



## Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA  
MACIEJA SZPUNARA  
od 27. travnja 2017.<sup>1</sup>

**Predmet C-184/16**

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

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Dioikitiko Protodikeio Thessalonikis (Prvostupanjski upravni sud u Solunu, Grčka))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Građanstvo Unije – Pravo na slobodno kretanje i boravak na državnom području država članica – Boravak građanina države članice na državnom području druge države članice unatoč prethodnoj odluci o protjerivanju s državnog područja – Zakonitost odluke o povlačenju potvrde o prijavi i druge odluke o protjerivanju s državnog područja”

### I. Uvod

1. Može li građanin države članice, koji ulazi na državno područje druge države članice u kojoj je kao građanin Unije dobio potvrdu o prijavi, unatoč tome što je ta država članica domaćin u pogledu njega donijela zabranu ulaska i boravka, biti protjeran s navedenog područja, a da se njegov položaj ne preispita u skladu s odredbama Direktive 2004/38/EZ<sup>2</sup>?

2. Ovim zahtjevom za prethodnu odluku, Sud će morati pobliže odrediti doseg postupovnih jamstava i zaštitnih mjera predviđenih Direktivom 2004/38 u fazi druge po redu odluke o protjerivanju građanina Unije, dok je u pogledu potonjeg građanina već donesena konačna odluka o zabrani ulaska i boravka.

### II. Pravni okvir

#### A. Pravo Unije

3. U člancima 4., 5. i 6. do 13. Direktive 2004/38 utvrđuju se uvjeti ostvarivanja određenih prava koja proizlaze iz građanstva Unije, odnosno prava izlaska, ulaska i boravišta.

<sup>1</sup> Izvorni jezik: francuski

<sup>2</sup> Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji slobodno se kretati i boraviti na državnom području država članica, o izmjeni Uredbe (EEZ) br. 1612/68 i stavlja[n]ju izvan snage direktiv[a] 64/221/EEZ, 68/360/EEZ, 72/194/EEZ, 73/148/EEZ, 75/34/EEZ, 75/35/EEZ, 90/364/EEZ, 90/365/EEZ i 93/96/EEZ (SL 2004., L 158, str. 77.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 2., str. 42. i ispravak u SL 2016., L 87, str. 36.), kako je izmijenjena Uredbom (EU) br. 492/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 5. travnja 2011. (SL 2011., L 141., str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 2., str 264.; u daljnjem tekstu: Direktiva 2004/38).

4. Tom se direktivom, u njezinu članku 8., naslovljenom „Administrativne formalnosti za građane Unije”, stavku 1. određuje:

„Ne dovodeći u pitanje članak 5. stavak 5., ako je razdoblje boravišta dulje od tri mjeseca, država članica domaćin može od građanina Unije zahtijevati da se prijavi kod nadležnih tijela.”

5. Suprotno tome, člancima 27., 28. te 30. do 32. te direktive, koji se nalaze u Poglavlju VI., naslovljenom „Ograničenja prava ulaska i prava boravišta u svrhu zaštite javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja”, predviđa se:

„Članak 27.

Opća načela

1. U skladu s odredbama iz ovog poglavlja, države članice mogu ograničiti slobodu kretanja i boravišta građanima Unije i članovima njihovih obitelji, bez obzira na njihovo državljanstvo, u svrhu zaštite javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja. Na ove razloge ne može se pozivati u gospodarske svrhe.

2. Mjere poduzete zbog javnog poretka ili javne sigurnosti u skladu su s načelom proporcionalnosti i temelje se isključivo na osobnom ponašanju pojedinca. Postojanje ranije kaznene osude sama po sebi ne predstavlja razlog za poduzimanje takvih mjera.

Osobno ponašanje dotičnog pojedinca mora predstavljati stvarnu, trenutačnu i značajnu opasnost koja ugrožava neki temeljni interes društva. Neprihvatljivi su razlozi koji nisu usko povezani s pojedinim slučajem ili se odnose na opću prevenciju.

[...]

Članak 28.

Zaštita od protjerivanja

1. Prije donošenja odluke o protjerivanju u svrhu zaštite javnog poretka ili javne sigurnosti, država članica domaćin uzima u obzir činjenice kao što su duljina boravišta pojedinaca na njenom području, starosna dob, zdravstveno stanje, obiteljske i gospodarske prilike, socijalna i kulturalna integracija u državu članicu domaćina i razmjer veza pojedinca s državom podrijetla.

[...]

Članak 30.

Obavijest o odlukama

1. Osobe na koje se to odnosi pismeno se obavješćuju o svakoj odluci donesenoj sukladno članku 27. stavku 1. i to na način da mogu shvatiti njezin sadržaj i posljedice.

[...]

## Članak 31.

### Postupovna jamstva

1. Protiv bilo koje odluke donesene zbog zaštite javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja dotične osobe imaju pravo podnijeti žalbu ili zahtjev za preispitivanje sudu i gdje je moguće, upravnom tijelu države članice domaćina.

[...]

3. U žalbenom se postupku preispituju zakonitost odluke, kao i činjenice te okolnosti na kojima se odluka temelji. Ti postupci osiguravaju da odluka nije neproporcionalna, posebno u pogledu zahtjeva utvrđenih u članku 28.

4. Države članice mogu toj osobi zabraniti pristup svom području tijekom žalbenog postupka, ali ne smiju tu osobu spriječiti da osobno izloži svoju obranu, osim ako njezina prisutnost može uzrokovati ozbiljne poteškoće u javnom poretku i javnoj sigurnosti ili kad se žalba ili preispitivanje odluke odnose na zabranu ulaska na područje.

## Članak 32.

### Trajanje zabrane

1. Osobe koje su zabranjene na državnom području zbog javnog poretka ili javne sigurnosti mogu podnijeti zahtjev za ukidanje zabrane protekom razumnoga roka, ovisno o okolnostima, a u svakom slučaju protekom tri godine od izvršenja i konačnosti odluke o zabrani, donesene u skladu s pravom Zajednice i to na temelju podnesenih dokaza da je u međuvremenu došlo do bitne promjene u okolnostima na kojima se temeljilo donošenje odluke o zabrani.

Odluku povodom zahtjeva ta država članica donosi u roku od šest mjeseci od dana podnošenja zahtjeva.

2. Osobe iz stavka 1. nemaju pravo ulaska na područje te države članice tako dugo dok se njihov zahtjev razmatra.”

## B. Grčko pravo

6. Direktiva 2004/38 prenesena je u grčko pravo Uredbom predsjednika Republike 106/2007 o slobodi kretanja i boravka građana Unije i njihovih članova obitelji na grčkom državnom području (FEK A' 135/2007). Člankom 8. stavkom 1. te uredbe određuje se:

„Građani Unije koji namjeravaju boraviti u Grčkoj dulje od tri mjeseca počevši od datuma njihova dolaska dužni su, po isteku razdoblja od tri mjeseca, osobno se pojaviti pred policijskim tijelima nadležnim za strance, u svrhu prijave. Ta tijela provode prijavu te odmah izdaju potvrdu o prijavi [...]”.

7. Člancima 22., 23. i 24. Uredbe predsjednika Republike 106/2007 prenose se redom članci 28., 33., 30. i 31. Direktive 2004/38, dok se člankom 21. stavkom 6. te uredbe prenosi članak 32. stavak 2. te direktive.

8. Zakonom 3907/2011 (FEK A' 7/26.1.2011) prenosi se Direktiva 2008/115/EZ<sup>3</sup>, koja se primjenjuje isključivo na državljane trećih zemalja s nezakonitim boravkom na državnom području države članice. Međutim, tim se zakonom u njegovom članku 40. stavcima 1. i 2. predviđa:

„1. Što se tiče udaljavanja osoba koje imaju pravo na slobodno kretanje u skladu s člankom 2. stavkom 5. Zakonika o schengenskim granicama i odredbama Uredbe predsjednika Republike 106/2007, primjenjuju se odredbe iz poglavlja I. ovog zakona, koje se odnose na tijela, postupke i postupovna jamstva, pod uvjetom da članci 22. do 24. Uredbe predsjednika Republike 106/2007 ne sadržavaju povoljnije odredbe.

2. Što se tiče uvjeta i detaljnih pravila za donošenje mjere udaljavanja s državnog područja osoba iz stavka 1., članci 22. do 24. Uredbe predsjednika Republike 106/2007 i dalje se primjenjuju”.

### III. Činjenice u glavnom postupku

9. Ovidiu-Mihaita Petrea rumunjski je državljanin kojem je grčki sud u listopadu 2011. zbog kaznenog djela koje je počinio, odnosno organizirane krađe, izrekao zatvorsku kaznu u trajanju od osam mjeseci uz rok kušnje od tri godine.

10. Zatim je na temelju odluke od 30. listopada 2011. (u daljnjem tekstu: odluka iz 2011.) O.-M. Petrei naloženo da se zbog zaštite javnog poretka i javne sigurnosti vrati u svoju zemlju podrijetla. Tom je istom odlukom O.-M. Petrea upisan na nacionalni popis neželjenih stranaca te u šengenski informacijski sustav do 30. listopada 2018.

