/115 säännöksiä antaakseen unionin kansalaisia koskevia sääntöjä.

87. Ehdotan näin ollen, että toiseen ennakkoratkaisukysymykseen vastataan siten, ettei direktiivi 2004/38 ole esteenä sille, että direktiivin 2008/115 sisältöä käytetään vahvistettaessa menettelysääntöjä sellaisia menettelyjä varten, jotka koskevat toimenpidettä unionin kansalaisen palauttamiseksi, kun tämä on tullut kyseisen jäsenvaltion alueelle, vaikka häntä koskevan maahantulokiellon vaikutukset eivät ole vielä lakanneet, kunhan direktiivissä 2004/38 ja erityisesti sen VI luvussa säädettyjä suojatoimenpiteitä ja menettelyä koskevia takeita sekä vastaavuus- ja tehokkuusperiaatteita noudatetaan, minkä arvioiminen kuuluu kansalliselle tuomioistuimelle.

C Kolmas ennakkoratkaisukysymys

88. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on esittänyt kolmannen ennakkoratkaisukysymyksen vain siltä varalta, että ensimmäiseen kysymykseen vastataan kieltävästi. Tarkastelen sitä kuitenkin siltä varalta, ettei unionin tuomioistuin yhdy ensimmäistä ennakkoratkaisukysymystä koskevaan kantaani.

89. Kolmannella ennakkoratkaisukysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy pääasiallisesti, voivatko kansalliset viranomaiset, jotka menettelyllisen itsemääräämisoikeuden puitteissa toimien peruuttavat toisen jäsenvaltion kansalaisen rekisteröintitodistuksen yleiseen järjestykseen ja yleiseen turvallisuuteen liittyvistä syistä, samanaikaisesti määrätä tämän unionin kansalaisen palautettavaksi ilman, että tähän toimenpiteeseen kohdistetaan direktiivin 2004/38 27 ja 28 artiklassa säännöksissä vahvistettujen menettelysääntöjen mukaista tuomioistuinvalvontaa.

90. Se, että unionin tuomioistuin vastaisi ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen kieltävästi ja päättäisi, että palauttamistoimenpiteen toteuttaminen ei pääasian olosuhteissa johdu maahantulokiellon rikkomisesta, merkitsisi, ettei palauttamistoimenpide voi jäädä direktiivin 2004/38 27 ja 28 artiklassa tarkoitetun tuomioistuinvalvonnan ulkopuolelle.

91. On kansallisen lainsäätäjän asiana päättää, muodostavatko rekisteröintitodistuksen peruuttaminen ja palauttamispäätöksen tekeminen yhtenäisen toimen. Näiden kahden toimenpiteen yhdistyminen ei kuitenkaan saa vaarantaa periaatetta, jonka mukaan palauttamistoimenpide voidaan toteuttaa vasta tuomioistuinvalvonnan jälkeen.

92. Jos ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen vastataan kieltävästi, ehdotan edellä esitetyn perusteella, että unionin tuomioistuin vastaa kolmanteen kysymykseen siten, että maahantulokieltoa rikkonutta unionin kansalaista koskevan palauttamispäätöksen tekemiseen on kohdistettava direktiivin 2004/38 27 ja 28 artiklassa tarkoitettua tuomioistuinvalvontaa.

D Viides ennakkoratkaisukysymys

93. Viimeinen ennakkoratkaisukysymys on esitetty vain siltä varalta, että unionin tuomioistuin vastaa neljänteen kysymykseen myöntävästi.

³⁴ Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 38 kohta.

94. Neljännellä ennakkoratkaisukysymyksellä pyritään selvittämään, voidaanko päätöksestä ilmoittamisen vaiheessa tapahtuneeseen virheeseen – eli siihen, ettei päätöksen sisältöä ole esitetty kielellä, jota asianomainen ymmärtää – vedota tästä päätöksestä johtuneesta toimenpiteestä nostetussa kanteessa. Unionin tuomioistuimen ei pidä vastata neljänteen ennakkoratkaisukysymykseen, jos se vastaa viidenteen kysymykseen siten, ettei maahantulokieltopäätöksestä tarvitse ilmoittaa kielellä, jota asianomainen ymmärtää, jos tämä ei ole pyytänyt sitä. Näin ollen tarkastelen viimeistä viidettä kysymystä, ennen kuin vastaan neljänteen ennakkoratkaisukysymykseen.

95. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyrkii viidennellä kysymyksellään selvittämään, edellytetäänkö direktiivissä 2004/38, että vastaanottavan jäsenvaltion viranomaisten on asianomaisen pyynnöstä riippumatta kaikissa tapauksissa ilmoitettava toisen jäsenvaltion kansalaiselle ”häntä koskevasta karkottamispäätöksestä” kielellä, jota hän ymmärtää.

96. Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että kysymys liittyy direktiivin 2004/38 32 artiklaan. Tämä artikla koskee vain yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen taikka kansanterveyteen liittyvistä syistä annettuja maahantulokieltoja. Siinä ei aseteta mitään maahantulokieltopäätöksistä ilmoittamista koskevia erityisvaatimuksia. Direktiivin 2004/38 30 artiklassa sitä vastoin on tarkoitus vahvistaa säännöt, jotka koskevat kaikista direktiivin 27 artiklan nojalla toteutetuista toimenpiteistä, erityisesti direktiivin 32 artiklassa tarkoitettua maahantulokiellosta, ilmoittamista. Katson siis, että maahantulokieltopäätökset kuuluvat direktiivin 2004/38 30 artiklan soveltamisalaan, ja tässä artiklassa vahvistetaan yleisluonteisesti tällaisista päätöksistä ilmoittamista koskevat yksityiskohtaiset menettelysäännöt.

97. Kreikan, Belgian, Tanskan ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitusten sekä komission mukaan direktiivin 2004/38 30 artiklassa ei vaadita, että maahantulokieltopäätöksestä olisi ilmoitettava kielellä, jota asianomainen ymmärtää, jos hän ei ole pyytänyt tätä nimenomaisesti, vaan siinä vaaditaan, että päätöksestä ilmoitetaan siten, että hän ymmärtää sen sisällön ja seuraukset. Petrea väittää sitä vastoin, että viranomaiset ovat velvollisia ilmoittamaan asianomaiselle ”hänen karkottamisestaan koskevasta päätöksestä kielellä, jota hän ymmärtää”, siitä riippumatta, onko hän pyytänyt tätä.

98. Direktiivin 2004/38 30 artiklan 1 kohdassa säädetään, että päätöksistä ”on ilmoitettava asianomaiselle henkilölle kirjallisesti siten, että hän ymmärtää päätöksen sisällön ja seuraukset”, kun taas tämän artiklan 2 kohdassa säädetään lähtökohtaisesti, että ”[a]sianomaiselle henkilölle on ilmoitettava täsmällisesti ja täydellisinä ne yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen taikka kansanterveyteen liittyvät seikat, joihin hänen tapauksessaan tehty päätös perustuu”.

99. Direktiiviä 2004/38 koskeneen ehdotuksen perustelut ovat selvät, siltä osin kuin on kysymys lähteistä, joista unionin lainsäätäjä on saanut vaikutteita, ja siinä mainitaan tällaisina lähteinä näinä yhtäältä direktiivin 64/221 säännökset ja toisaalta yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntö.³⁵

100. Direktiivin 2004/38 30 artiklan 1 kohta, jossa osittain toistetaan direktiivin 64/221 7 artiklan ensimmäisen kohdan sanamuoto, on tarkemmin sanottuna saanut vaikutteita tuomiosta Adoui ja Cornuaille.³⁶ Tässä tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin katsoi, ettei päätöstä tarvitse välttämättä kääntää asianomaisen kielelle, varsinkaan kun on kyse harvinaisemmasta kielestä, mutta jäsenvaltion on toteuttava kaikki tarpeelliset toimenpiteet sen varmistamiseksi, että asianomainen ymmärtää päätöksen sisällön ja vaikutukset.

35 Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, KOM(2001) 257 lopullinen.

