



## Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA  
MACIEJA SZPUNARJA,  
predstavljeni 27. aprila 2017<sup>1</sup>

**Zadeva C-184/16**

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

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Dioikitiko Protodikeio Thessalonikis  
(prvostopenjsko upravno sodišče v Solunu, Grčija))

„Predhodno odločanje – Državljanstvo Unije – Pravica do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic – Prebivanje državljana države članice na ozemlju druge države članice kljub predhodni odločbi o izgonu z ozemlja – Zakonitost odločbe o razveljavitvi potrčila o prijavi in druge odločbe o izgonu z ozemlja“

### I. Uvod

1. Ali je mogoče državljana države članice, ki vstopi na ozemlje druge države članice, kjer pridobi potrdilo o prijavi državljana Unije kljub temu, da mu je ta država članica gostiteljica prepovedala prebivanje, izgnati z ozemlja, ne da bi bil njegov položaj ponovno preučen v skladu z določbami Direktive 2004/38/ES<sup>2</sup>?

2. V okviru tega predloga za sprejetje predhodne odločbe bo moralo Sodišče pojasniti obseg postopkovnih jamstev in varstvenih ukrepov, določenih v Direktivi 2004/38, v fazi druge odločbe o izgonu državljana Unije, čeprav je bila zoper njega že sprejeta pravnomočna odločba o prepovedi prebivanja.

### II. Pravni okvir

#### A. Pravo Unije

3. Direktiva 2004/38 v členih 4, 5 in od 6 do 13 določa pogoje za uresničevanje nekaterih pravic, ki izhajajo iz državljanstva Unije, in sicer pravic do izstopa, vstopa in prebivanja.

<sup>1</sup> Jezik izvirnika: francoščina.

<sup>2</sup> Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, ki spreminja Uredbo (EGS) št. 1612/68 in razveljavlja Direktive 64/221/EGS, 68/360/EGS, 72/194/EGS, 73/148/EGS, 75/34/EGS, 75/35/EGS, 90/364/EGS, 90/365/EGS in 93/96/EGS (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 5, str. 46), kakor je bila spremenjena z Uredbo (EU) št. 492/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. aprila 2011 (UL 2011, L 141, str. 1, v nadaljevanju: Direktiva 2004/38).

4. Člen 8 te direktive, naslovljen „Upravne formalnosti za državljane Unije“, v odstavku 1 določa:

„Brez vpliva na člen 5(5) lahko država članica gostiteljica, za obdobja prebivanja, daljša od treh mesecev, zahteva od državljanov Unije, da se prijavijo pri ustreznih organih.“

5. Členi 27, 28 in od 30 do 32 te direktive, ki so del poglavja VI, naslovljenega „Omejitve pravice do vstopa in pravice do prebivanja zaradi javnega reda, javne varnosti ali javnega zdravja“, pa določajo:

„Člen 27

Splošna načela

1. Ob upoštevanju določb tega poglavja lahko države članice omejijo svobodo gibanja in prebivanja državljanov Unije in njihovih družinskih članov ne glede na državljanstvo, in sicer zaradi javnega reda, javne varnosti ali javnega zdravja. Na te razloge se ne da sklicevati iz ekonomskih ciljev.

2. Ukrepi, sprejeti zaradi javnega reda ali javne varnosti, so v skladu z načelom sorazmernosti in temeljijo izključno na osebnem obnašanju zadevnega posameznika. Predhodne kazenske obsodbe same po sebi še ne predstavljajo razlogov za sprejetje takšnih ukrepov.

Osebno obnašanje zadevnega posameznika mora predstavljati resnično, sedanjo in dovolj resno grožnjo, ki prizadene osnovne interese družbe. Utemeljitve, ki niso neposredno povezane s podrobnostmi posameznega primera ali ki se nanašajo na splošno preventivo, niso dovoljene.

[...]

Člen 28

Varstvo pred izgonom

1. Pred sprejetjem odločbe o izgonu zaradi javnega reda ali javne varnosti, država članica gostiteljica upošteva še zlasti, koliko časa je zadevna oseba bivala na njenem ozemlju, njegovo/njeno starost, zdravstveno stanje, družinske in ekonomske razmere, socialno in kulturno vključenost v državo članico gostiteljico ter obseg njegovih/njenih vezi z izvorno državo.

[...]

Člen 30

Uradno obvestilo o odločbah

1. Zadevne osebe so pisno obveščene o vsaki odločbi, sprejeti v skladu s členom 27(1), in sicer na takšen način, da lahko razumejo njeno vsebino in učinke, ki jih ima zanje.

[...]

Člen 31

Postopkovna jamstva

1. Proti kateri koli odločbi, sprejeti zaradi javnega reda, javne varnosti ali javnega zdravja, morajo imeti zadevne osebe možnost vložiti pravno sredstvo pri sodišču in, kjer to ustreza, drugem organu v državi članici gostiteljici.

[...]

3. Postopki s pravnimi sredstvi dopuščajo preskus pravilnosti in zakonitosti odločbe kot tudi dejstev in okoliščin, na katerih predlagani ukrep temelji. Ti postopki zagotavljajo, da odločba ni nesorazmerna, zlasti glede zahtev, določenih v členu 28.

4. Države članice lahko prepovejo zadevnemu posamezniku prebivanje na ozemlju v teku postopka s pravnimi sredstvi, ne smejo pa mu preprečiti, da osebno poda svojo obrambo, razen kadar lahko njegova/njena navzočnost povzroči resne motnje javnega reda ali javne varnosti ali kadar se pravno sredstvo nanaša na zavrnitev vstopa na ozemlje.

## Člen 32

### Časovni učinek prepovedi izгона [prepovedi prebivanja]

1. Osebe, ki jim je bilo prepovedano prebivanje zaradi javnega reda ali javne varnosti, lahko predložijo vlogo za odpravo prepovedi prebivanja po razumnem času, odvisno od okoliščin, v vsakem primeru pa po treh letih od izvršitve dokončne prepovedi prebivanja, ki je bila veljavno sprejeta v skladu s pravom Skupnosti, in sicer na osnovi predložitve dokazil, s katerimi dokažejo, da je prišlo do pomembne spremembe okoliščin, ki so utemeljevale odločitev, ki je zahtevala njihovo prepoved prebivanja.

Zadevna država članica sprejme odločitev o tej vlogi v šestih mesecih od njene predložitve.

2. Osebe iz odstavka 1 nimajo pravice do vstopa na ozemlje zadevne države članice v času, ko se njihova vloga preučuje.“

## B. Grško pravo

6. S predsedniškim dekretom 106/2007 v zvezi s prostim gibanjem in prebivanjem državljanov Unije in njihovih družinskih članov na grškem ozemlju (FEK A' 135/2007) je bila v grško pravo prenesena Direktiva 2004/38. Člen 8(1) tega dekreta določa:

„Državljan Unije, ki nameravajo prebivati v Grčiji dlje kot tri mesece od datuma prihoda, se morajo ob izteku trimesečnega obdobja osebno zglasti pri pristojnih policijskih organih za tujce zaradi prijave. Navedeni organi jih prijavijo in nemudoma izdajo potrdilo o prijavi [...]“.

7. S členi 22, 23 in 24 predsedniškega dekreta 106/2007 se prenašajo členi 28, 33, 30 in 31 Direktive 2004/38, člen 21(6) tega dekreta pa je namenjen prenosu člena 32(2) te direktive.

8. Z zakonom 3907/2011 (FEK A' 7/26.1.2011) se prenaša Direktiva 2008/115/ES<sup>3</sup>, ki se uporablja izključno za državljane tretjih držav, ki nezakonito prebivajo na ozemlju države članice. Kljub temu ta zakon v členu 40(1) in (2) določa:

„1. Za izgon oseb, ki imajo pravico do prostega gibanja v skladu s členom 2(5) Zakonika o schengenskih mejah in določbami predsedniškega dekreta 106/2007, se uporabljajo določbe poglavja I tega zakona v zvezi z organi, postopki in postopkovnimi jamstvi, če členi od 22 do 24 predsedniškega dekreta 106/2007 ne vsebujejo ugodnejših določb.“

2. Kar zadeva pogoje in pravila za odreditev ukrepa izгона z ozemlja zoper osebe iz odstavka 1, se še naprej uporabljajo členi od 22 do 24 predsedniškega dekreta 106/2007.“

<sup>3</sup> Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. decembra 2008 o skupnih standardih in postopkih v državah članicah za vračanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav (UL 2008, L 348, str. 98).

### III. Dejansko stanje v postopku v glavni stvari

9. Ovidiu-Mihaita Petrea je romunski državljan, ki ga je zaradi kaznivega dejanja, ki ga je storil, in sicer zaradi tatvine v sotorilstvu, grško sodišče oktobra 2011 obsodilo na osemmesečno pogojno zaporno kazen s preizkusno dobo treh let.

10. Zato je bilo z odločbo z dne 30. oktobra 2011 (v nadaljevanju: odločba iz leta 2011) O.-M. Petrei zaradi javnega reda in javne varnosti odrejeno, naj se vrne v svojo izvorno državo. Z isto odločbo je bil O.-M. Petrea vpisan na nacionalni seznam nezaželenih tujcev in v schengenski informacijski sistem do 30. oktobra 2018.