11. Grčka tijela obavijestila su O.-M. Petreu o njegovim pravima i dostupnim pravnim sredstvima, kao i o mogućnosti da zatraži prijevod bitnih dijelova odluke iz 2011.

12. O.-M. Petrea sastavio je izjavu kojom se odriče svih pravnih sredstava i potvrđuje da se želi vratiti u svoju zemlju podrijetla. Stvarno je protjeran 5. studenoga 2011.

13. O.-M. Petrea vratio se 1. rujna 2013. u Grčku, gdje je 25. rujna 2013. kao građanin Unije podnio zahtjev za potvrdu o prijavi. Grčka su tijela prihvatila taj zahtjev te su O.-M. Petrei istog dana izdala predmetnu potvrdu.

14. Ta je potvrda o prijavi, kako je grčka vlada priznala tijekom postupka pred Sudom, izdana greškom.

15. Upravnim aktom od 14. listopada 2014. nadležnog zapovjednika Tmima Allodapon Dytikis Thessalonikis (policajska služba za strance u zapadnom dijelu Soluna) navedena je potvrda poništena. Na temelju istoga akta, u pogledu O.-M. Petree donesena je odluka o vraćanju. Ta je odluka donesena jer je boravio na grčkom državnom području dok je još uvijek bio upisan na nacionalni popis neželjenih stranaca, na temelju odluke iz 2011.

16. Tužitelj je podnio žalbu protiv upravnog akta iz 2014., tvrdeći da o odluci iz 2011. o zabrani ulaska i boravka nije bio obaviješten na jeziku koji razumije. O.-M. Petrea tvrdio je da, s obzirom na to da nije počinio kazneno djelo nakon što je 2011. bio osuđen, u tom trenutku nije predstavljao opasnost za javni poredak i javnu sigurnost.

<sup>3</sup> Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2008. o zajedničkim standardima i postupcima država članica za vraćanje državljanima trećih zemalja s nezakonitim boravkom (SL L 348, str. 98.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 8., str. 188.)

17. Žalba koju je podnio O.-M. Petrea odbijena je odlukom od 10. studenoga 2014. ravnatelja Diefthynsi Allodapon Thessalonikis (Uprava za strance u Solunu). Ta je odluka obrazložena činjenicom da je žalitelj predstavljao prijetnju za javni poredak i javnu sigurnost time što je povrijedio zabranu ulaska i boravka. Što se tiče argumenta koji se temelji na neobavješćivanju o odluci iz 2011., to je grčko tijelo navelo da su propusti u fazi obavješćivanja o toj odluci hipotetski mogli predstavljati razlog za poništenje, ako bi navedena odluka bila osporavana. Suprotno tome, na te se propuste nije moguće pozivati kako bi se osporila odluka iz 2014.

18. O.-M. Petrea podnio je sudu koji je uputio zahtjev tužbu za poništenje odluke iz 2014.

#### IV. Prethodna pitanja i postupak pred Sudom

19. U tim je okolnostima Dioikitiko Protodikeio Thessalonikis (Prvostupanjski upravni sud u Solunu) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

- „1. Treba li članke 27. i 32. [Direktive 2004/38] u vezi s člancima 45. i 49. UFEU-a, također uzimajući u obzir postupovnu autonomiju država članica te načela legitimnih očekivanja i dobre uprave, tumačiti na način da se njima nalaže ili da je na temelju njih dopušteno poništenje potvrde o prijavi građanina Unije, ranije izdane državljaninu druge države članice na temelju članka 8. stavka 1. Uredbe predsjednika Republike 106/2007, te donošenje mjere vraćanja od strane države domaćina u pogledu tog pojedinca, u slučaju u kojem je taj pojedinac, unatoč tome što je upisan na nacionalni popis neželjenih stranaca kada je u pogledu njega donesena mjera zabrane ulaska i boravka u svrhu zaštite javnog poretka i javne sigurnosti, ponovno ušao na državno područje predmetne države članice i tamo pokrenuo gospodarsku aktivnost, a da pritom nije slijedio postupak predviđen u članku 32. [Direktive 2004/38], odnosno nije zatražio ukidanje zabrane ulaska i boravka, pri čemu je ta zabrana uspostavljena iz samostalnog razloga zaštite javnog poretka kojim se opravdava poništenje potvrde o prijavi građanina države članice?
2. U slučaju potvrdnog odgovora na prethodno pitanje, može li se navedeni slučaj poistovjetiti s nezakonitim boravkom građanina države članice na državnom području države članice domaćina, čime bi se tijelu nadležnom za poništenje potvrde o prijavi omogućilo donošenje odluke o vraćanju u skladu s člankom 6. stavkom 1. [Direktive 2008/115], unatoč tome što, s jedne strane, potvrda o prijavi ne predstavlja, kao što je to općeprihvaćeno, temelj za zakoniti boravak u državi i, s druge strane, što se [Direktiva 2008/115] primjenjuje *ratione personae* isključivo na državljane trećih zemalja?
3. U slučaju negativnog odgovora na to isto pitanje, kada nacionalna tijela, u okviru izvršavanja postupovne autonomije države članice domaćina u svrhu zaštite javnog poretka i javne sigurnosti ponište potvrdu o prijavi građanina druge države članice, koja ne predstavlja temelj za zakoniti boravak u državi, istovremeno u pogledu tog pojedinca donose mjeru vraćanja, može li se smatrati da se radi, prema pravilnoj pravnoj kvalifikaciji, o jednom te jedinstvenom upravnom aktu o upravnom protjerivanju na temelju članaka 27. i 28. [Direktive 2004/38] koji je predmet sudskog nadzora u skladu s detaljnim pravilima koji su utvrđeni tim odredbama, kojima se uvodi potencijalno isključiv postupak upravnog protjerivanja građana Unije s državnog područja države članice domaćina?
4. U slučaju potvrdnog ili negativnog odgovora na prvo i drugo prethodno pitanje, protivi li se načelu djelotvornosti nacionalna sudska praksa kojom se upravnim tijelima, a zatim i nadležnim sudovima pred kojima se vodi postupak zabranjuje da ispituju, u okviru poništenja potvrde o prijavi građanina Unije ili donošenja odluke države članice domaćina o mjeri protjerivanja obrazloženoj postojanjem zabrane ulaska i boravka na državnom području protiv državljanina druge države članice, u kojoj su mjeri poštovana postupovna jamstva iz članaka 30. i 31. [Direktive 2004/38] pri donošenju odluke o zabrani ulaska i boravka?

5. U slučaju potvrdnog odgovora na prethodno pitanje, je li člankom 32. [Direktive 2004/38] propisana obveza za nadležna upravna tijela države članice da dotičnom državljaninu druge države članice, u svim slučajevima te neovisno o tome je li dotična osoba to zatražila, dostave odluku o njegovu protjerivanju na jeziku koji razumije, kako bi mogao učinkovito koristiti postupovna prava koja proizlaze iz navedenih odredbi te direktive?”

20. Pisana očitovanja Sudu podnijeli su tužitelj u glavnom postupku, grčka i belgijska vlada te vlada Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske, kao i Komisija. O.-M. Petrea, grčka i danska vlada, vlada Ujedinjene Kraljevine i Komisija sudjelovali su na raspravi održanoj 2. veljače 2017.

## V. Analiza

### A. Prvo prethodno pitanje

21. Svojim prvim prethodnim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita mora (ili može) li se u pogledu građanina Unije, koji je ušao na državno područje druge države članice od one čiji je državljanin i u kojoj je dobio potvrdu o prijavi unatoč tome što je ta država članica u pogledu tog građanina ranije donijela odluku o zabrani ulaska i boravka, a da nije slijedio postupak predviđen u članku 32. Direktive 2004/38, ta potvrda o prijavi poništiti i u donijeti druga mjera vraćanja.

#### *1. Propisuje li se Direktivom 2004/38 poništenje potvrde o prijavi i donošenje mjere vraćanja?*

22. Što se tiče pitanja propisuje li se Direktivom 2004/38 državi članici obveza da poništi potvrdu o prijavi i donese mjeru vraćanja, odvojeno ću analizirati oba aspekta tog pitanja te ću započeti s analizom koja se odnosi na donošenje mjere vraćanja. Trećim prethodnim pitanjem sud koji je uputio zahtjev pita mogu li se poništenje potvrde o prijavi i donošenje mjere vraćanja smatrati jednim te jedinstvenim upravnim aktom. Međutim, budući da se Direktivom 2004/38 ne priznaje jedinstveni akt koji bi se odnosio, s jedne strane, na poništenje potvrde i, s druge strane, na donošenje mjere vraćanja, takvom ću odvojenom analizom moći u okviru te direktive utvrditi potencijalni izvor obveze poduzimanja tih dviju vrsti mjera.

23. Napominjem da je jedino Komisija izričito razmotrila taj problem u svojem pisanom očitovanju, predlažući negativni odgovor zato što ta obveza ne proizlazi iz Direktive 2004/38.

24. Što se tiče pitanja je li na temelju prava Unije država članica dužna donijeti mjeru vraćanja u okolnostima kao što su one u glavnom predmetu, smatram da se Direktivom 2004/38 ne propisuje takva obveza. Napominjem da se tekst članka 27. stavka 1. Direktive 2004/38 odnosi samo na „mogućnost” ograničavanja slobode kretanja i boravišta te da, u svakom slučaju, ne sadržava pojmove koji bi mogli upućivati na postojanje takve obveze.