36 Tuomio 18.5.1982 (115/81 ja 116/81, EU:C:1982:183, 13 kohta).

101. Talous- ja sosiaalikomitea on direktiivin valmistelun aikana kyseenalaistanut tämän lähestymistavan. Se totesi, että ehdotuksen direktiiviksi 2004/38 perustelut olivat ristiriidassa kyseisen ehdotuksen alkuperäisen sanamuodon kanssa eli sen 28 artiklan 2 kohdan kanssa, jonka mukaan päätös oli ilmoitettava asianomaiselle sellaisella tavalla, että hän voi ymmärtää päätöksen sisällön ja vaikutukset, koska perusteluissa todettiin, ettei päätöksen kääntämistä hakijan kielelle edellytetä.³⁷ Kyseisen kohdan, josta lopulta tuli 30 artiklan 1 kohta, sanamuotoa ei muutettu tältä osin. Käsitykseni mukaan lainsäätäjät ei näin ollen muuttanut perusteluissa esittämänsä kantaa eikä katsonut, että jokaisen päätöksen kääntäminen oli välttämätöntä.

102. Voidaan pohtia, miten kansalliset viranomaiset voivat siinä tapauksessa, ettei asianomainen esitä nimenomaista pyyntöä, todeta, mitä kieltä hän ymmärtää. Tässä asiayhteydessä on tärkeää huomata, että kun direktiivin 2004/38 30 artikla luetaan yhdessä direktiivin 27 artiklan 1 kohdan kanssa, se ei koske ainoastaan unionin kansalaisia vaan myös heidän perheenjäseniään näiden kansalaisuudesta riippumatta.

103. Ehdotan siis, että unionin tuomioistuin vastaa viidenteen ennakkoratkaisukysymykseen siten, ettei direktiivin 2004/38 30 artiklassa aseteta vastaanottavan jäsenvaltion viranomaisille velvollisuutta ilmoittaa toisen jäsenvaltion kansalaiselle maahantulokieltopäätöksestä kielellä, jota hän ymmärtää, jos hän ei ole pyytänyt tätä, mutta jäsenvaltion on kuitenkin toteuttava kaikki tarpeelliset toimenpiteet sen varmistamiseksi, että asianomainen ymmärtää päätöksen sisällön ja vaikutukset.

E Neljäs ennakkoratkaisukysymys

104. Tarkastelen neljättä ennakkoratkaisukysymystä siltä varalta, ettei unionin tuomioistuin yhdy viidettä ennakkoratkaisukysymystä koskevaan arviointiini vaan katsoo, että unionin oikeudessa asetetaan vastaanottavan jäsenvaltion viranomaisille velvollisuus ilmoittaa toisen jäsenvaltion kansalaiselle häntä koskevasta karkottamispäätöksestä kielellä, jota hän ymmärtää.

105. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyrkii neljännellä kysymyksellä selvittämään, onko tehokkuusperiaate esteenä kansalliselle oikeuskäytännölle, jonka mukaan tilanteessa, jossa unionin kansalaisen rekisteröintitodistus peruutetaan tai vastaanottava jäsenvaltio toteuttaa karkottamistoimenpiteen ja tätä peruuttamista tai karkottamista perustellaan toisen jäsenvaltion kansalaista koskevan maahantulokiellon olemassaololla, asiaa käsittelevät viranomaiset eivät saa tutkia, missä määrin direktiivin 2004/38 30 ja 31 artiklassa säädettyjä menettelyä koskevia takeita on noudatettu maahantulokieltopäätöstä tehtäessä.

106. Käsitykseni mukaan ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa tällä kysymyksellä selvittää, edellytetäänkö unionin oikeudessa, että jäsenvaltioiden on tutkittava alkuperäinen maahantulokieltopäätös uudelleen joka kerta, kun toteutetaan tästä päätöksestä johtuva toimenpide.

107. Huomautan, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin viittaa neljännessä ennakkoratkaisukysymyksessään ”karkottamistoimenpiteeseen”. Käsitykseni mukaan se kuitenkin tarkoittaa samalla tavalla kuin ensimmäisessä ennakkoratkaisukysymyksessä maahantulokiellosta johtuvaa ”palauttamistoimenpidettä”.

108. Kreikan ja Belgian hallitukset, jotka viittaavat nimenomaisesti oikeusvarmuuteen, sekä Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus katsovat, että kysymykseen on vastattava kieltävästi. Petrea ja komissio sitä vastoin kiistävät tämän käsityksen ja vetoavat tämän ratkaisun ja tehokkuusperiaatteen mahdolliseen ristiriitaan.