11. Grški organi so O.-M. Petreo poučili o njegovih pravicah in razpoložljivih pravnih sredstvih ter o možnosti, da zahteva prevod bistvenih odlomkov odločbe iz leta 2011.

12. O.-M. Petrea je podal izjavo, da se odreka vsem pravnim sredstvom, in potrdil, da se želi vrniti v svojo izvorno državo. Dne 5. novembra 2011 je bil dejansko izgnan.

13. O.-M. Petrea se je 1. septembra 2013 vrnil v Grčijo, kjer je 25. septembra 2013 vložil prošnjo za izdajo potrdila o prijavi državljana Unije. Grški organi so ugodili tej prošnji in O.-M. Petrei istega dne izdali zadevno potrdilo.

14. To potrdilo o prijavi – kot je grška vlada priznala med postopkom pred Sodiščem – je bilo izdano pomotoma.

15. Pooblaščen komandir Tmima Allodapon Dytkis Thessalonikis (policijska enota za tujce v zahodnem Solunu) je z upravnim aktom z dne 14. oktobra 2014 navedeno potrdilo razveljavil. V skladu z istim aktom je bila v zvezi z O.-M. Petreo sprejeta odločitev o vrnitvi. Ta odločitev je bila sprejeta, ker je prebival na grškem ozemlju, medtem ko je bil še vedno vpisan na nacionalni seznam nezaželenih tujcev na podlagi odločbe iz leta 2011.

16. O.-M. Petrea je vložil pritožbo zoper upravni akt iz leta 2014, v kateri je navedel, da mu odločba iz leta 2011 o prepovedi prebivanja ni bila vročena v jeziku, ki bi ga razumel. Trdil je, da ker potem, ko je bil leta 2011 obsojen, ni storil nobenega kaznivega dejanja, v tej fazi ne pomeni nevarnosti za javni red ali javno varnost.

17. Pritožba, ki jo je vložil O.-M. Petrea, je bila zavrnjena z odločbo direktorja Diefthynsi Allodapon Thessalonikis (direktorat za tujce v Solunu) z dne 10. novembra 2014. Ta odločba je bila obrazložena s tem, da O.-M. Petrea pomeni nevarnost za javni red in javno varnost, ker je kršil prepoved prebivanja. V zvezi s trditvijo o napaki pri vročitvi odločbe iz leta 2011 je ta grški organ navedel, da bi opustitve v fazi vročanja te odločbe hipotetično lahko pomenile razlog za odpravo, če bi se navedena odločba izpodbijala. Nasprotno pa se na te opustitve ni mogoče sklicevati za izpodbijanje upravnega akta iz leta 2014.

18. O.-M. Petrea je pri predložitvenem sodišču vložil tožbo za odpravo odločbe iz leta 2014.

### IV. Vprašanja za predhodno odločanje in postopek pred Sodiščem

19. V teh okoliščinah je Dioikitiko Protodikeio Thessalonikis (prvostopenjsko upravno sodišče v Solunu, Grčija) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. Ali je treba člena 27 in 32 Direktive [2004/38] v povezavi s členoma 45 PDEU in 49 PDEU pa tudi glede na procesno avtonomijo držav članic ter načeli varstva legitimnih pričakovanj in dobrega upravljanja razlagati tako, da nalagajo – ali dopuščajo – da se državljanu druge države članice

v skladu s členom 8(1) predsedniškega dekreta št. 106/2007 razveljavi že izdano potrdilo o prijavi državljana Unije in da država članica gostiteljica zoper navedenega državljana sprejme ukrep vrnitve, če je navedeni državljan vpisan na nacionalni seznam nezaželenih tujcev z ukrepom prepovedi vstopa iz razlogov javnega reda in javne varnosti, vendar je znova vstopil v zadevno državo članico in v njej začel opravljati poslovno dejavnost, ne da bi sprožil postopek iz člena 32 Direktive 2004/38 za odpravo prepovedi prebivanja, pri čemer je ta prepoved prebivanja samostojen razlog javnega reda, s katerim je mogoče utemeljiti razveljavitev potrdila o prijavi državljana države članice?

2. Če je odgovor na prejšnje vprašanje pritrdilen, ali je mogoče navedeni primer enačiti z nezakonitim prebivanjem državljana države članice na ozemlju države gostiteljice, tako da lahko organ, pristojen za razveljavitev potrdila o prijavi, v skladu s členom 6(1) Direktive [2008/115] sprejme odločbo o vrnitvi, in to čeprav, po eni strani, potrdilo o prijavi, kot je splošno priznано, ne pomeni pravne podlage za prebivanje v državi in se, po drugi strani, Direktiva [2008/115] uporablja *ratione personae* samo za državljane tretjih držav?
3. Če je odgovor na navedeno vprašanje nikalen, ali je mogoče razveljavitev potrdila o prijavi državljana druge države članice iz razlogov javnega reda ali javne varnosti, to je potrdila, ki ne pomeni pravne podlage za prebivanje v državi, in sprejetje ukrepa vrnitve zoper navedenega državljana – pri čemer potrdilo razveljavijo in ukrep sprejmejo nacionalni organi, ki ukrepajo v okviru procesne avtonomije države članice gostiteljice – v skladu s pravilno pravno opredelitvijo obravnavati kot en sam upravni akt o upravnem izgonu v smislu členov 27 in 28 Direktive 2004/38, ki je predmet sodnega nadzora pod pogoji, opredeljenimi v teh določbah, s katerimi je potencialno določen en sam način upravnega izгона državljanov Unije z ozemlja države članice gostiteljice?
4. Ali je v primeru bodisi pritrdilnega bodisi nikalnega odgovora na prvo in drugo vprašanje v nasprotju z načelom učinkovitosti nacionalna sodna praksa, v skladu s katero upravni organi in posledično zadevna pristojna sodišča – v okviru razveljavitve potrdila o prijavi državljana Unije ali sprejetja ukrepa o izgonu z ozemlja države članice gostiteljice, ker zoper državljana druge države članice velja ukrep prepovedi prebivanja – ne smejo preverjati, v kolikšnem obsegu so bila ob sprejetju odločbe o prepovedi prebivanja spoštovana procesna jamstva iz členov 30 in 31 Direktive 2004/38?
5. Če je odgovor na prejšnje vprašanje pritrdilen, ali iz člena 32 Direktive 2004/38 za pristojne upravne organe države članice izhaja obveznost, da zadevnemu državljanu druge države članice vročijo odločbo o njegovem izgonu v jeziku, ki ga razume, da bi lahko učinkovito uveljavljal procesne pravice, ki jih ima na podlagi zgoraj navedenih določb Direktive, tudi kadar za to ni prosil?“

20. Pisna stališča so predložile tožeča stranka v postopku v glavni stvari, grška in belgijska vlada, vlada Združenega kraljestva Velika Britanija in Severna Irska ter Komisija. Na obravnavi 2. februarja 2017 so bili navzoči O.-M. Petrea, grška in danska vlada, vlada Združenega kraljestva ter Komisija.

## V. Analiza

### A. Prvo vprašanje za predhodno odločanje

21. Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem za predhodno odločanje v bistvu sprašuje, ali je državljanu Unije, ki je vstopil na ozemlje druge države članice, katere državljanstva nima in v kateri je pridobil potrdilo o prijavi kljub temu, da je ta država članica v zvezi z njim predhodno sprejela odločbo o prepovedi prebivanja – in ne da bi uporabil pravno sredstvo iz člena 32 Direktive 2004/38 – treba (ali mogoče) razveljaviti to potrdilo o prijavi in izreči drug ukrep za vrnitev.

#### **1. Ali se z Direktivo 2004/38 zahtevata razveljavitev potrdila o prijavi in sprejetje ukrepa za vrnitev?**

22. Kar zadeva vprašanje, ali se z Direktivo 2004/38 državi članici nalaga obveznost, da razveljavi potrdilo o prijavi in sprejme ukrep za vrnitev, bom vidika, ki ju zajema to vprašanje, preučil ločeno in začel z analizo, ki se nanaša na sprejetje ukrepa za vrnitev. Predložitveno sodišče se s tretjim vprašanjem za predhodno odločanje sprašuje, ali je mogoče razveljavitev potrdila o prijavi in sprejetje ukrepa za vrnitev šteti za en sam upravni akt. Vendar ker Direktiva 2004/38 ne priznava enega samega akta, ki bi se nanašal na eni strani na razveljavitev potrdila in na drugi strani na sprejetje ukrepa za vrnitev, mi bo taka ločena analiza omogočila, da v tej direktivi opredelim morebitni vir obveznosti sprejetja teh dveh vrst ukrepov.

23. Ugotavljam, da je samo Komisija izrecno omenila ta problem v svojem pisnem stališču, pri čemer je predlagala, naj se odgovori nikalno, ker ta obveznost iz Direktive 2004/38 ni razvidna.

24. Glede vprašanja, ali je država članica na podlagi prava Unije v okoliščinah, kot so te iz postopka v glavni stvari, dolžna sprejeti ukrep za vrnitev, menim, da se z Direktivo 2004/38 ne nalaga taka obveznost. Opozarjam, da se besedilo člena 27(1) Direktive 2004/38 nanaša samo na „možnost“ omejiti svobodo gibanja in prebivanja ter da nikakor ne vsebuje izrazja, ki bi lahko kazalo na obstoj take obveznosti.