25. Ako države članice nisu dužne protjerati pojedinca koji je povrijedio zabranu ulaska i boravka, vrijedi li isto i za poništenje potvrde o prijavi građanina Unije?

26. Napominjem da Direktiva 2004/38 ne sadržava odredbe kojima se propisuje obveza poništenja takve potvrde. Stoga je na svakoj državi članici da donese pravila o obvezi poništenja potvrde koja je izdana greškom.

27. S obzirom na prethodno navedeno, iz Direktive 2004/38 ne proizlazi nikakva obveza koja se odnosi na poništenje potvrde o prijavi i donošenje mjere vraćanja.

## **2. Jesu li poništenje potvrde o prijavi i donošenje mjere vraćanja dopušteni na temelju Direktive 2004/38?**

28. Valja ispitati jesu li, u slučaju kada je osoba ušla na državno područje države članice unatoč tome što su tijela te države članice u pogledu te osobe donijela odluku o zabrani ulaska i boravka, poništenje potvrde o prijavi i donošenje mjere vraćanja dopušteni na temelju članaka 45. i 49. UFEU-a, članaka 27. i 32. Direktive 2004/38 kao i načela legitimnih očekivanja i dobre uprave.

29. Čini mi se da tim pitanjem sud koji je uputio zahtjev želi utvrditi može li se u pogledu takve osobe donijeti mjera vraćanja, a da se ne preispitaju uvjeti predviđeni člancima 27. i 28. Direktive 2004/38, iako potonja odredba nije navedena u prvom prethodnom pitanju<sup>4</sup>.

30. U tom su pogledu grčka i belgijska vlada, vlada Ujedinjene Kraljevine i Komisija istaknule da, s obzirom na to da je odluka o zabrani ulaska i boravka donesena u skladu s člancima 27. i 28. Direktive 2004/38, samo iz zahtjeva za ukidanje zabrane, koji je valjano podnesen u skladu s člankom 32. te direktive, proizlazi obveza države članice domaćina da provede novo ispitivanje na temelju članaka 27. i 28. navedene direktive. O.-M. Petrea osporava takvo tumačenje prava Unije.

### **a) Slobode koje su građanima Unije dodijeljene na temelju članaka 45. i 49. UFEU-a**

31. Uvodno, napominjem da je donošenjem Direktive 2004/38 zakonodavac Unije, time što je odustao od sektorskog pristupa<sup>5</sup>, uspostavio opći okvir u pogledu ostvarivanja prava na slobodno kretanje i boravak na državnom području država članica, koje je građanima Unije dodijeljeno člankom 21. stavkom 1. UFEU-a. Ta je direktiva donesena, među ostalim, na temelju članaka 40. i 44. UEZ-a koji se odnose na mjere potrebne za ostvarivanje slobode kretanja radnika (članak 39. UEZ-a i članak 45. UFEU-a) odnosno slobode poslovnog nastana (članak 43. UEZ-a i članak 49. UFEU-a).

32. Direktiva 2004/38 ima za cilj olakšati ostvarivanje prava na slobodno kretanje i boravak te jačanje tog prava<sup>6</sup>. Međutim, to pravo nije bezuvjetno te se na njega mogu primjenjivati ograničenja i uvjeti predviđeni UFEU-om kao i odredbama donesenima za njegovu primjenu<sup>7</sup>, osobito odredbama za primjenu članaka 45. i 49. UFEU-a<sup>8</sup>, kao i članka 21. UFEU-a, odnosno Direktivom 2004/38<sup>9</sup>.

33. Pravo na slobodno kretanje i boravak građana Unije, koji uživaju slobode iz članaka 45. i 49. UFEU-a, tako se može ograničiti u mjeri predviđenoj Direktivom 2004/38.

### **b) Ocjena učinaka zabrane ulaska i boravka u okviru Direktive 2004/38**

34. Najprije, valja istaknuti da je zabrana ulaska i boravka mjera ograničavanja priznata Direktivom 2004/38.

4 Članak 28. Direktive 2004/38 navodi se u trećem prethodnom pitanju, koje je postavljeno u slučaju negativnog odgovora na prvo prethodno pitanje.

5 Na to ću se pitanje kasnije vratiti u svojoj analizi koja se odnosi na pravnu prirodu potvrde o prijavi građanina Unije. Vidjeti točke 41. do 44. ovog mišljenja.

6 Presude od 19. rujna 2013., Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, t. 71. i navedena sudska praksa) i od 18. prosinca 2014., McCarthy i dr. (C-202/13, EU:C:2014:2450, t. 31. i navedena sudska praksa) Vidjeti također 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, br. 121, 2005., str. 194.

7 Presuda od 10. srpnja 2008., Jipa (C-33/07, EU:C:2008:396, t. 21. i navedena sudska praksa)

8 Presuda od 29. travnja 2004., Orfanopoulos i Oliveri (C-482/01 i C-493/01, EU:C:2004:262, t. 47.)

9 Vidjeti u tom smislu presudu od 19. rujna 2013., Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, t. 70.).

35. Iz članka 27. Direktive 2004/38 u vezi s člankom 32. te direktive proizlazi da se mjere zabrane ulaska i boravka u načelu ne protive pravu Unije, pod uvjetom da su donesene isključivo u svrhu zaštite javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja, da nisu neograničene naravi i da ih je moguće ukinuti u skladu s člankom 32. Direktive 2004/38.

36. Valja podsjetiti na to da, na temelju članka 31. stavka 4. Direktive 2004/38, države članice mogu dotičnoj osobi zabraniti pristup svom području tijekom žalbenog postupka koji je pokrenut protiv mjere kojom se prava te osobe ograničavaju na temelju te direktive. Međutim, osoba u pogledu koje je donesena takva mjera može zatražiti da je nadležni sud osobno sasluša. Moguće je tvrditi da se tijekom žalbenog postupka stoga mora dopustiti da pojedinac bude prisutan kako bi mu se omogućilo pošteno suđenje i izložiti sva svoja sredstva obrane<sup>10</sup>.

37. Suprotno tome, u skladu s člankom 32. stavkom 2. Direktive 2004/38, osobe obuhvaćene zabranom ulaska i boravka nemaju pravo ulaska na područje te države članice tako dugo dok se njihov zahtjev za ukidanje te zabrane razmatra.

38. Valja napomenuti da je na schengenskom području, zbog nepostojanja sustavnih kontrola unutar Unije, teško nadzirati poštovanje mjera zabrane ulaska i boravka građana Unije. Osoba u pogledu koje je donesena ta vrsta mjere stoga može pokušati ući na državno područje predmetne države članice. Ako bi tijela te države članice bila dužna ponovno procijeniti može li se pojedinca protjerati zbog zaštite javnog poretka, položaj osobe na koju se odnosi zabrana ulaska i boravka bio bi isti kao položaj građanina Unije koji nije obuhvaćen tom vrstom mjere. U svrhu sprječavanja takve eventualne „zlouporebe“<sup>11</sup>, u okviru Direktive 2004/38, cilj je mjere zabrane ulaska i boravka u potpunosti ograničiti pravo ulaska<sup>12</sup> i pravo boravka na određeno razdoblje.

39. Kako bi se poništili učinci takve zabrane, kako bi stekla pravo ulaska na državno područje predmetne države članice te kako bi se uredio njezin boravak, dotična osoba mora, u skladu s člankom 32. stavkom 1. Direktive 2004/38, podnijeti zahtjev za ukidanjem zabrane.

### ***c) Doseg članka 27. Direktive 2004/38***

#### *1) Poništenje potvrde o prijavi*

##### *i) Pravni učinci potvrde o prijavi*

40. Treba li smatrati da su izdavanjem potvrde o prijavi 2013. poništeni pravni učinci odluke o zabrani ulaska i boravka donesene 2011. te da je, slijedom toga, bilo nužno ispitati jesu li uvjeti predviđeni člankom 27. stavcima 1. i 2. Direktive 2004/38 ispunjeni kako bi se ponovno ograničila prava O.-M. Petree?

10 Vidjeti u tom smislu Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji slobodno se kretati i boraviti na državnom području država članica, COM(2001) 257 *final*. Vidjeti također, uzimajući u obzir činjenicu da se člankom 31. stavkom 4. Direktive 2004/38 kodificira načelo koje je Sud utvrdio u svojoj sudskoj praksi, presudu od 5. ožujka 1980., Pecastaing (98/79, EU:C:1980:69, t. 12.). Nezavisni odvjetnik F. Capotorti u svojem mišljenju u predmetu, Pecastaing (98/79, neobjavljeno, EU:C:1980:32, str. 725.), zauzeo je strože stajalište, odnosno da se obrana dotične osobe može izložiti posredstvom njezina odvjetnika.

11 Vidjeti Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji slobodno se kretati i boraviti na državnom području država članica, COM(2001) 257 *final*.