³⁷ Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella”, KOM(2001) 257 lopullinen, 4.8.2 kohta.

109. Direktiivin 2004/38 31 artiklan 1 kohdan mukaan henkilöllä, josta on tehty maahantulokieltopäätös yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen taikka kansanterveyteen liittyvistä syistä, on oltava mahdollisuus hakea siihen muutosta. Katson tämän vuoksi, että pääasian kaltaisissa olosuhteissa Petrea sai direktiivin 2004/38 31 artiklan perusteella vedota käännökseen puuttumiseen vuoden 2011 päätöksestä ilmoitettaessa.

110. Direktiivissä 2004/38 kuitenkin veloitetaan jäsenvaltiot noudattamaan sen 31 artiklassa käyttöön otettuja menettelyä koskevia takeita vain rajoittavien päätösten ”antamisajankohtana”.³⁸ Mielestäni tämä velvollisuus on voimassa siihen saakka, että päätöksestä tulee lainvoimainen. Tämä kanta on unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukainen, sillä unionin tuomioistuin on jo todennut, että hallinnollisen päätöksen lainvoimaisuus edesauttaa oikeusvarmuutta sillä seurauksella, ettei unionin oikeudessa edellytetä, että hallintoelin olisi lähtökohtaisesti veloitettu tarkastelemaan uudelleen hallinnollista päätöstä, josta on tullut tällä tavoin lainvoimainen.³⁹

111. Kun maahantulokielto on tullut lainvoimaiseksi, unionin kansalainen voi hakea sen poistamista direktiivin 2004/38 32 artiklan 1 kohdan mukaisesti.⁴⁰ Tällä säännöksellä pyritään varmistamaan, että maahantulokielto voidaan kohtuullisen ajan kuluttua poistaa mutta vain toimenpiteen toteuttamisen jälkeen ilmenneiden olosuhteiden perusteella, kuten direktiivissä 2004/38 säädetään.⁴¹

112. Kansallisen lainsäädännön mukainen ratkaisu, ettei lainvoiman saavuttanutta tointa tutkita myöhempään toimeen kohdistuvan muutoksenhaun yhteydessä, ei käsitykseni mukaan siis ole direktiivin 2004/38 vastainen.

113. Sääntöjen, jotka koskevat liikkumis- ja oleskeluvapautta rajoittaviin toimenpiteisiin kohdistuvia muutoksenhakukeinoja, on joka tapauksessa oltava vastaavuus- ja tehokkuusperiaatteiden mukaisia. Mikään ennakkoratkaisupyyntöä esiin tuoduista seikoista ei viittaa siihen, ettei näitä periaatteita olisi noudatettu. Kansallisen tuomioistuimen on tutkittava vähintäänkin, etteivät kyseiset säännöt ole vastaavuusperiaatteen eivätkä tehokkuusperiaatteen vastaisia. Tämän vuoksi ehdotan, että neljänten ennakkoratkaisukysymyksen vastataan siten, ettei direktiivi 2004/38 ole esteenä kansallisille säännöille tai käytännöille, joiden mukaan tilanteessa, jossa unionin kansalaisen rekisteröintitodistus peruutetaan tai vastaanottava jäsenvaltio toteuttaa toisen jäsenvaltion kansalaista koskevan palauttamistoimenpiteen maahantulokiellon rikkomisen johdosta, ei saa arvioida, missä määrin direktiivin 2004/38 30 ja 31 artiklasta ilmeneviä menettelyä koskevia takeita on noudatettu maahantulokieltopäätöstä tehtäessä, kunhan nämä säännöt tai kansalliset käytännöt eivät ole vastaavuusperiaatteen eivätkä tehokkuusperiaatteen vastaisia.