25. Če državam članicam ni treba izgnati posameznika, ki je kršil prepoved prebivanja, ali enako velja tudi za razveljavitev potrdila o prijavi državljana Unije?

26. Ugotavljam, da Direktiva 2004/38 ne vsebuje določb, s katerimi bi se nalagala obveznost razveljavitve takega potrdila. Torej mora vsaka država članica sprejeti pravila glede obveznosti razveljavitve potrdila, ki je bilo izdano pomotoma.

27. Ob upoštevanju navedenega iz Direktive 2004/38 ne izhaja nobena obveznost glede razveljavitve potrdila o prijavi in sprejetja ukrepa za vrnitev.

#### **2. Ali se z Direktivo 2004/38 dopuščata razveljavitev potrdila o prijavi in sprejetje ukrepa za vrnitev?**

28. Preučiti je treba, ali sta v položaju, ko oseba vstopi na ozemlje države članice kljub temu, da so organi te države članice v zvezi z njo sprejeli odločbo o prepovedi prebivanja, razveljavitev potrdila o prijavi in sprejetje ukrepa za vrnitev dovoljena na podlagi členov 45 in 49 PDEU, členov 27 in 32 Direktive 2004/38 ter načel varstva legitimnih pričakovanj in dobrega upravljanja.

29. Zdi se mi, da želi predložitveno sodišče s tem vprašanjem ugotoviti, ali se v zvezi s tako osebo lahko sprejme ukrep za vrnitev, ne da bi se ponovno preizkusili pogoji, določeni v členih 27 in 28 Direktive 2004/38, čeprav zadnjenavedena določba v prvem vprašanju za predhodno odločanje ni omenjena.<sup>4</sup>

30. V zvezi s tem so grška in belgijska vlada, vlada Združenega kraljestva ter Komisija trdile, da če je bila odločba o prepovedi prebivanja sprejeta v skladu s členoma 27 in 28 Direktive 2004/38, lahko samo vloga za odpravo prepovedi prebivanja, ki je bila veljavno vložena na podlagi člena 32 te direktive, pripelje do obveznosti države članice gostiteljice, da opravi nov preizkus v skladu s členoma 27 in 28 navedene direktive. O.-M. Petrea izpodbija tako razlago prava Unije.

#### ***a) Svobščine, podeljene državljanom Unije na podlagi členov 45 in 49 PDEU***

31. Uvodoma opozarjam, da je zakonodajalec Unije s sprejetjem Direktive 2004/38, ker se je odrekel sektorskemu pristopu,<sup>5</sup> vzpostavil splošni okvir za uresničevanje pravice do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, ki je državljanom Unije podeljena s členom 21(1) PDEU. Ta direktiva je bila sprejeta med drugim na podlagi členov 40 in 44 Pogodbe ES, ki sta zadevala ukrepe za vzpostavitev prostega gibanja delavcev (člen 39 PES in člen 45 PDEU) oziroma svobode ustanavljanja (člen 43 PES in člen 49 PDEU).

32. Namen Direktive 2004/38 je olajšati uresničevanje pravice do gibanja in prebivanja ter okrepiti to pravico.<sup>6</sup> Vendar ta pravica ni brezpogojna ter je lahko podrejena omejitvam in pogojem, določenim s Pogodbo DEU in določbami, ki so bile sprejete za njeno izvajanje,<sup>7</sup> zlasti z določbami za izvajanje členov 45 in 49 PDEU<sup>8</sup> ter člena 21 PDEU, to je z Direktivo 2004/38.<sup>9</sup>

33. Pravico do gibanja in prebivanja državljanov Unije, ki imajo svobščine, zajete v členih 45 in 49 PDEU, je tako mogoče omejiti v obsegu, določenem z Direktivo 2004/38.

#### ***b) Presoja učinkov prepovedi prebivanja v okviru Direktive 2004/38***

34. Najprej je treba poudariti, da je prepoved prebivanja omejevalni ukrep, priznan z Direktivo 2004/38.

35. Iz člena 27 Direktive 2004/38 v povezavi s členom 32 te direktive izhaja, da ukrepi prepovedi prebivanja načeloma niso v nasprotju s pravom Unije, če se sprejmejo samo zaradi javnega reda, javne varnosti ali javnega zdravja, če niso neomejeni in če jih je mogoče odpraviti v skladu s členom 32 Direktive 2004/38.

4 Člen 28 Direktive 2004/38 je naveden v tretjem vprašanju za predhodno odločanje, ki se postavlja v primeru nikalnega odgovora na prvo vprašanje za predhodno odločanje.

5 K tej točki se bom vrnil pozneje v okviru analize, povezane s pravno naravo potrdila o prijavi državljana Unije. Glej točke od 41 do 44 teh sklepnih predlogov.

6 Sodbi z dne 19. septembra 2013, Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, točka 71 in navedena sodna praksa), ter z dne 18. decembra 2014, McCarthy in drugi (C-202/13, EU:C:2014:2450, točka 31 in navedena sodna praksa). Glej tudi 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, št. 121, 2005, str. 194.

7 Sodba z dne 10. julija 2008, Jipa (C-33/07, EU:C:2008:396, točka 21 in navedena sodna praksa).

8 Sodba z dne 29. aprila 2004, Orfanopoulos in Oliveri (C-482/01 in C-493/01, EU:C:2004:262, točka 47).

9 Glej v tem smislu sodbo z dne 19. septembra 2013, Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, točka 70).

36. Spomniti je treba, da lahko države članice v skladu s členom 31(4) Direktive 2004/38 zadevnemu posamezniku prepovejo prebivanje na ozemlju med postopkom odločanja o pravnem sredstvu, vložnem zoper ukrep, s katerim se omejujejo njegove pravice na podlagi te direktive. Vendar lahko oseba, v zvezi s katero se tak ukrep sprejme, zahteva, da se osebno izjavi pred pristojnim sodiščem. Lahko bi se sklepalo, da je med postopkom odločanja o pravnem sredstvu torej treba dopuščati posameznikovo navzočnost zato, da je lahko deležen poštenega sojenja in da lahko uveljavlja vse razloge v svojo obrambo.<sup>10</sup>

37. Nasprotno pa v skladu s členom 32(2) Direktive 2004/38 osebe, ki jim je bilo prepovedano prebivanje, nimajo pravice do vstopa na ozemlje zadevne države članice v času, ko se preučuje njihova vloga za odpravo te prepovedi.

38. Opozoriti je treba, da je v schengenskem območju – ker znotraj Unije ni sistematičnih kontrol – težko nadzirati, ali državljani Unije spoštujejo ukrepe prepovedi prebivanja. Oseba, v zvezi s katero je bil sprejet tovrsten ukrep, torej lahko poskusi vstopiti na ozemlje zadevne države članice. Če bi morali organi te države članice ponovno presoјati, ali je posameznika mogoče izgnati zaradi javnega reda, bi bil položaj osebe, na katero se nanaša prepoved prebivanja, enak kot položaj državlјana Unije, v zvezi s katerim ni bil sprejet tovrsten ukrep. Da bi se preprečila taka morebitna „zloraba“<sup>11</sup> v okviru Direktive 2004/38, je namen ukrepa prepovedi prebivanja popolnoma omejiti pravico do vstopa<sup>12</sup> in pravico do prebivanja za določeno obdobje.

39. Da bi se za zadevno osebo odpravili učinki take prepovedi, da bi znova pridobila pravico do vstopa na ozemlje zadevne države članice in uredila svoje prebivanje, mora ta oseba v skladu s členom 32(1) Direktive 2004/38 vložiti vlogo za odpravo prepovedi.

### ***c) Področje uporabe člena 27 Direktive 2004/38***

#### *1) Razveljavitev potrdila o prijavi*

#### *i) Pravni učinki potrdila o prijavi*

40. Ali je treba šteti, da so bili z izdajo potrdila o prijavi leta 2013 odpravljeni pravni učinki odločbe o prepovedi prebivanja, sprejete leta 2011, in da je bilo zato treba za namene nove omejitve pravic O.-M. Petree preučiti, ali so izpolnjeni pogoji iz člena 27(1) in (2) Direktive 2004/38?

<sup>10</sup> Glej v tem smislu predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o pravici državlјanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, COM(2001) 257 final. Glej tudi – upoštevajoč dejstvo, da je bilo s členom 31(4) Direktive 2004/38 uzakonjeno načelo, ki ga je Sodišče določilo v sodni praksi – sodbo z dne 5. marca 1980, Pecastaing (98/79, EU:C:1980:69, točka 12). Generalni pravobranilec F. Capotorti je v sklepnih predlogih v zadevi Pecastaing (98/79, neobjavljeni, EU:C:1980:32, str. 725) zavzel strožje stališče, in sicer da se lahko predstavitev razlogov v obrambo zadevne osebe izvede prek njenega odvetnika.

<sup>11</sup> Glej predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o pravici državlјanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, COM(2001) 257 final.