12 U presudi od 18. svibnja 1982., Adoui i Cornuaille (115/81 i 116/81, EU:C:1982:183, t. 12.), na temelju koje je nastao tekst članka 32. stavka 2. Direktive 2004/38, Sud je naveo da, „kada postoji [...] odluka o protjerivanju [...], koja i dalje proizvodi pravne učinke na način da se njome dotična osoba isključuje s državnog područja predmetne države, u njezinu se korist pravom [Unije] ne predviđa nikakvo pravo ulaska na to državno područje tako dugo dok se njezin zahtjev razmatra“. Moje isticanje.



41. Prema ustaljenoj sudskoj praksi koja proizlazi iz presude Royer, prava državljana država članica da ulaze na državno područje druge države članice te da na njemu borave proizlaze iz primarnog prava Unije te se stoga stječu neovisno o bilo kakvim administrativnim formalnostima<sup>13</sup>. Taj je pristup nedavno ponovno potvrđen u presudi Dias<sup>14</sup>.

42. Točno je da je takvo stajalište zauzeto upućivanjem na prethodni pravni okvir u kojem su ta prava bila dodijeljena isključivo državljanima država članica koji su obavljali gospodarsku djelatnost u prekograničnoj situaciji. Međutim, smatram da isti pristup treba slijediti nakon stupanja na snagu Ugovora iz Maastrichta, na temelju kojeg je ideja europskog građanstva uvedena u okvir UEZ-a.

43. Donošenjem Direktive 2004/38, europski zakonodavac nije namjeravao uspostaviti novi sustav. Naprotiv, cilj mu je bio konsolidirati i kodificirati postojeća načela koja proizlaze iz akata i sudske prakse Suda<sup>15</sup>.

44. U prvotnom nacrtu Direktive 2004/38 bilo je navedeno da se „pravo boravišta [...] u tom slučaju *utvrđuje* potvrdom o prijavi koja se izdaje odmah”<sup>16</sup>. Međutim, iz obrazloženja Prijedloga direktive 2004/38 može se zaključiti da potvrda o prijavi iz članka 8. stavka 2. te direktive, kao i dozvola boravka iz presude Royer, predstavlja samo deklaratoran akt već postojećeg prava. Volja da se slijedi sudska praksa Suda u pogledu pravne naravi te potvrde potvrđena je u pripremnim aktima koji se odnose na Direktivu 2004/38. Tekst članka 8. stavka 2. Prijedloga direktive 2004/38, u kojem se navodi da se potvrdom o prijavi utvrđuje pravo, preoblikovan je kako bi se pojasnilo da je ta potvrda samo deklaratorne naravi<sup>17</sup>.

45. U ovoj fazi zaključujem da je potvrda o prijavi koju su izdala grčka tijela tek deklaratorni akt te da njezin učinak nije stjecanje ikakvih prava iz Direktive 2004/38. Iz toga slijedi da zabrana ulaska i boravka proizvodi učinke unatoč tome što su grčka tijela izdala tu potvrdu O.-M. Petrei.

#### *ii) Mogućnost poništenja potvrde o prijavi koja je izdana greškom*

46. Je li moguće poništiti potvrdu o prijavi građanina Unije bez prethodnog ispitivanja koje se provodi u skladu s uvjetima predviđenim u članku 27. Direktive 2004/38?

47. U Direktivi 2004/38 ne navode se mjere za poništenje takve potvrde. U pogledu njezine deklaratorne naravi, iz moje analize proizlazi da se takvom potvrdom, koja je greškom izdana, u biti ne poništavaju pravni učinci zabrane ulaska i boravka. Prema tome, ako odluka o zabrani ulaska i boravka, koja je donesena zbog zaštite javnog poretka ili javne sigurnosti i koja je donesena u skladu s pravom Unije, nastavlja proizvoditi svoje učinke, država članica nema obvezu ispitati trenutačno postojanje jednog od razloga predviđenih člankom 27. Direktive 2004/38 u svrhu poništenja takve potvrde. Takvo se ispitivanje može provesti samo u okviru zahtjeva za ukidanje zabrane, koji je predviđen člankom 32. stavkom 1. te direktive.

13 Presuda od 8. travnja 1976. (48/75, EU:C:1976:57, t. 31. do 33.)

14 Presuda od 21. srpnja 2011. (C-325/09, EU:C:2011:498, t. 48.) U toj je presudi Sud odbacio mogućnost da se na temelju same dozvole boravišta, izdane na temelju Direktive Vijeća 68/360/EEZ od 15. listopada 1968. o ukidanju ograničenja kretanja i boravišta unutar Zajednice za radnike država članica i njihove obitelji (SL 1968., L 257, str. 13.), razdoblja boravka u državi članici domaćinu smatraju zakonitima u svrhu stjecanja prava boravišta u okviru članka 16. stavka 1. Direktive 2004/38.

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 organisé en 2003 à Liège*, Bruxelles, P. I. E. Peter Lang S. A. 2007., str. 20. i 21.; Guild, E., Peers, S., Tomkin, J., *The EU Citizenship Directive. A Commentary*, Oxford, Oxford University Press 2014., str. 87. do 91. i str. 111. do 118.

16 Moje isticanje.

17 Vidjeti izmjenju br. 33 i razmatranja na kojima se temelji u Izmijenjenom prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji slobodno se kretati i boraviti na državnom području država članica, COM(2003) 199 *final*, str. 6. i 22. Vidjeti također uvodnu izjavu 11. Direktive 2004/38.

48. S obzirom na prethodno navedeno, smatram da se Direktivi 2004/38 ne protivi poništenje potvrde o prijavi koja je greškom izdana građaninu Unije koji je ušao na državno područje države članice domaćina unatoč tome što je u pogledu tog građanina donesena zabrana ulaska i boravka.

## 2) *Donošenje mjere vraćanja*

### *i) Mjera vraćanja koja je donesena zbog povrede zabrane ulaska i boravka u okviru Direktive 2004/38*

49. Obuhvaća li područje primjene članka 27. Direktive 2004/38 mjeru vraćanja koja je donesena zbog povrede zabrane ulaska i boravka?

50. S jedne strane, valja istaknuti da je cilj predmetne mjere protjerati pojedinca s državnog područja države članice domaćina, što upućuje na to da je takva mjera obuhvaćena područjem primjene članka 27. Direktive 2004/38. Moglo bi se stoga tvrditi da prije donošenja odluke o vraćanju država članica domaćin mora uzeti u obzir okolnosti predviđene člankom 27. stavcima 1. i 2. te direktive. Drugim riječima, prema toj pretpostavci, državna tijela osobito su obvezna ocijeniti trenutačno postojanje i proporcionalnost razloga iz kojih bi protiv pojedinca trebalo poduzeti mjeru vraćanja.

51. S druge strane, u glavnom je postupku protiv O.-M. Petree 2011. poduzeta mjera zabrane ulaska i boravka. Prema tome, nakon njegova stvarnog protjerivanja, njegova su prava ulaska i boravka bila ograničena u razdoblju predviđenom predmetnom mjerom. Stoga, odlukom o vraćanju iz 2014. nisu se ograničila prava O.-M. Petree, već je njome omogućeno da se osigura učinkovitost zabrane ulaska i boravka iz 2011. Napominjem da se članak 27. Direktive 2004/38 nalazi u Poglavlju VI. te direktive, naslovljenom „Ograničenja prava ulaska i prava boravišta u svrhu zaštite javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja”. Stoga se može smatrati da se taj članak tiče isključivo mjera kojima se ograničavaju prava dodijeljena građanima Unije. Ako se prihvati to tumačenje dosega članka 27. Direktive 2004/38, poput vlade Ujedinjene Kraljevine koja je u svojem pisanom očitovanju navela da odluka donesena nakon zabrane ulaska i boravka „sama po sebi ne predstavlja mjeru u svrhu članka 27. stavka 2. ili [...] u svrhu članka 28. [Direktive 2004/38]”, iz toga bi slijedilo da odluka o vraćanju iz 2014., unatoč tome što je po svojoj naravi izjednačena s odlukom iz 2011., nije obuhvaćena područjem primjene članka 27. Direktive 2004/38. Stoga bi bilo na nacionalnim zakonodavcima da prilagode sva pravila koja se odnose na mjere donesene nakon odluke o zabrani ulaska i boravka.

52. Smatram da taj pristup uopće nije uvjerljiv.

53. Kao prvo, članku 27. Direktive 2004/38 dodijeljen je prilično širok doseg. Prvotan prijedlog koji se odnosi na tekst članka 27. stavka 1. te direktive, koji se odnosio samo na „odluke o zabrani ulaska ili protjerivanju”<sup>18</sup>, izmijenjen je kroz pripreme akte kako bi se njime obuhvatio „svaki oblik odluke kojom se ograničuje slobodno kretanje”, odnosno „svaki oblik mjere, neovisno o tome radi li se o protjerivanju, zabrani ulaska ili zabrani izlaska iz državnog područja”<sup>19</sup>.

54. Kao drugo, valja podsjetiti na to da tekstem članka 27. Direktive 2004/38 nisu obuhvaćene samo mjere kojima se ograničavaju „prava” na koja se odnosi ta direktiva, već, općenitije, sve mjere ograničavanja „slobode kretanja i boravišta”.

18 Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji slobodno se kretati i boraviti na državnom području država članica, COM(2001) 257 *final*.