VI Ratkaisuehdotus

114. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kysymyksiin seuraavasti:

- 1) Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, asetuksen (ETY) N:o 1612/68 muuttamisesta ja direktiivien 64/221/ETY, 68/360/ETY, 72/194/ETY, 73/148/ETY, 75/34/ETY, 75/35/ETY, 90/364/ETY, 90/365/ETY

38 Tuomio 4.10.2012, Byankov (C-249/11, EU:C:2012:608, 54–56 kohta).

39 Ks. tuomio 4.10.2012, Byankov (C-249/11, EU:C:2012:608, 76 kohta).

40 Ks. tuomio 17.6.1997, Shingara ja Radiom (C-65/95 ja C-111/95, EU:C:1997:300, 39 ja 41 kohta), jossa yhteisöjen tuomioistuin viittasi 18.5.1982 annettuun tuomioon Adoui ja Cornuaille (115/81 ja 116/81, EU:C:1982:183), joka on edellä alaviitteessä 12 todettu tavoin antanut vaikutteita direktiivin 2004/38 32 artiklan 2 kohdalle, ja totesi seuraavaa: ”Se, että yhteisön jäsenvaltion kansalainen ei hakenut muutosta aikaisemmasta päätöksestä – –, tai se, että toimivaltainen riippumaton viranomainen ei ole antanut aikaisemmasta päätöksestä lausuntoa – –, ei voi estää sitä, että tämän henkilön tekemä uusi hakemus on tutkittava.”

41 Pérez van Kappel, A., ”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*, nide 132, 2007, s. 139.

ja 93/96/ETY kumoamisesta 29.4.2004 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/38/EY, sellaisena kuin se on muutettuna 5.4.2011 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) N:o 492/2011 (oikaisu EUVL 2004, L 229, s. 35), sekä luottamuksensuojan ja hyvän hallinnon periaatteet eivät ole esteenä toisen jäsenvaltion antaman unionin kansalaisen rekisteröintitodistuksen peruuttamiselle eivätkä sille, että tämä jäsenvaltio toteuttaa kyseistä unionin kansalaista koskevan palauttamistoimenpiteen, kun unionin kansalainen siitä huolimatta, että vastaanottava jäsenvaltio on yleiseen järjestykseen ja yleiseen turvallisuuteen liittyvistä syistä tehnyt häntä koskevan maahantulokieltopäätöksen, jonka vaikutukset eivät ole lakanneet, tulee uudelleen vastaanottavan jäsenvaltion alueelle.

- 2) Direktiivi 2004/38 ei ole esteenä sille, että jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi 16.12.2008 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/115/EY sisältöä käytetään vahvistettaessa menettelysääntöjä sellaisia menettelyjä varten, jotka koskevat toimenpidettä jäsenvaltion kansalaisen palauttamiseksi, kun tämä on tullut toisen jäsenvaltion alueelle tässä jäsenvaltiossa tehdystä maahantulokieltopäätöksestä huolimatta, kunhan direktiivissä 2004/38 ja erityisesti sen VI luvussa säädettyjä suojatoimenpiteitä ja menettelyllisiä takeita sekä vastaavuus- ja tehokkuusperiaatteita noudatetaan, minkä arvioiminen kuuluu kansalliselle tuomioistuimelle.
- 3) Direktiivin 2004/38 30 artiklassa ei aseteta vastaanottavan jäsenvaltion viranomaisille velvollisuutta ilmoittaa toisen jäsenvaltion kansalaiselle maahantulokieltopäätöksestä kielellä, jota hän ymmärtää, jos hän ei ole pyytänyt tätä, mutta jäsenvaltion on kuitenkin toteutettava kaikki tarpeelliset toimenpiteet sen varmistamiseksi, että asianomainen on ymmärtänyt päätöksen sisällön ja vaikutukset.
- 4) Direktiivi 2004/38 ei ole esteenä kansallisille säännöille tai käytännöille, joiden mukaan tilanteessa, jossa unionin kansalaisen rekisteröintitodistus peruutetaan tai vastaanottava jäsenvaltio toteuttaa toisen jäsenvaltion kansalaista koskevan palauttamistoimenpiteen maahantulokiellon rikkomisen johdosta, ei saa arvioida, missä määrin direktiivin 2004/38 30 ja 31 artiklasta ilmeneviä menettelyä koskevia takeita on noudatettu maahantulokieltopäätöksen tekoajankohtana, kunhan nämä kansalliset säännöt tai käytännöt eivät ole vastaavuusperiaatteen eivätkä tehokkuusperiaatteen vastaisia.