<sup>12</sup> V sodbi z dne 18. maja 1982, Adoui in Cornuaille (115/81 in 116/81, EU:C:1982:183, točka 12), na podlagi katere je nastalo besedilo člena 32(2) Direktive 2004/38, je Sodišče navedlo, da „če [...] obstaja odločba o izgonu, [...] ki ima še naprej pravne učinke, tako da je zadevna oseba izključena z ozemlja zadevne države, pravo [Unije] ne določa zanjo nobene pravice do vstopa na to ozemlje v času, ko se preučuje njena nova vloga“. Moj poudarek.



41. V skladu z ustaljeno sodno prakso, ki izvira iz sodbe Royer, pravici državljanov ene države članice do vstopa na ozemlje druge države članice in do prebivanja na tem ozemlju izhajata iz primarnega prava Unije in se torej pridobita neodvisno od vsakršne upravne formalnosti.<sup>13</sup> Ta pristop je bil nedavno spet potrjen v sodbi Dias.<sup>14</sup>

42. To stališče je bilo resda sprejeto ob sklicevanju na pretekli pravni okvir, v katerem sta bili ti pravici podeljeni izključno državljanom držav članic, ki so opravljali gospodarsko dejavnost v čezmejnem kontekstu. Vendar menim, da je treba enakemu pristopu slediti tudi po začetku veljavnosti Maastrichtske pogodbe, na podlagi katere je bil v okviru Pogodbe ES vpeljan koncept evropskega državljanstva.

43. Evropski zakonodajalec s sprejetjem Direktive 2004/38 ni nameraval uvesti novega sistema. Nasprotno, želel je utrditi in uzakoniti obstoječa načela, ki izhajajo iz besedil in sodne prakse Sodišča.<sup>15</sup>

44. V prvotnem osnutku direktive 2004/38 je bilo navedeno, da se „[p]ravica do prebivanja [...] v tem primeru *potrdi* s takojšnjo izdajo potrdila o prijavi“.<sup>16</sup> Kljub temu je mogoče iz obrazložitvenega memoranduma predloga direktive 2004/38 sklepati, da je potrdilo o prijavi iz člena 8(2) te direktive – enako kot dovoljenje za prebivanje v sodbi Royer – zgolj ugotovitveni akt, ki se nanaša na že obstoječo pravico. Želja slediti sodni praksi Sodišča glede pravne narave tega potrdila je bila potrjena v pripravljanih dokumentih v zvezi z Direktivo 2004/38. Besedilo člena 8(2) predloga direktive 2004/38, ki je namigovalo, da potrdilo o prijavi ustvarja pravico, je bilo preoblikovano za razjasnitev, da je to potrdilo zgolj ugotovitveno.<sup>17</sup>

45. V tej fazi ugotavljam, da je potrdilo o prijavi, ki so ga izdali grški organi, zgolj ugotovitveni akt in da ni povzročilo pridobitve katere koli od pravic iz Direktive 2004/38. Iz tega sledi, da prepoved prebivanja učinkuje kljub temu, da so grški organi O.-M. Petrei izdali to potrdilo.

*ii) Možnost razveljavitve potrdila o prijavi, izdanega po pomoti*

46. Ali je mogoče potrdilo o prijavi državljana Unije razveljaviti, ne da bi se prej opravil preizkus v skladu s pogoji iz člena 27 Direktive 2004/38?

47. V Direktivi 2004/38 ukrep razveljavitve takega potrdila ni omenjen. Iz moje analize v zvezi z njegovo ugotovitveno naravo izhaja, da s takim potrdilom, izdanim po pomoti, pravni učinki prepovedi prebivanja v bistvu niso odpravljeni. Posledično, če odločba o prepovedi prebivanja, ki je bila veljavno sprejeta v skladu s pravom Unije zaradi javnega reda ali javne varnosti, še naprej učinkuje, državi članici za razveljavitev takega potrdila ni treba preučiti, ali še vedno obstaja kateri od razlogov iz člena 27 Direktive 2004/38. Ta preizkus se lahko opravi šele v okviru vloge za odpravo prepovedi, ki je predvidena v členu 32(1) te direktive.

<sup>13</sup> Sodba z dne 8. aprila 1976 (48/75, EU:C:1976:57, točke od 31 do 33).

<sup>14</sup> Sodba z dne 21. julija 2011 (C-325/09, EU:C:2011:498, točka 48). V tej sodbi je Sodišče zavrnilo možnost, da bi se zgolj na podlagi dovoljenja za prebivanje, izdanega v skladu z Direktivo Sveta z dne 15. oktobra 1968 o odpravi omejitev gibanja in prebivanja v Skupnosti za delavce držav članic in za njihove družine (68/360/EGS) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 1, str. 27), obdobja prebivanja v državi članici gostiteljici štela za zakonita za namene pridobitve pravice do prebivanja v okviru člena 16(1) Direktive 2004/38.

<sup>15</sup> 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*, Bruselj, P.I.E. Peter Lang S. A. 2007, str. 20 in 21; Guild, E., Peers, S., Tomkin, J., *The EU Citizenship Directive. A Commentary*, Oxford, Oxford University Press 2014, str. 87–91 in 111–118.

<sup>16</sup> Moj poudarek.

<sup>17</sup> Glej spremembo št. 33 in preudarke, na katerih ta temelji, v spremenjenem predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, COM(2003) 199 final, str. 6 in 22. Glej tudi uvodno izjavo 11 Direktive 2004/38.

48. Glede na navedeno menim, da Direktiva 2004/38 ne nasprotuje razveljavitvi potrdila o prijavi, ki je bilo pomotoma izdano državljanu Unije, ki je vstopil na ozemlje države članice gostiteljice kljub temu, da mu je bilo prepovedano prebivanje.

## 2) Sprejetje ukrepa za vrnitev

### i) Ukrep za vrnitev, sprejet zaradi kršitve prepovedi prebivanja v okviru Direktive 2004/38

49. Ali ukrep za vrnitev, sprejet zaradi kršitve prepovedi prebivanja, spada na področje uporabe člena 27 Direktive 2004/38?

50. Po eni strani je treba opozoriti, da je namen zadevnega ukrepa odstraniti posameznika z ozemlja države članice gostiteljice, kar bi kazalo na to, da tak ukrep spada na področje uporabe člena 27 Direktive 2004/38. Mogoče bi bilo torej sklepati, da mora država članica gostiteljica pred sprejetjem odločbe o vrnitvi upoštevati okoliščine iz člena 27(1) in (2) te direktive. Z drugimi besedami, pri tej možnosti bi morali nacionalni organi med drugim presoditi trenutni obstoj in sorazmernost razlogov, zaradi katerih je treba v zvezi s posameznikom sprejeti ukrep za vrnitev.

51. Po drugi strani je bil v sporu o glavni stvari v zvezi z O.-M. Petreo leta 2011 sprejet ukrep prepovedi prebivanja. Zato sta bili po njegovem dejanskem izgonu njegovi pravici do vstopa in prebivanja omejeni za obdobje, določeno z zadevnim ukrepom. Tako odločba o vrnitvi iz leta 2014 ni povzročila omejitve pravic O.-M. Petree, temveč je omogočila zagotovitev učinkovitosti prepovedi prebivanja iz leta 2011. Opozarjam, da je člen 27 Direktive 2004/38 del njenega poglavja VI, naslovljenega „Omejitve pravice do vstopa in pravice do prebivanja zaradi javnega reda, javne varnosti ali javnega zdravja“. Mogoče bi bilo torej sklepati, da ta člen zadeva samo ukrepe, s katerimi se omejujejo pravice, podeljene državljanom Unije. Če bi se sprejela ta razlaga področja uporabe člena 27 Direktive 2004/38 – po zgledu vlade Združenega kraljestva, ki je v pisnem stališču navedla, da odločba, ki je posledica prepovedi prebivanja, „sama po sebi ne pomeni ukrepa za namene člena 27(2) ali [...] za namene člena 28 [Direktive 2004/38]“ – bi iz tega sledilo, da odločba o vrnitvi iz leta 2014 kljub svoji naravi, po kateri je enaka odločbi iz leta 2011, ne bi spadala na področje uporabe člena 27 Direktive 2004/38. Zato bi morali nacionalni zakonodajalci prilagoditi vsa pravila o ukrepih, ki so posledica odločbe o prepovedi prebivanja.

52. Ta pristop me ne prepriča.

53. Prvič, členu 27 Direktive 2004/38 je bilo namenjeno precej široko področje uporabe. Prvotni predlog za besedilo člena 27(1) te direktive, ki se je skliceval samo na „odločbe o zavrnitvi vstopa ali o izgonu“,<sup>18</sup> je bil v zakonodajnih dokumentih spremenjen, tako da je zajemal „vse vrste odločb, s katerimi se omejuje prosto gibanje“, in sicer „vse vrste ukrepov, naj gre za izgon, zavrnitev vstopa ali zavrnitev izstopa z ozemlja“.<sup>19</sup>

54. Drugič, spomniti je treba, da besedilo člena 27 Direktive 2004/38 ne zajema izključno ukrepov, s katerimi se omejujejo „pravice“, ki jih zadeva ta direktiva, ampak se splošneje nanaša na vse ukrepe, s katerimi se omejuje „svoboda gibanja in prebivanja“.

<sup>18</sup> Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, COM(2001) 257 final.