19 Vidjeti izmjenu br. 71 i razmatranja na kojima se temelji u Izmijenjenom prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji slobodno se kretati i boraviti na državnom području država članica, COM(2003) 199 *final*, str. 8., 329. Kao što se navodi u pravnoj znanosti, izrazi korišteni u članku 27. stavku 1. Direktive 2004/38 vrlo su neutralni i mogu se tumačiti na način da se odnose na sve vrste ograničavanja. U kontekstu zabrane izlaska iz državnog područja, vidjeti Łazowski A., „Darling you are not going anywhere: the right to exit and restrictions in EU law”, *European Law Review*, 2015., sv. 40., br. 6., str. 891.

55. Kao treće, odredbe iz Poglavlja VI. Direktive 2004/38 također se tiču osoba čija su prava ulaska i boravka prethodno bila ograničena mjerom koja je donesena u skladu s pravom Unije<sup>20</sup>.

56. S obzirom na ta razmatranja, smatram da je mjera vraćanja donesena nakon zabrane ulaska i boravka obuhvaćena područjem primjene članka 27. Direktive 2004/38. Neovisno o prethodno navedenom, smatram da donošenje takve mjere ne zahtijeva prethodnu analizu trenutnog postojanja razloga kojima se opravdalo donošenje te odluke o zabrani.

*ii) Trenutačno postojanje razloga kojima se opravdava donošenje mjere vraćanja*

57. Sud je već potvrdio, time što je uputio na Direktivu 64/221/EEZ<sup>21</sup>, koja je prethodila Direktivi 2004/38, da se pravu Unije „protivi nacionalna praksa prema kojoj nacionalni sudovi pri provjeri zakonitosti protjerivanja koje je naloženo državljaninu druge države članice ne trebaju uzeti u obzir činjenične elemente koji su nastali nakon posljednje odluke nadležnih tijela koji bi mogli podrazumijevati prestanak ili nezanemarivo smanjenje trenutne prijetnje koju za javni poredak predstavlja osobno ponašanje dotičnog pojedinca”<sup>22</sup>.

58. Napominjem da je taj pristup primijenjen u više odredbi Direktive 2004/38. U članku 27. stavku 2. te direktive zahtijeva se da se „mjere poduzete zbog javnog poretka ili javne sigurnosti” temelje, među ostalim, na trenutačnim okolnostima koje se tiču pojedinca na kojeg se takve mjere odnose. Taj se pristup također odražava u tekstu članka 33. stavka 2. te direktive kojim se, ako se odluka o protjerivanju izvršava nakon više od dvije godine od njezinog donošenja, predviđa nova ocjena položaja dotične osobe u trenutku izvršavanja navedene odluke.

59. Ta tri upućivanja na sudsku praksu i na normativne odredbe ne tiču se zabrane ulaska i boravka. Podsjećam na to da takva mjera po svojoj naravi proizvodi trajne pravne učinke. Ti bi se učinci poništili ako bi, čak i nakon povrede takve zabrane, tijela bila obvezna provjeriti trenutačno postojanje razloga iz kojih je naložena navedena zabrana.

60. Uzevši u obzir sve navedeno, utvrđujem da u ovoj fazi iz zajedničkog tumačenja odredbi Direktive 2004/38 ne proizlazi da se pravu Unije protivi mjera vraćanja koja je bez prethodne provjere uvjeta predviđenih člancima 27. i 28. te direktive donesena protiv osobe koja je povrijedila zabranu ulaska i boravka.

**d) Načelo legitimnih očekivanja**

61. Može li se pojedinac pozvati na načelo legitimnih očekivanja kako bi se poništili učinci zabrane ulaska i boravka na državnom području države članice domaćina u okolnostima kao što su one u glavnom predmetu?

<sup>20</sup> Vidjeti članak 32. stavak 1. te članak 33. stavak 2. Direktive 2004/38.

<sup>21</sup> Direktiva Vijeća od 25. veljače 1964. o usklađivanju posebnih mjera o kretanju i boravištu stranih državljana koje su opravdane na temelju javnoga poretka, javne sigurnosti ili javnoga zdravlja (SL 1964., 56. str. 850.).

<sup>22</sup> Presuda od 29. travnja 2004., Orfanopoulos i Oliveri (C-482/01 i C-493/01, EU:C:2004:262, t. 81. i 82.)

62. Valja podsjetiti na to da se mogućnost pozivanja na zaštitu legitimnih očekivanja odnosi na sve pojedince kojima su pružena precizna, bezuvjetna i podudarajuća jamstva koja dolaze od ovlaštenih i pouzdanih izvora<sup>23</sup>. Prema ustaljenoj sudskoj praksi, tim se načelom, u njegovu uobičajenom tumačenju, nalažu određena ograničenja na retroaktivno povlačenje nezakonitog upravnog akta. Međutim, ta se razmatranja prije svega tiču akata konstitutivne naravi na temelju kojih su nastala subjektivna prava<sup>24</sup>.

63. Kao što sam objasnio, potvrdom o prijavi ne dodjeljuje se pravo boravka građaninu Unije. Ako se izdavanjem potvrde o prijavi ne dodjeljuje pravo boravka ni ulaska, na temelju te potvrde ne mogu nastati nikakva očekivanja, pa ni legitimna.

64. Međutim, čak i ako se primijeni drukčije tumačenje, prema kojem na temelju akata koji nisu konstitutivne naravi mogu nastati očekivanja koja treba zaštititi pravom Unije<sup>25</sup>, može se zaključiti da očekivanja O.-M. Petree ne treba tako zaštititi.

65. U svakom slučaju, načelo zaštite legitimnih očekivanja temelji se na ravnoteži između osobnog interesa i općeg interesa javnog poretka<sup>26</sup>. U ovom slučaju, zaštita koja proizlazi iz tog načela mogla bi se dodijeliti O.-M. Petrei jedino pod uvjetom da se takvom zaštitom omogući ravnoteža između tih dvaju interesa.

66. Međutim, načelo legitimnih očekivanja često je obilježeno utvrđenjem prema kojem je povlačenje upravnog akta dopušteno pod uvjetom da tijelo koje je izdalo predmetni akt poštuje razuman rok. Duljina tog roka može biti relevantna za ocjenu ravnoteže između tih dvaju predmetnih interesa. U svakom slučaju, razumnost roka za povlačenje treba ocijeniti ovisno o okolnostima svake predmetne situacije. Međutim, čini mi se da, u slučaju u kojem predmetna odluka nije konstitutivne naravi, rok koji se smatra „razumnim” trebao bi biti znatno dulji od roka koji bi bio dostatan za zaštitu očekivanja proizašlih iz akta na temelju kojeg su nastala subjektivna prava<sup>27</sup>.

67. Nadalje, između izdavanja potvrde o prijavi O.-M. Petrei i donošenja mjere vraćanja proteklo je manje od trinaest mjeseci. U skladu s člankom 33. stavkom 2. Direktive 2004/38, ako se odluka o protjerivanju izvršava nakon više od dvije godine od njezinog donošenja, država članica provjerava jesu li razlozi kojima opravdano donošenje te odluke trenutačni i stvarni. U okviru Direktive 2004/38, nakon isteka roka od dvije godine države članice obvezne su ponovno ispitati nužnost mjere protjerivanja, ali ne i mjere zabrane ulaska i boravka koja po svojoj naravi proizvodi trajne pravne učinke. Stoga, čini se da ništa ne upućuje na to da bi se, u glavnom predmetu, poništenjem potvrde o prijavi i donošenjem mjere vraćanja moglo očitno povrijediti načelo zaštite legitimnih očekivanja.

68. U svakom slučaju, sud koji je uputio zahtjev mora ocijeniti mogu li se potencijalna očekivanja O.-M. Petree kvalificirati kao „legitimna” i treba li ih s obzirom na predmetne uvjete posebno zaštititi.

23 Vidjeti presudu od 7. lipnja 2005., VEMW i dr. (C-17/03, EU:C:2005:362S, t. 73. i 74. i navedena sudska praksa). U tom smislu vidjeti također moje mišljenje u predmetu Evonik Degussa/Komisija (C-162/15 P, EU:C:2016:587, t. 183. i 184.). U pogledu razvoja tog načela u sudskoj praksi Suda vidjeti Rideau, J., *L'Union européenne et les droits de l'homme*, Recueil des Cours de l'Académie de La Haye, sv. 265., 1997., str. 173. do 177. i Lemańska, J., *Uzasadnione oczekiwania w perspektywie prawa krajowego i regulacji europejskich*, Wolters Kluwer, Varšava, 2016., str. 41. do 46.

24 Presuda od 12. srpnja 1957., Algera i dr./Zajednička skupština (7/56 i 3/57 do 7/57, EU:C:1957:7, str. 116.)

25 Vidjeti presudu od 12. srpnja 1962., Koninklijke Nederlandsche Hoogovens en Staalfabrieken/Visoka vlast (14/61, EU:C:1962:28, str. 520.). Vidjeti također Schönberg, S., *Legitimate Expectations in Administrative Law*, Oxford University Press, Oxford, 2000., str. 117.; Ritleng, D., „Le retrait des actes administratifs contraires au droit communautaire”, *Bestand und Perspektiven des Europäischen Verwaltungsrechts*, Nomos, Baden – Baden, 2008., str. 243.

26 Vidjeti u tom smislu presudu od 12. srpnja 1962., Koninklijke Nederlandsche Hoogovens en Staalfabrieken/Visoka vlast (14/61, EU:C:1962:28, str. 520.).

27 U presudi od 12. srpnja 1962., Koninklijke Nederlandsche Hoogovens en Staalfabrieken/Visoka vlast (14/61, EU:C:1962:28 str. 521.), Sud je naveo da kriterij „razumnog roka” može biti od znatnog interesa kada se radi o odlukama na temelju kojih nastaju subjektivna prava, no da gubi na važnosti kada se radi o deklaratornim odlukama.

69. Ukratko, čini mi se da u načelu izdavanje potvrde o prijavi nije takve naravi da stvara legitimna očekivanja. Međutim, na nacionalnom je sudu da ocijeni protivi li se načelu zaštite legitimnih očekivanja poništenje takve potvrde u okolnostima kao što su one u glavnom postupku.

#### *e) Načelo dobre uprave*

70. Dioikitiko Protodikeio Thessalonikis (Prvostupanjski upravni sud u Solunu) u svojem zahtjevu za prethodnu odluku nije naveo razloge iz kojih bi načelo dobre uprave moglo biti relevantno za odgovor na njegovo prvo pitanje.

71. Valja utvrditi da se to pitanje tiče mogućnosti poništenja potvrde o prijavi i donošenja mjere vraćanja bez prethodnog ispitivanja uvjeta predviđenih člancima 27. i 28. Direktive 2004/38.

72. Stoga se uvjerljivo može pretpostaviti da je navođenjem načela dobre uprave sud koji je uputio zahtjev u biti pitao o relevantnosti dužnosti brižnog postupanja u okolnostima kao što su one u glavnom predmetu<sup>28</sup>. U skladu s tom dužnosti nalaže se temeljita ocjena, uzimajući u obzir položaj dotične osobe pri svakom donošenju odluke u pogledu te osobe<sup>29</sup>.

73. Međutim, nisam uvjeren da se taj pristup može primijeniti u slučaju kad zabrana ulaska i boravka nije prestala proizvoditi učinke. Takvo rješenje, kao što sam već tvrdio<sup>30</sup>, u biti bi zabranu ulaska i boravka lišilo njezinih pravnih učinaka. Prema tome, načelo dobre uprave ne može se upotrebljavati radi zaobilazanja učinaka zabrane ulaska i boravka koju su nadležna tijela valjano donijela u okolnostima u glavnom predmetu.

74. S obzirom na prethodno navedeno, smatram da, u okolnostima kao što su one u glavnom predmetu, poništenje potvrde o prijavi i donošenje mjere vraćanja ne protive se pravu Unije.

### **B. Drugo prethodno pitanje**

75. Drugim prethodim pitanjem sud koji je uputio zahtjev želi znati je li u skladu s pravom Unije donošenje zajedničkih postupaka, s jedne strane, za državljane trećih zemalja na koje se odnosi Direktiva 2008/115 i, s druge strane, za građane Unije na koje se odnosi Direktiva 2004/38.

76. Grčka i belgijska vlada, kao i Komisija potvrdno su odgovorile na to pitanje. Vlada Ujedinjene Kraljevine samo je ustvrdila da se Direktiva 2008/115 primjenjuje isključivo na državljane trećih zemalja koji nezakonito borave na državnom području države članice, a danska se vlada slaže s tim utvrđenjem. O.-M. Petrea nije se izričito očitovao o tom pitanju.

#### *1. Opće napomene*

77. Direktivom 2004/38 predviđa se određeni broj postupovnih pravila koja države članice moraju poštovati prilikom mogućeg ograničavanja prava boravka građanina Unije, odnosno osobito pravila propisana u člancima 30. i 31. Suprotno tome, ta direktiva ne sadržava odredbe kojima se uređuju upravni i sudski postupci koji se odnose na odluku o ukidanju dozvole boravka građaninu Unije na državnom području države domaćina. Prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, kada u određenom području u pravu Unije ne postoje pravila, unutarnjim pravnim poretom svake države članice treba

<sup>28</sup> U sudskoj praksi i pravnoj teoriji primjenjuju se različiti pristupi što se tiče odnosa između načela dobre uprave i dužnosti brižnog postupanja. Načelo dobre uprave i dužnost brižnog postupanja katkad se smatraju dvama različitim konceptima, a katkad se smatraju sličnima. Unatoč tim razlikama, čini mi se da su prema mišljenju većine u najmanju ruku povezani.

<sup>29</sup> U pogledu tog načela vidjeti presude Suda od 11. srpnja 1974., Guillot/Komisija (53/72, EU:C:1974:80, t. 3.) i od 28. svibnja 1980., Kuhner/Komisija (33/79 i 75/79, EU:C:1980:139, t. 23.).

<sup>30</sup> Vidjeti točku 38. ovog mišljenja.

uspostaviti takva pravila, pri čemu, međutim, treba osigurati da ona nisu nepovoljnija od onih kojima se uređuju slične situacije u unutarnjem pravu (načelo ekvivalentnosti) i da ne čine u praksi nemogućim ili pretjerano otežanim korištenje prava dodijeljenih pravom Unije (načelo djelotvornosti)<sup>31</sup>.

78. U tom pogledu, ne vidim nijednu prepreku tome da se država članica osloni na odredbe kojima se Direktiva 2008/115 prenosi u nacionalno pravo, pod uvjetom da se poštuje zaštita predviđena Direktivom 2004/38 te načela ekvivalentnosti i djelotvornosti, što je na nacionalnom sudu da procijeni.

79. Točno je da direktive 2004/38 i 2008/115 nemaju isti predmet. Međutim, ne čini mi se uvjerljivim stajalište prema kojem se rješenja iz Direktive 2008/115 ne mogu primijeniti *mutatis mutandis* u svrhu uspostave postupovnih pravila primjenjivih na građane Unije.

80. To se stajalište temelji na ideji prema kojoj se postupovnim rješenjima koja se tiču državljana trećih zemalja, ne nudi dostatna razina poštovanja prava kako bi se osigurala odgovarajuća razina zaštite postupovnih prava građana Unije. U tom kontekstu, želim skrenuti pozornost na tekst članka 1. Direktive 2008/115, kojim se određuje da se tom direktivom „utvrđuju zajednički standardi i postupci koji se imaju primjenjivati u državama članicama [...] u skladu s temeljnim pravima kao općim načelima prava Zajednice kao i međunarodnog prava”<sup>32</sup>.

81. S obzirom na prethodno navedeno, tvrdim da se pravu Unije u načelu ne protivi primjena pravila koja se tiču državljana trećih zemalja u svrhu uspostavljanja sustava koji je primjenjiv na građane Unije.

82. Međutim, neovisno o tim općim razmatranjima, drugo prethodno pitanje sadržava dva potpitanja koja se tiču, s jedne strane, tijela nadležnog za izdavanje odluke o vraćanju u pogledu građanina Unije i, s druge strane, mogućnosti donošenja takve odluke kao mjere koja nastupa nakon povrede odluke o zabrani ulaska i boravka.

## **2. Nadležno tijelo**

83. Sudeći po podacima navedenima u zahtjevu za prethodnu odluku, tijelo koje je izdalo upravni akt iz 2014. (nadležni zapovjednik policijske službe za strance) nije jedno od tijela nadležnih za donošenje odluke o vraćanju protiv državljana trećih zemalja.

84. Ističem da Direktiva 2004/38 ne sadržava nikakvo pojašnjenje o organizacijskoj strukturi tih tijela. U tom pogledu slažem se s Komisijom koja je, upućujući na sadržaj Direktive 2004/38, navela da se u toj direktivi navode samo „nadležna tijela”<sup>33</sup>. Stoga, ne vidim da postoji mogućnost za povredu prava Unije dok god predmetno tijelo ima ovlast za donošenje predmetnih akata i pritom u svakom slučaju poštuje prava i postupovna jamstva koja se propisuju Direktivom 2004/38.

## **3. Mjera donesena nakon povrede zabrane ulaska i boravka**

85. Sud koji je uputio zahtjev napomenuo je da se člankom 6. stavkom 1. Direktive 2008/115 određuje da države članice izdaju odluku o vraćanju u pogledu svakog državljanina treće zemlje koji nezakonito boravi na njihovom državnom području, što podrazumijeva da odluka o vraćanju proizlazi iz nezakonitosti boravka, a ne iz zaštite javnog poretka ili nacionalne sigurnosti.

31 Presuda od 17. ožujka 2016., Bensada Benallal (C-161/15, EU:C:2016:175, t. 23. i 24.). Vidjeti također mišljenje nezavisnog odvjetnika Y. Bota u predmetu ZZ (C-300/11, EU:C:2013:363, t. 83. i 84.).