<sup>19</sup> Glej spremembo št. 71 in preudarke, na katerih ta temelji, v spremenjenem predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, COM(2003) 199 final, str. 8, 329. Kot navaja doktrina, so izrazi, uporabljeni v členu 27(1), zelo nevtralni in jih je mogoče razlagati tako, da se nanašajo na vse vrste omejitev – v okviru prepovedi zapustitve ozemlja glej Łazowski A., „Darling you are not going anywhere“: the right to exit and restrictions in EU law, *European Law Review* 2015, letnik 40, št. 6, str. 891.

55. Tretjič, določbe poglavja VI Direktive 2004/38 zadevajo tudi osebe, katerih pravica do vstopa ali do prebivanja je bila predhodno omejena z ukrepom, ki je bil veljavno sprejet v skladu s pravom Unije.<sup>20</sup>

56. Ob upoštevanju teh preudarkov menim, da ukrep za vrnitev, ki je posledica prepovedi prebivanja, spada na področje uporabe člena 27 Direktive 2004/38. Vendar sem glede na navedeno mnenja, da za sprejetje takega ukrepa ni treba prej preučiti, ali še vedno obstajajo razlogi, ki so utemeljevali sprejetje te odločbe o prepovedi.

*ii) Trenutni obstoj razlogov, ki utemeljujejo sprejetje ukrepa za vrnitev*

57. Sodišče je že potrdilo – ob sklicevanju na Direktivo 64/221/EGS<sup>21</sup>, ki je predhodnica Direktive 2004/38 – da pravo Unije „nasprotuje nacionalni praksi, na podlagi katere nacionalnim sodiščem pri presoji zakonitosti ukrepa izгона, odrejenega zoper državljana druge države članice, ni treba upoštevati dejstev, ki so nastala po izdaji zadnje odločbe pristojnih organov in bi lahko pomenila, da je trenutna grožnja za javni red, ki bi jo predstavljalo osebno vedenje zadevne osebe, prenehala obstajati ali pa se je zelo zmanjšala“.<sup>22</sup>

58. Ugotavljam, da se ta pristop kaže v več določbah Direktive 2004/38. V členu 27(2) te direktive je zahtevano, da „ukrepi, sprejeti zaradi javnega reda ali javne varnosti“, temeljijo med drugim na trenutnih okoliščinah v zvezi s posameznikom, na katerega se nanašajo taki ukrepi. Ta pristop je izražen tudi v besedilu člena 33(2) te direktive, ki v primeru, da se odredba o izgonu izvrši v več kot dveh letih po njeni izdaji, določa novo presojo položaja zadevne osebe ob izvršitvi navedene odredbe.

59. Ta tri sklicevanja na sodno prakso in na normativne določbe se ne nanašajo na prepoved prebivanja. Naj spomnim, da ima tak ukrep po naravi trajne pravne učinke. Ti učinki bi bili odpravljeni, če bi organi tudi po kršitvi take prepovedi morali preverjati, ali še vedno obstajajo razlogi, zaradi katerih je bila izrečena navedena prepoved.

60. Ob upoštevanju zgoraj navedenega v tej fazi ugotavljam, da iz povezane razlage določb Direktive 2004/38 ne izhaja, da pravo Unije nasprotuje ukrepu za vrnitev, ki se brez predhodnega preizkusa pogojev iz členov 27 in 28 te direktive sprejme v zvezi z osebo, ki je kršila prepoved prebivanja.

**d) Načelo varstva legitimnih pričakovanj**

61. Ali se lahko posameznik opira na načelo varstva legitimnih pričakovanj, da bi dosegel odpravo učinkov prepovedi prebivanja v državi članici gostiteljici v okoliščinah, kot so te iz postopka v glavni stvari?

<sup>20</sup> Glej člena 32(1) in 33(2) Direktive 2004/38.

<sup>21</sup> Direktiva Sveta z dne 25. februarja 1964 o usklajevanju posebnih ukrepov, ki zadevajo gibanje in prebivanje tujih državljanov, utemeljenih z javno politiko, javno varnostjo ali zdravjem prebivalstva (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 1, str. 11).

<sup>22</sup> Sodba z dne 29. aprila 2004, Orfanopoulos in Oliveri (C-482/01 in C-493/01, EU:C:2004:262, točki 81 in 82).

62. Spomniti je treba, da je možnost sklicevanja na varstvo legitimnih pričakovanj na voljo vsakemu posamezniku, ki so mu bila dana natančna, brezpogojna in skladna zagotovila, ki izhajajo iz pooblaščenih in zanesljivih virov.<sup>23</sup> V skladu z ustaljeno sodno prakso se s tem načelom v njegovi klasični razlagi nalagajo nekatere omejitve za retroaktivno odpravo nezakonitega upravnega akta. Vendar se ti premisleki nanašajo predvsem na konstitutivne akte, s katerimi so nastale subjektivne pravice.<sup>24</sup>

63. Kot sem že pojasnil, s potrdilom o prijavi državljanu Unije ni podeljena pravica do prebivanja. Če izdaja potrdila ne ustvari pravice do prebivanja ali do vstopa, potem ne bi mogla vzbuditi nobenega pričakovanja, vključno z legitimnim.

64. Vendar bi bilo tudi ob sprejetju drugačne razlage, v skladu s katero bi akti, ki ne ustvarjajo pravic, lahko vzbudili pričakovanja, ki so upravičena do varstva v okviru prava Unije,<sup>25</sup> mogoče ugotoviti, da pričakovanja O.-M. Petree niso upravičena do takega varstva.

65. V vsakem primeru načelo varstva legitimnih pričakovanj temelji na ravnotežju med posameznim interesom in splošnim interesom javnega reda.<sup>26</sup> V obravnavanem primeru bi se lahko varstvo, ki izhaja iz tega načela, O.-M. Petrei odobrilo le pod pogojem, da je pri takem varstvu mogoče uravnotežiti ta interesa.

66. To načelo varstva legitimnih pričakovanj pa je pogosto ublaženo s trditvijo, da je odprava upravnega akta dopustna pod pogojem, da organ, ki je zadevni akt izdal, upošteva razumen rok. Dolžina tega roka bi bila lahko upoštevana za presojo takega ravnotežja med zadevnima interesoma. Vsekakor je treba razumnost roka, v katerem se izvede odprava, presojati glede na okoliščine vsakega zadevnega položaja. Zdi pa se mi, da bi moral biti v primeru, ko zadevna odločba ne ustvarja pravic, rok, ki se šteje za „razumen“, občutno daljši od roka, ki bi bil zadovoljiv za varstvo pričakovanj, vzbujenih z aktom, s katerim so nastale subjektivne pravice.<sup>27</sup>

67. Poleg tega je od izdaje potrdila o prijavi O.-M. Petree do sprejetja ukrepa za vrnitev minilo manj kot trinajst mesecev. Člen 33(2) Direktive 2004/38 določa, da če se odredba o izgonu izvrši v več kot dveh letih po njeni izdaji, država članica preveri, ali še vedno in v resnici obstajajo razlogi, ki so utemeljevali sprejetje te odredbe. V okviru Direktive 2004/38 so države članice ob poteku dveh let dolžne ponovno preučiti nujnost ukrepa izгона, ne pa nujnosti ukrepa prepovedi prebivanja, ki ima že po naravi trajne pravne učinke. Tako nič ne kaže, da bi bila lahko v postopku v glavni stvari razveljavitev potrdila o prijavi in sprejetje ukrepa za vrnitev v očitnem nasprotju z načelom varstva legitimnih pričakovanj.

68. V vsakem primeru mora predložitveno sodišče presoditi, ali je mogoče morebitna pričakovanja O.-M. Petree opredeliti kot „legitimna“ in ali so ta pričakovanja upravičena do posebnega varstva glede na zadevne okoliščine.

23 Glej sodbo z dne 7. junija 2005, VEMW in drugi (C-17/03, EU:C:2005:362S, točki 73 in 74 ter navedena sodna praksa). Glej v tem smislu tudi moje sklepne predloge v zadevi Evonik Degussa/Komisija (C-162/15 P, EU:C:2016:587, točki 183 in 184). Glede razvoja tega načela v sodni praksi Sodišča glej Rideau J., *L'Union européenne et les droits de l'homme*, Recueil des Cours de l'Académie de La Haye, zv. 265, 1997, str. od 173 do 177, in Lemańska, J., *Uzasadnione oczekiwania w perspektywie prawa krajowego i regulacji europejskich*, Wolters Kluwer, Varšava, 2016, str. od 41 do 46.

24 Sodba z dne 12. julija 1957, Algera in drugi/Skupna skupščina (7/56 in od 3/57 do 7/57, EU:C:1957:7, str. 116).

25 Glej sodbo z dne 12. julija 1962, Koninklijke Nederlandsche Hoogovens en Staalfabrieken/Visoka oblast (14/61, EU:C:1962:28, str. 520). Glej tudi 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 Glej v tem smislu sodbo z dne 12. julija 1962, Koninklijke Nederlandsche Hoogovens en Staalfabrieken/Visoka oblast (14/61, EU:C:1962:28, str. 520).