32 Moje isticanje

33 Vidjeti članak 8. stavak 1. i uvodne izjave 12. i 14. Direktive 2004/38.

86. Međutim, kao što sam već naveo u svojoj analizi koja se odnosi na prvo prethodno pitanje<sup>34</sup>, odluka o vraćanju je, u okolnostima kao što su one u glavnom predmetu, ograničena na provedbu učinaka zabrane ulaska i boravka. U odnosu na taj cilj, članak 27. Direktive 2004/38 u vezi s člankom 32. te direktive, s jedne strane, te pravilo iz članka 6. Direktive 2008/115, s druge strane, proizlaze iz istog pravila. Prema tome, ograničavajući svoja očitovanja na slučaj povrede zabrane ulaska i boravka, smatram da u tom pogledu nacionalni zakonodavac može prilagoditi odredbe Direktive 2008/115 kako bi donio pravila koja se tiču građana Unije.

87. Stoga, predlažem da se na drugo prethodno pitanje odgovori da se Direktivi 2004/38 ne protivi uporaba sadržaja Direktive 2008/115 u svrhu uspostave detaljnih pravila kojima se uređuju postupci koji se odnose na mjeru vraćanja građanina Unije koji je ušao na državno područje predmetne države članice dok zabrana ulaska i boravka kojom je bio obuhvaćen još nije prestala proizvoditi učinke, pod uvjetom da se poštuju zaštitne mjere i postupovna jamstva predviđena Direktivom 2004/38, osobito u njezinu Poglavlju VI, kao i načela ekvivalentnosti i djelotvornosti, što je na nacionalnom sudu da ocijeni.

### **C. Treće prethodno pitanje**

88. Sud koji je uputio zahtjev postavio je treće prethodno pitanje samo u slučaju da je odgovor na prvo pitanje negativan. Ipak ću nastaviti svoju analizu za slučaj ako se Sud ne složi s mojim stajalištem o tom prvom pitanju.

89. Trećim prethodnim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita mogu li nacionalna tijela, pod pretpostavkom da ta tijela, koja djeluju u okviru postupovne autonomije, ponište zbog zaštite javnog poretka i javne sigurnosti potvrdu o prijavi građanina druge države članice, istovremeno tom građaninu izreći mjeru vraćanja bez sudskog nadzora, u skladu s detaljnim pravilima utvrđenima u člancima 27. i 28. Direktive 2004/38.

90. Ako Sud odluči, nakon negativnog odgovora na prvo prethodno pitanje, odgovoriti da u okolnostima kao što su one u glavnom postupku, donošenje mjere vraćanja nije posljedica povrede zabrane ulaska i boravka, to bi značilo da se ta mjera vraćanja ne može izuzeti iz sudskog nadzora iz članka 27. i 28. Direktive 2004/38.

91. Na nacionalnom je zakonodavcu da odluči čine li poništenje takve potvrde i donošenje odluke o vraćanju jedinstveni akt. Spajanjem tih dviju mjera ne smije se, međutim, ugroziti načelo prema kojem donošenju mjere vraćanja mora prethoditi sudski nadzor.

92. S obzirom na ta razmatranja, u slučaju negativnog odgovora na prvo prethodno pitanje, predlažem Sudu da na treće pitanje odgovori da donošenje odluke o vraćanju protiv građanina Unije koji je povrijedio zabranu ulaska i boravka treba biti predmet sudskog nadzora iz članka 27. i 28. Direktive 2004/38.

### **D. Peto prethodno pitanje**

93. Posljednje prethodno pitanje postavljeno je samo u slučaju da Sud odgovori potvrdno na četvrto pitanje.

<sup>34</sup> Vidjeti točku 38. ovog mišljenja.

94. Četvrtim prethodnim pitanjem želi se utvrditi je li moguće pozvati se na pogrešku učinjenu u fazi obavještanja o odluci, odnosno na to da njezin sadržaj nije bio preveden na jezik koji dotična osoba razumije, u okviru tužbe protiv mjere koja je donesena nakon te odluke. Sud ne treba odgovoriti na četvrto prethodno pitanje ako na peto pitanje odgovori da dotičnu osobu ne treba obavijestiti o odluci o zabrani ulaska i boravka na jeziku koji ona razumije ako ta osoba za to nije podnijela zahtjev. Stoga ću to peto i posljednje pitanje analizirati prije nego što odgovorim na četvrto prethodno pitanje.

95. Petim pitanjem sud koji je uputio zahtjev želi znati propisuje li se Direktivom 2004/38 tijelima države članice domaćina obveza da se građanina druge države članice obavijesti o „odluci o njegovu protjerivanju” na jeziku koji razumije, u svim slučajevima i neovisno o tome je li to dotična osoba zatražila.

96. Iz zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da je to pitanje postavljeno u odnosu na članak 32. Direktive 2004/38. Taj se članak tiče isključivo mjera zabrane koje se donose zbog zaštite javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja<sup>35</sup>. Njime se ne postavlja nikakav poseban zahtjev u pogledu obavještanja o odlukama o zabrani. Suprotno tome, člankom 30. Direktive 2004/38 želi se uspostaviti pravila o obavještanju o svim mjerama donesenim na temelju članka 27. te direktive, osobito o mjeri zabrane ulaska i boravka iz članka 32. te direktive. Stoga smatram da su odluke o zabrani ulaska i boravka obuhvaćene područjem primjene članka 30. Direktive 2004/38 kojim se općenito pojašnjavaju detaljna pravila o obavještanju o takvim odlukama.

97. Prema mišljenju grčke, belgijske i danske vlade te vlade Ujedinjene Kraljevine i Komisije, člankom 30. Direktive 2004/38 ne nalaže se da obavještanje o odluci o zabrani mora biti na jeziku koji dotična osoba razumije ako nije podnijela izričit zahtjev u tom pogledu, već da se tu osobu treba obavijesti na način da može shvatiti sadržaj i posljedice te odluke. Suprotno tome, O.-M. Petrea tvrdi da su tijela obvezna obavijestiti dotičnu osobu o „odluci o njezinu protjerivanju na jeziku koji razumije”, neovisno o tome je li ona za to podnijela zahtjev.

98. Člankom 30. stavkom 1. Direktive 2004/38 predviđa se da se „[o]sobe na koje se to odnosi pismeno [...] obavješćuju o svakoj odluci [...] na način da mogu shvatiti njezin sadržaj i posljedice”, dok se u skladu sa stavkom 2. tog članka, u načelu, „[o]sobe na koje se to odnosi jasno [...] i u cijelosti obavješćuju o razlozima javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja na kojima se temelji odluka donesena u njihovom slučaju”.

99. Obrazloženje Prijedloga direktive 2004/38 jasno je što se tiče izvora inspiracije europskog zakonodavca te se u tom pogledu poziva, s jedne strane, na odredbe Direktive 64/221 i, s druge strane, na sudsku praksu Suda<sup>36</sup>.

100. Točnije, članak 30. stavak 1. Direktive 2004/38, kojim se djelomično preuzima tekst članka 7. prvog stavka Direktive 64/221, nadahnut je presudom Adoui i Cornuaille<sup>37</sup>. U toj je presudi Sud presudio da se odluka ne mora obvezno prevoditi na jezik dotične osobe, osobito kada se radi o manje poznatom jeziku, ali da država članica mora poduzeti sve odgovarajuće mjere kako bi osigurala da dotična osoba razumije sadržaj i posljedice te odluke.

101. Gospodarski i socijalni odbor doveo je u pitanje taj pristup u pripremnim aktima. Taj je odbor napomenuo da je obrazloženje Prijedloga direktive 2004/38 proturječno prvotnom tekstu te direktive – to jest članku 28. stavku 2. tog teksta prema kojem dotična osoba mora biti obaviještena o odluci na način da može shvatiti njezin sadržaj i posljedice – zato što se u obrazloženju navodilo da se odluka ne

35 U tom kontekstu napominjem da se pojam „javno zdravlje” ne spominje ni u jednoj jezičnoj verziji članka 32. Direktive 2004/38.

36 Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji slobodno se kretati i boraviti na državnom području država članica, COM(2001) 257 *final*

37 Presuda od 18. svibnja 1982. (115/81 i 116/81, EU:C:1982:183, t. 13.)



mora obvezno prevoditi na jezik dotične osobe<sup>38</sup>. Međutim, tekst tog članka, koji je konačno postao članak 30. stavak 1. Direktive 2004/38, nije bio izmijenjen u tom smislu. Prema tome, čini mi se da zakonodavac nije promijenio stav iznesen u obrazloženju te nije smatrao da je prijevod svake odluke neophodan.

102. Može se postaviti pitanje o tome na koji bi način nacionalna tijela mogla utvrditi koji jezik razumije dotična osoba, ako ona ne podnese izričit zahtjev u tom pogledu. U tim okolnostima, važno je istaknuti da se članak 30. Direktive 2004/38 u vezi s člankom 27. stavkom 1. te direktive tiče ne samo građana Unije, već i članova njihovih obitelji, bez obzira na njihovo državljanstvo.

103. Stoga predlažem Sudu da na peto prethodno pitanje odgovori da se člankom 30. Direktive 2004/38 tijelima države članice domaćina ne propisuje obveza da se građanina druge države članice obavijesti o odluci o zabrani ulaska i boravka na jeziku koji razumije ako taj građanin nije za to podnio zahtjev, pri čemu država članica ipak mora poduzeti sve odgovarajuće mjere kako bi osigurala da dotična osoba razumije sadržaj i posljedice te odluke.

#### **E. Četvrto prethodno pitanje**

104. Ako se Sud ne slaže s mojom analizom u pogledu petog prethodnog pitanja i smatra da se pravom Unije tijelima država članica domaćina propisuje obveza obavješćivanja građanina druge države članice o odluci koja se odnosi na njegovo protjerivanje na jeziku koji razumije, ispitat ću četvrto prethodno pitanje.

105. Tim pitanjem sud koji je uputio zahtjev želi znati protivi li se načelu djelotvornosti nacionalna sudska praksa kojom se predmetnim tijelima zabranjuje da, u okviru poništenja potvrde o prijavi građanina Unije ili donošenja mjere protjerivanja od strane države članice domaćina, što je opravdano postojanjem zabrane ulaska i boravka u pogledu državljanina druge države članice, procijene u kojoj su mjeri poštovana postupovna jamstva iz članaka 30. i 31. Direktive 2004/38 pri donošenju odluke o zabrani ulaska i boravka.

106. Čini mi se da tim pitanjem sud koji je uputio zahtjev želi utvrditi propisuje li se pravom Unije državama članicama obveza ponovnog ispitivanja prvotne odluke o zabrani ulaska i boravka svaki put kad se nakon donošenja te odluke poduzima mjera.

107. Napominjem da se sud koji je uputio zahtjev u četvrtom prethodnom pitanju pozvao na „mjeru protjerivanja”. Međutim, prema mojem mišljenju, to se pitanje, kao i prvo prethodno pitanje, odnosi na „mjeru vraćanja”, koja se poduzima nakon zabrane ulaska i boravka.

108. Grčka i belgijska vlada, izričito se pozivajući na pravnu sigurnost, te vlada Ujedinjene Kraljevine, smatraju da na to pitanje treba odgovoriti negativno. Suprotno tome, O.-M. Petrea i Komisija osporavaju taj pristup pozivajući se na mogućnost sukoba između tog rješenja i načela djelotvornosti.

109. U skladu s člankom 31. stavkom 1. Direktive 2004/38, osoba protiv koje je donesena odluka o zabrani ulaska i boravka zbog zaštite javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja mora imati pravo tu odluku osporavati pred sudom. Prema tome, smatram da se u okolnostima kao što su one u glavnom predmetu, O.-M. Petrea na temelju članka 31. Direktive 2004/38 mogao pozvati na nepostojanje prijevoda u fazi obavješćavanja o odluci iz 2011.

<sup>38</sup> Mišljenje Gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji slobodno se kretati i boraviti na državnom području država članica, COM(2001) 257 *final*, točka 4.8.2.

110. Međutim, Direktivom 2004/38 državama članicama propisuje se obveza poštovanja postupovnih jamstava koja su uspostavljena njezinim člankom 31. samo „u trenutku donošenja” odluka o ograničavanju<sup>39</sup>. Prema mojem mišljenju, ta se obveza primjenjuje do faze u kojoj takva odluka postaje konačna. To je stajalište u skladu sa sudskom praksom Suda, koji je već priznao da konačnost upravne odluke pridonosi pravnoj sigurnosti, zbog čega se u pravu Unije ne zahtijeva da upravno tijelo, u načelu, bude obvezno ponovno razmotriti upravnu odluku koja je postala konačna<sup>40</sup>.

111. Kada zabrana ulaska i boravka postane konačna, građanin Unije može podnijeti zahtjev za ukidanje u skladu s člankom 32. stavkom 1. Direktive 2004/38<sup>41</sup>. Tom se odredbom želi osigurati mogućnost ukidanja zabrane nakon isteka razumnog roka, ali samo, kako je predviđeno Direktivom 2004/38, ovisno o okolnostima nakon donošenja takve mjere<sup>42</sup>.

112. Stoga se, prema mojem mišljenju, Direktivi 2004/38 ne protivi rješenje iz nacionalnog prava prema kojem se nad aktom koji je postao konačan ne može provesti nadzor u okviru pravnog sredstva koje se odnosi na kasniji akt.

113. U svakom slučaju, pravila o podnošenju pravnih sredstava protiv mjera kojima se ograničava sloboda kretanja i boravka trebaju poštovati načela ekvivalentnosti i djelotvornosti. Nijedan element naveden u zahtjevu za prethodnu odluku ne upućuje na to da se nisu poštovala ta načela. Na nacionalnom je sudu da barem ocijeni jesu li predmetnim pravilima povrijeđena načelâ ekvivalentnosti i djelotvornosti. Prema tome, predlažem da se na četvrto prethodno pitanje odgovori da se Direktivi 2004/38 ne protive nacionalna pravila ili prakse kojima se, u okviru poništenja potvrde o prijavi građanina Unije ili donošenja mjere vraćanja od strane države članice domaćina nakon povrede zabrane ulaska i boravka protiv državljanina druge države članice, ne omogućuje ocjenjivanje u kojoj su mjeri poštovana postupovna jamstva koja proizlaze iz članaka 30. i 31. Direktive 2004/38 pri donošenju te odluke o zabrani, pod uvjetom da se tim pravilima ili nacionalnom praksom ne povređuje načelo ekvivalentnosti ni načelo djelotvornosti.

## VI. Zaključak

114. S obzirom na prethodna razmatranja, predlažem Sudu da na prethodna pitanja koja je postavio sud koji je uputio zahtjev odgovori kako slijedi:

„1. Direktivi 2004/38/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji slobodno se kretati i boraviti na državnom području država članica, o izmjeni Uredbe (EEZ) br. 1612/68 i stavlja[n]ju izvan snage direktiv[a] 64/221/EEZ, 68/360/EEZ, 72/194/EEZ, 73/148/EEZ, 75/34/EEZ, 75/35/EEZ, 90/364/EEZ, 90/365/EEZ i 93/96/EEZ, kako je izmijenjena Uredbom (EU) br. 492/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 5. travnja 2011. (ispravak u SL 2004., L 229, str. 35.) te načelima legitimnih očekivanja i dobre uprave ne protivi se poništenje potvrde o prijavi građanina države članice koju je izdala druga država članica, ni donošenje mjere vraćanja od strane države članice domaćina u pogledu tog građanina kada, unatoč tome što je protiv njega država članica domaćin donijela odluku o zabrani ulaska i boravka zbog zaštite javnog poretka i javne sigurnosti, koja nije prestala proizvoditi učinke, navedeni građanin ponovno uđe na državno područje države članice domaćina.

39 Presuda od 4. listopada 2012., Byankov (C-249/11, EU:C:2012:608, t. 54. do 56.)

40 Vidjeti presudu od 4. listopada 2012., Byankov (C-249/11, EU:C:2012:608, t. 76.)

41 Vidjeti presudu od 17. lipnja 1997., Shingara i Radiom (C-65/95 i C-111/95, EU:C:1997:300, t. 39. i 41.), u kojoj je Sud, pozivajući se na presudu od 18. svibnja 1982., Adoui i Cornuaille (115/81 i 116/81, EU:C:1982:183) – koja je, kao što sam naveo u bilješci 12., nadahnutâ člankom 32. stavkom 2. Direktive 2004/38–, naveo: „činjenica da, u okviru prethodne odluke, državljanin Zajednice nije podnio pravno sredstvo ili da neovisno nadležno tijelo nije donijelo mišljenje [...] ne može biti prepreka za ispitivanje novog zahtjeva tog državljanina.”

42 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*, sv. 132., 2007., str. 139.

2. Direktivi 2004/38 ne protivi se uporaba sadržaja Direktive 2008/115/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2008. o zajedničkim standardima i postupcima država članica za vraćanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom u svrhu uspostave detaljnih pravila kojima se uređuju postupci koji se odnose na mjeru vraćanja građanina države članice koji je ušao na državno područje druge države članice, iako je ta država članica donijela odluku o zabrani ulaska i boravka, pod uvjetom da se poštuju zaštitne mjere i postupovna jamstva predviđena Direktivom 2004/38, osobito u njezinu Poglavlju VI., kao i načela ekvivalentnosti i djelotvornosti, što je na nacionalnom sudu da ocijeni.
3. Člankom 30. Direktive 2004/38 tijelima države članice domaćina ne propisuje se obveza obavješćivanja građanina druge države članice, ako za to nije podnio zahtjev, o odluci o zabrani ulaska i boravka na jeziku koji razumije, pri čemu država članica ipak mora poduzeti sve odgovarajuće mjere kako bi osigurala da je dotična osoba razumjela sadržaj i posljedice te odluke.
4. Direktivi 2004/38 ne protive se nacionalna pravila ili prakse kojima se, u okviru poništenja potvrde o prijavi građanina Unije ili donošenja mjere vraćanja od strane države članice domaćina nakon povrede zabrane ulaska i boravka u pogledu državljanina druge države članice, ne omogućuje ocjenjivanje u kojoj su mjeri poštovana postupovna jamstva koja proizlaze iz članaka 30. i 31. Direktive 2004/38 pri donošenju te odluke o zabrani, pod uvjetom da se tim nacionalnim pravilima ili praksama ne povređuje načelo ekvivalentnosti ni načelo djelotvornosti.”