27 Sodišče je v sodbi z dne 12. julija 1962, Koninklijke Nederlandsche Hoogovens en Staalfabrieken/Visoka oblast (14/61, EU:C:1962:28, str. 521), navedlo, da je lahko merilo „razumnega roka“ precej pomembno, ko gre za odločbe, ki ustvarjajo subjektivne pravice, pomen tega merila pa se zmanjša, ko gre za ugotovitvene odločbe.

69. Skratka, zdi se mi, da izdaja potrdila o prijavi načeloma ne more vzbuditi legitimnega pričakovanja. Vendar mora nacionalno sodišče presoditi, ali načelo varstva legitimnih pričakovanj nasprotuje razveljavitvi takega potrdila v okoliščinah, kot so te iz postopka v glavni stvari.

#### *e) Načelo dobrega upravljanja*

70. Dioikitiko Protodikeio Thessalonikis (prvostopenjsko upravno sodišče v Solunu) v predlogu za sprejetje predhodne odločbe ni pojasnilo, zakaj bi bilo načelo dobrega upravljanja lahko upoštevno za odgovor na njegovo prvo vprašanje.

71. Ugotoviti je treba, da se to vprašanje nanaša na možnost razveljavitve potrdila o prijavi in sprejetja ukrepa za vrnitev brez predhodnega novega preizkusa pogojev iz členov 27 in 28 Direktive 2004/38.

72. Zato je mogoče domnevati, da se je predložitveno sodišče, ko je omenilo načelo dobrega upravljanja, spraševalo o upoštevnosti dolžnosti skrbnega ravnanja v okoliščinah, kot so te iz postopka v glavni stvari.<sup>28</sup> Ta dolžnost zahteva temeljito presojo, pri kateri se upošteva položaj zadevne osebe, vsakič ko se v zvezi z njo sprejme odločitev.<sup>29</sup>

73. Vendar nisem prepričan, da je mogoče ta pristop sprejeti v primeru, v katerem prepoved prebivanja ni prenehala učinkovati. S tako rešitvijo bi – kot sem že poudaril<sup>30</sup> – prepoved prebivanja v bistvu ostala brez pravnih učinkov. Zato načela dobrega upravljanja ni mogoče uporabiti, da bi se obšli učinki prepovedi prebivanja, ki so jo nacionalni organi veljavno sprejeli v okoliščinah postopka v glavni stvari.

74. Glede na navedeno menim, da v okoliščinah, kot so te iz postopka v glavni stvari, razveljavitev potrdila o prijavi in sprejetje ukrepa za vrnitev nista v nasprotju s pravom Unije.

### **B. Drugo vprašanje za predhodno odločanje**

75. Predložitveno sodišče želi z drugim vprašanjem za predhodno odločanje izvedeti, ali je sprejetje skupnih postopkov za državljane tretjih držav iz Direktive 2008/115 na eni strani in za državljane Unije iz Direktive 2004/38 na drugi strani skladno s pravom Unije.

76. Grška in belgijska vlada ter Komisija so na to vprašanje odgovorile pritrdilno. Vlada Združenega kraljestva se je omejila na ugotovitev, da se Direktiva 2008/115 uporablja samo za državljane tretjih držav, ki nezakonito prebivajo na ozemlju države članice, danska vlada pa se je strinjala s to ugotovitvijo. O.-M. Petrea se ni izrecno opredelil do tega vprašanja.

#### **1. Splošni preudarki**

77. Direktiva 2004/38 določa nekatera postopkovna pravila, ki jih morajo države članice spoštovati pri morebitni omejitvi pravice državljanov Unije do prebivanja, in sicer med drugim tista, ki so navedena v njenih členih 30 in 31. Nasprotno pa ta direktiva ne vsebuje določb glede pravil, ki urejajo upravni in sodni postopek v zvezi z odločbo, s katero preneha pravica državljanov Unije do prebivanja na ozemlju države gostiteljice. V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča mora ta pravila, kadar neko

<sup>28</sup> V sodni praksi in doktrini se uporabljajo različni pristopi glede razmerja med načelom dobrega upravljanja in dolžnostjo skrbnega ravnanja. Včasih se načelo dobrega upravljanja in dolžnost skrbnega ravnanja razumeta kot ločena koncepta, včasih pa se enačita. Kljub tem razhajanjem se mi zdi, da sta po mnenju večine vsaj povezana.

<sup>29</sup> V zvezi s tem načelom glej sodbi Sodišča z dne 11. julija 1974, Guillot/Komisija (53/72, EU:C:1974:80, točka 3), in z dne 28. maja 1980, Kuhner/Komisija (33/79 in 75/79, EU:C:1980:139, točka 23).

<sup>30</sup> Glej točko 38 teh sklepnih predlogov.

področje ni urejeno s predpisi Unije, določiti notranji pravni red posamezne države članice, pri čemer pa je treba zagotoviti, da niso manj ugodna od tistih, ki veljajo za podobne položaje, za katere velja nacionalno pravo (načelo enakovrednosti), in da z njimi ni v praksi onemogočeno ali preveč oteženo uresničevanje pravic, ki jih priznava pravo Unije (načelo učinkovitosti).<sup>31</sup>

78. V zvezi s tem ne vidim nobene ovire za to, da se država članica opre na določbe, s katerimi se Direktiva 2008/115 prenaša v nacionalno pravo, če se spoštujejo varstvo, predvideno z Direktivo 2004/38, ter načeli enakovrednosti in učinkovitosti, kar mora presoditi nacionalno sodišče.

79. Res je, da direktivi 2004/38 in 2008/115 nimata istega predmeta. Vseeno me stališče, v skladu s katerim rešitev iz Direktive 2008/115 ne bi bilo mogoče smiselno uporabiti za določitev postopkovnih pravil, ki veljajo za državljane Unije, ne prepriča.

80. To stališče bi temeljilo na ideji, da postopkovne rešitve, ki zadevajo državljane tretjih držav, ne vključujejo zadostne ravni spoštovanja pravic, da bi se zagotovila ustrezna raven varstva postopkovnih pravic državljanov Unije. V tem okviru si bom dovolil opozoriti na besedilo člena 1 Direktive 2008/115, v skladu s katerim ta direktiva „določa skupne standarde in postopke, ki se uporabljajo v državah članicah [...], v skladu s temeljnimi pravicami kot splošnimi načeli prava Skupnosti in mednarodnega prava“.<sup>32</sup>

81. Glede na navedeno ugotavljam, da pravo Unije načeloma ne nasprotuje uporabi pravil, ki zadevajo državljane tretjih držav, za uvedbo sistema, ki velja za državljane Unije.

82. Vendar ne glede na te splošne preudarke drugo vprašanje za predhodno odločanje zajema dva vidika, ki se nanašata na, prvič, pristojni organ za izdajo odločbe o vrnitvi v zvezi z državljanom Unije ter, drugič, možnost sprejetja take odločbe kot ukrepa, ki je posledica kršitve odločbe o prepovedi prebivanja.

## **2. Pristojni organ**

83. Glede na informacije, navedene v predlogu za sprejetje predhodne odločbe, organ, ki je izdal upravni akt iz leta 2014 (pooblaščen komandir policijske enote za tujce), ne spada med organe, ki so pristojni za sprejetje odločbe o vrnitvi v zvezi z državljanom tretjih držav.

84. Poudariti je treba, da Direktiva 2004/38 ne vsebuje pojasnil o organizacijski strukturi organov. V zvezi s tem se strinjam s stališčem Komisije, ki je ob sklicevanju na vsebino Direktive 2004/38 navedla, da so v njej omenjeni le „ustrezni organi“ oziroma „pristojni organi“<sup>33</sup>. Tako ne vidim potencialnih kršitev prava Unije, dokler ima zadevni organ pristojnost za sprejemanje zadevnih aktov, pri tem pa v vsakem primeru spoštuje postopkovne pravice in jamstva, določene z Direktivo 2004/38.

## **3. Ukrep, ki je posledica kršitve prepovedi prebivanja**

85. Predložitveno sodišče je opozorilo, da Direktiva 2008/115 v členu 6(1) določa, da države članice izdajo odločbo o vrnitvi vsakemu državljanu tretje države, ki nezakonito prebiva na njihovem ozemlju, kar pomeni, da se odločba o vrnitvi sprejme zaradi nezakonitosti prebivanja, in ne zaradi javnega reda ali državne varnosti.

<sup>31</sup> Sodba z dne 17. marca 2016, Bensada Benallal (C-161/15, EU:C:2016:175, točki 23 in 24). Glej tudi sklepne predloge generalnega pravobranilca Y. Bota v zadevi ZZ (C-300/11, ECLI:EU:C:2013:363, točki 83 in 84).

<sup>32</sup> Moj poudarek.

<sup>33</sup> Glej člen 8(1) oziroma uvodni izjavi 12 in 14 Direktive 2004/38.

86. Kot pa sem navedel že v analizi v zvezi s prvim vprašanjem za predhodno odločanje,<sup>34</sup> se z odločbo o vrnitvi – v okoliščinah, kot so te iz postopka v glavni stvari – zgolj dosega učinki prepovedi prebivanja. Glede na ta namen člen 27 Direktive 2004/38 v povezavi s členom 32 te direktive na eni strani in pravilo, razvidno iz člena 6 Direktive 2008/115, na drugi strani izhajata iz istega pravila. Zato – in ob omejevanju svojih preudarkov na primer kršitve prepovedi prebivanja – menim, da lahko v zvezi s tem nacionalni zakonodajalec prilagodi določbe Direktive 2008/115, da sprejme pravila glede državljanov Unije.

87. Tako predlagam, naj se na drugo vprašanje za predhodno odločanje odgovori, da Direktiva 2004/38 ne nasprotuje uporabi vsebine Direktive 2008/115 za določitev pravil, ki urejajo postopke v zvezi z ukrepom za vrnitev državljanov Unije, ki je vstopil na ozemlje zadevne države članice, čeprav v zvezi z njim še ni prenehala učinkovati prepoved prebivanja, če se spoštujejo varstveni ukrepi in postopkovna jamstva, določeni v Direktivi 2004/38 in zlasti njenem poglavju VI, ter načeli enakovrednosti in učinkovitosti, kar mora presoditi nacionalno sodišče.

### **C. Tretje vprašanje za predhodno odločanje**

88. Predložitveno sodišče postavlja tretje vprašanje za predhodno odločanje le za primer, da bi bilo treba na prvo vprašanje odgovoriti nikalno. Vendar bom nadaljeval analizo za primer, da se Sodišče ne bi strinjalo z mojim stališčem glede tega prvega vprašanja.

89. Predložitveno sodišče s tretjim vprašanjem za predhodno odločanje v bistvu sprašuje, ali bi lahko nacionalni organi, če v okviru procesne avtonomije zaradi javnega reda in javne varnosti razveljavijo potrdilo o prijavi državljanov druge države članice, temu državljanu sočasno naložili ukrep za vrnitev, ne da bi se opravi sodni nadzor v skladu s pogoji, ki jih določata člena 27 in 28 Direktive 2004/38.

90. Če bi Sodišče – ob nikalnem odgovoru na prvo vprašanje za predhodno odločanje – odločilo, da v okoliščinah, kot so te iz postopka v glavni stvari, sprejetje ukrepa za vrnitev ni posledica kršitve prepovedi prebivanja, potem bi to pomenilo, da tega ukrepa za vrnitev ne bi bilo mogoče izvzeti iz sodnega nadzora iz členov 27 in 28 Direktive 2004/38.

91. Nacionalni zakonodajalec bi moral odločiti, ali razveljavitev takega potrdila in sprejetje odločbe o vrnitvi pomenita en sam akt. Vendar združitev teh dveh ukrepov ne sme ogroziti načela, da je treba pred sprejetjem ukrepa za vrnitev opraviti sodni nadzor.

92. Glede na te preudarke v primeru nikalnega odgovora na prvo vprašanje za predhodno odločanje Sodišču predlagam, naj na tretje vprašanje odgovori, da mora biti sprejetje odločbe o vrnitvi v zvezi z državljanom Unije, ki je kršil prepoved prebivanja, predmet sodnega nadzora iz členov 27 in 28 Direktive 2004/38.

### **D. Peto vprašanje za predhodno odločanje**

93. Zadnje vprašanje za predhodno odločanje se postavlja samo za primer, da bi Sodišče pritrdilno odgovorilo na četrto vprašanje.

<sup>34</sup> Glej točko 38 teh sklepnih predlogov.

94. Namen četrtega vprašanja za predhodno odločanje je ugotoviti, ali bi se bilo mogoče sklicevati na opustitev v fazi vročitve odločbe – in sicer na to, da njena vsebina ni bila prevedena v jezik, ki ga zadevna oseba razume –v okviru tožbe zoper ukrep, ki je posledica te odločbe. Sodišču ne bi bilo treba odgovoriti na četrto vprašanje za predhodno odločanje, če na peto vprašanje odgovori, da odločbe o prepovedi prebivanja ni treba vročiti v jeziku, ki ga zadevna oseba razume, če ta tega ni zahtevala. Zato bom to peto in zadnje vprašanje analiziral, preden odgovorim na četrto vprašanje za predhodno odločanje.

95. Predložitveno sodišče želi s petim vprašanjem izvedeti, ali se z Direktivo 2004/38 organom države članice gostiteljice nalaga obveznost, da državljanu druge države članice v vseh primerih in neodvisno od tega, ali zadevna oseba to zahteva ali ne, vročijo „odločbo o njegovem izgonu“ v jeziku, ki ga razume.

96. Iz predloga za sprejetje predhodne odločbe je razvidno, da je bilo to vprašanje postavljeno v povezavi s členom 32 Direktive 2004/38. Ta člen se nanaša samo na ukrepe prepovedi, sprejete zaradi javnega reda, javne varnosti ali javnega zdravja.<sup>35</sup> V njem ni nobene posebne zahteve glede vročitve odločb o prepovedi. Zato pa je člen 30 Direktive 2004/38 namenjen določitvi pravil glede uradnega obveščanja o vseh ukrepih, sprejetih na podlagi člena 27 te direktive, med drugim o ukrepih prepovedi prebivanja iz člena 32 navedene direktive. Menim torej, da odločbe o prepovedi prebivanja spadajo na področje uporabe člena 30 Direktive 2004/38, v katerem so na splošno opredeljena pravila za vročitev takih odločb.

97. Po mnenju grške, belgijske in danske vlade, vlade Združenega kraljestva ter Komisije se s členom 30 Direktive 2004/38 ne nalaga, da se odločba o prepovedi vroči v jeziku, ki ga zadevna oseba razume, če tega ni izrecno zahtevala, temveč se z njim nalaga, da se ta odločba vroči na način, ki tej osebi omogoča razumevanje njene vsebine in učinkov. Nasprotno pa O.-M. Petrea trdi, da so organi dolžni zadevni osebi vročiti „odločbo o njenem izgonu v jeziku, ki ga razume“, neodvisno od tega, ali je to zahtevala ali ne.

98. Člen 30(1) Direktive 2004/38 določa, da so „[z]adevne osebe [...] pisno obveščene o vsaki odločbi [...] na takšen način, da lahko razumejo njeno vsebino in učinke, ki jih ima zanje“, v skladu s členom 30(2) te direktive pa so načeloma „[z]adevne osebe [...] natančno in v celoti obveščene o razlogih javnega reda, javne varnosti ali javnega zdravja, na katerih odločba, sprejeta v njihovem primeru, temelji“.

99. Obrazložiteni memorandum predloga direktive 2004/38 je jasen glede virov, iz katerih je črpal evropski zakonodajalec, in se v zvezi s tem sklicuje na eni strani na določbe Direktive 64/221 in na drugi strani na sodno prakso Sodišča.<sup>36</sup>

100. Natančneje, člen 30(1) Direktive 2004/38, ki delno povzema besedilo člena 7, prvi odstavek, Direktive 64/221, izvira iz sodbe Adoui in Cornuaille<sup>37</sup>. V tej sodbi je Sodišče razsodilo, da odločbe ni nujno treba prevesti v jezik zadevne osebe, zlasti kadar gre za manj znan jezik, da pa mora država članica sprejeti vse koristne ukrepe za zagotovitev, da zadevna oseba razume vsebino in učinke te odločbe.

101. Ekonomsko-socialni odbor je v pripravljalnem gradivu izrazil dvom o tem pristopu. Opozoril je, da je obrazložiteni memorandum predloga Direktive 2004/38 v nasprotju s prvotnim besedilom te direktive, in sicer s členom 28(2) tega besedila, v skladu s katerim so zadevne osebe pisno obveščene o odločbi na takšen način, da lahko razumejo njeno vsebino in učinke, ki jih ima zanje, ker je

35 V tem okviru naj poudarim, da se pojem „javno zdravje“ ne pojavlja v členu 32 vseh jezikovnih različic Direktive 2004/38.

36 Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, COM(2001) 257 final.

37 Sodba z dne 18. maja 1982 (115/81 in 116/81, EU:C:1982:183, točka 13).



v memorandumu navedeno, da ni nujno, da je odločba prevedena v jezik zadevne osebe.<sup>38</sup> Vendar besedilo tega člena, ki je postal člen 30(1) Direktive 2004/38, v zvezi s tem ni bilo spremenjeno. Zato se mi zdi, da zakonodajalec ni spremenil stališča, ki ga je predstavil v obrazložitvenem memorandumu, in ni menil, da je vsako odločbo nujno treba prevesti.

102. Mogoče se je vprašati, kako bi lahko nacionalni organi, če zadevna oseba ne poda izrecne zahteve glede tega, ugotovili, kateri jezik ji je razumljiv. V tem okviru je pomembno opomniti, da člen 30 Direktive 2004/38 v povezavi s členom 27(1) te direktive zadeva ne le državljane Unije, ampak tudi njihove družinske člane ne glede na državljanstvo.

103. Zato Sodišču predlagam, naj na peto vprašanje za predhodno odločanje odgovori, da se s členom 30 Direktive 2004/38 organom države članice gostiteljice ne nalaga obveznost, da državljanu druge države članice vročijo odločbo o prepovedi prebivanja v jeziku, ki ga razume, če ta državljan tega ni zahteval, pri čemer mora država članica vseeno sprejeti vse koristne ukrepe za zagotovitev, da zadevna oseba razume vsebino in učinke te odločbe.

#### **E. Četrto vprašanje za predhodno odločanje**

104. Za primer, da se Sodišče ne bi strinjalo z mojo analizo v zvezi s petim vprašanjem za predhodno odločanje in bi menilo, da se s pravom Unije organom države članice gostiteljice nalaga obveznost, da državljanu druge države članice vročijo odločbo o njegovem izgonu v jeziku, ki ga razume, bom preučil še četrto vprašanje za predhodno odločanje.

105. S tem vprašanjem želi predložitveno sodišče izvedeti, ali je nacionalna sodna praksa, v skladu s katero zadevni organi v okviru razveljavitve potrdila o prijavi državljana Unije ali sprejetja ukrepa o izgonu s strani države članice gostiteljice, ki ju utemeljuje obstoj prepovedi prebivanja, sprejete v zvezi z državljanom druge države članice, ne smejo presoditi, v kolikšnem obsegu so bila ob sprejetju odločbe o prepovedi prebivanja spoštovana postopkovna jamstva iz členov 30 in 31 Direktive 2004/38, v nasprotju z načelom učinkovitosti.

106. Zdi se mi, da želi predložitveno sodišče s tem vprašanjem ugotoviti, ali se s pravom Unije državam članicam nalaga obveznost, da ponovno preučijo prvotno odločbo o prepovedi prebivanja ob vsakem sprejetju ukrepa, ki je posledica te odločbe.

107. Ugotavljam, da predložitveno sodišče v četrtem vprašanju za predhodno odločanje omenja „ukrep o izgonu“. Kljub temu je imelo po mojem mnenju v mislih – tako kot v prvem vprašanju za predhodno odločanje – „ukrep vrnitve“, ki je posledica prepovedi prebivanja.

108. Grška in belgijska vlada, ki se izrecno sklicujeta na pravno varnost, ter vlada Združenega kraljestva menijo, da je treba na to vprašanje odgovoriti nikalno. Nasprotno pa O.-M. Petrea in Komisija ugovarjata temu pristopu ter navajata morebitno nasprotje med to rešitvijo in načelom učinkovitosti.

109. V skladu s členom 31(1) Direktive 2004/38 mora imeti oseba, v zvezi s katero je bila zaradi javnega reda, javne varnosti ali javnega zdravja sprejeta odločba o prepovedi prebivanja, možnost vložiti pravno sredstvo pri sodišču. Zato menim, da je v okoliščinah, kot so te iz postopka v glavni stvari, O.-M. Petrea imel možnost sklicevati se na neobstoj prevoda v fazi vročitve odločbe iz leta 2011 z opiranjem na člen 31 Direktive 2004/38.

<sup>38</sup> Mnenje Ekonomsko-socialnega odbora – predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, COM(2001) 257 final, točka 4.8.2.

110. Vendar je z Direktivo 2004/38 obveznost spoštovanja postopkovnih jamstev, uvedenih z njenim členom 31, državam članicam naložena šele „ob sprejetju“ odločb o omejitvah.<sup>39</sup> Po mojem mnenju ta obveznost velja do faze, ko je taka odločba postala pravnomočna. To stališče je skladno s sodno prakso Sodišča, ki je že priznalo, da pravnomočnost upravnih odločb prispeva k pravni varnosti, zaradi česar pravo Unije ne zahteva, da bi moral upravni organ vedno preizkusiti upravno odločbo, ki je postala pravnomočna.<sup>40</sup>

111. Če je prepoved prebivanja postala pravnomočna, lahko državljan Unije vloži vlogo za odpravo v skladu s členom 32(1) Direktive 2004/38.<sup>41</sup> Namen te določbe je zagotoviti, da je mogoče zadevno prepoved po razumnem času odpraviti, vendar le – kot določa Direktiva 2004/38 – glede na okoliščine, nastale po sprejetju takega ukrepa.<sup>42</sup>

112. Tako po mojem mnenju rešitev, ki se uporablja v nacionalnem pravu in v skladu s katero nad aktom, ki je postal pravnomočen, ni mogoče opraviti nadzora v okviru pravnega sredstva, vloženega zoper poznejši akt, ni v nasprotju z Direktivo 2004/38.

113. Vsekakor morajo biti pravila glede pravnih sredstev zoper ukrepe, s katerimi se omejuje svoboda gibanja in prebivanja, skladna z načeloma enakovrednosti in učinkovitosti. Nobena od informacij, navedenih v predložitveni odločbi, ne kaže, da ti načeli ne bi bili spoštovani. Nacionalno sodišče mora presoditi vsaj to, ali zadevna pravila niso v nasprotju z načelom enakovrednosti in načelom učinkovitosti. Zato predlagam, naj se na četrto vprašanje za predhodno odločanje odgovori, da Direktiva 2004/38 ne nasprotuje nacionalnim pravilom ali praksam, v skladu s katerimi – v okviru razveljavitve potrdila o prijavi državljan Unije ali sprejetja ukrepa za vrnitev s strani države članice gostiteljice zaradi kršitve prepovedi prebivanja, naložene državljanu druge države članice – ni mogoče presoditi, v kolikšni meri so bila ob sprejetju te odločbe o prepovedi prebivanja spoštovana postopkovna jamstva, ki izhajajo iz členov 30 in 31 Direktive 2004/38, pod pogojem, da ta nacionalna pravila ali prakse niso v nasprotju ne z načelom enakovrednosti ne z načelom učinkovitosti.

## VI. Predlog

114. Glede na navedeno Sodišču predlagam, naj na vprašanja za predhodno odločanje, ki jih je postavilo predložitveno sodišče, odgovori:

1. Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2004/38/ES z dne 29. aprila 2004 o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, ki spreminja Uredbo (EGS) št. 1612/68 in razveljavlja Direktive 64/221/EGS, 68/360/EGS, 72/194/EGS, 73/148/EGS, 75/34/EGS, 75/35/EGS, 90/364/EGS, 90/365/EGS in 93/96/EGS, kakor je bila spremenjena z Uredbo (EU) št. 492/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. aprila 2011, ter načeli varstva legitimnih pričakovanj in dobrega upravljanja ne nasprotujejo razveljavitvi potrdila o prijavi državljan države članice, ki ga je izdala druga država članica, niti temu, da zadnjenavedena država članica zoper tega državljan sprejme ukrep za vrnitev, če navedeni državljan kljub temu, da je država članica gostiteljica v zvezi z njim zaradi javnega reda in javne varnosti sprejela odločbo o prepovedi prebivanja, ki ni prenehala učinkovati, ponovno vstopi na ozemlje države članice gostiteljice.

39 Sodba z dne 4. oktobra 2012, Byankov (C-249/11, EU:C:2012:608, točke od 54 do 56).

40 Glej sodbo z dne 4. oktobra 2012, Byankov (C-249/11, EU:C:2012:608, točka 76).

41 Glej sodbo z dne 17. junija 1997, Shingara in Radiom (C-65/95 in C-111/95, EU:C:1997:300, točki 39 in 41), v kateri je Sodišče ob sklicevanju na sodbo z dne 18. maja 1982, Adoui in Cornuaille (115/81 in 116/81, EU:C:1982:183) – na podlagi katere je, kot sem omenil v opombi 12, nastal člen 32(2) Direktive 2004/38 – navedlo: „[t]o, da v okviru predhodne odločbe državljan Skupnosti ni vložil pravnega sredstva ali da neodvisen pristojni organ ni podal mnenja [...], ne more biti ovira za preizkus nove vloge, ki jo vloži ta državljan“.

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*, zv. 132, 2007, str. 139.

2. Direktiva 2004/38 ne nasprotuje temu, da se vsebina Direktive 2008/115/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. decembra 2008 o skupnih standardih in postopkih v državah članicah za vračanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav uporabi za določitev pravil, ki urejajo postopke v zvezi z ukrepom za vrnitev državljanu države članice, ki je vstopil na ozemlje druge države članice kljub odločbi o prepovedi prebivanja, ki jo je ta sprejela, če se spoštujejo varstveni ukrepi in postopkovna jamstva, določeni v Direktivi 2004/38 in zlasti njenem poglavju VI, ter načeli enakovrednosti in učinkovitosti, kar mora presoditi nacionalno sodišče.
3. S členom 30 Direktive 2004/38 se organom države članice gostiteljice ne nalaga obveznost, da državljanu druge države članice vročijo odločbo o prepovedi prebivanja v jeziku, ki ga razume, če ta državljan tega ni zahteval, pri čemer mora država članica vseeno sprejeti vse koristne ukrepe za zagotovitev, da je zadevna oseba razumela vsebino in učinke te odločbe.
4. Direktiva 2004/38 ne nasprotuje nacionalnim pravilom ali praksam, v skladu s katerimi – v okviru razveljavitve potrdila o prijavi državljanu Unije ali sprejetja ukrepa za vrnitev s strani države članice gostiteljice zaradi kršitve prepovedi prebivanja, naložene državljanu druge države članice – ni mogoče presoditi, v kolikšni meri so bila ob sprejetju te odločbe o prepovedi prebivanja spoštovana postopkovna jamstva, ki izhajajo iz členov 30 in 31 Direktive 2004/38, pod pogojem, da ta nacionalna pravila ali prakse niso v nasprotju ne z načelom enakovrednosti ne z načelom učinkovitosti.