



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (första avdelningen)

den 14 september 2017*

”Begäran om förhandsavgörande – Direktiv 2004/38/EG – Direktiv 2008/115/EG – Rätt att fritt röra sig och uppehålla sig på medlemsstaternas territorium – En medborgare i en medlemsstat uppehåller sig i en annan medlemsstat trots ett förbud att resa in i denna stat – Lagligheten av ett beslut om återkallelse av ett bevis om registrering och av ett andra beslut om avlägsnande från territoriet – Möjlighet att undantagsvis med framgång göra gällande att ett tidigare beslut är olagligt – Översättningsskyldighet”

I mål C-184/16,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Dioikitiko Protodikeio Thessalonikis (Förvaltningsdomstolen i första instans i Thessaloniki, Grekland), genom beslut av den 23 mars 2016, som inkom till domstolen den 1 april 2016, i målet

Ovidiu-Mihăiță Petrea

mot

Ypourgos Esoterikon kai Dioikitikis Anasygkrotisis,

meddelar

DOMSTOLEN (första avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden R. Silva de Lapuerta samt domarna E. Regan, J.-C. Bonichot (referent), A. Arabadjiev och C.G. Fernlund,

generaladvokat: M. Szpunar,

justitiesekreterare: handläggaren R. Schiano,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 2 februari 2017,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Ovidiu-Mihăiță Petrea, genom S. Dima och A. Muntean, dikigoroï,
- Greklands regering, genom D. Katopodis och A. Magrippi, båda i egenskap av ombud,
- Belgiens regering, genom C. Pochet och L. Van den Broeck, båda i egenskap av ombud,
- Danmarks regering, genom M.S. Wolff och C. Thorning, båda i egenskap av ombud

* Rättegångsspråk: grekiska.

- Förenade kungarikets regering, genom S. Brandon och C. Brodie, båda i egenskap av ombud, biträdda av B. Lask, barrister,
 - Europeiska kommissionen, genom E. Montaguti och M. Konstantinidis, båda i egenskap av ombud,
- och efter att den 27 april 2017 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,
- följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artiklarna 27, 28 och 30–32 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG (EUT L 158, 2004, s. 77, och rättelser i EUT L 229, 2004, s. 35 och EUT L 197, 2005, s. 34), och av artikel 6.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna (EUT L 348, 2008, s. 98), samt av effektivitetsprincipen och principen om skydd för berättigade förväntningar.
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan Ovidiu-Mihăiță Petrea och Ypourgos Dimosias Taxis kai Prostasias tou Politi (minister för allmän ordning och medborgarskydd), numera Ypourgos Esoterikon kai Dioikitikis Anasygkrotisis (minister för inrikes frågor och administrativ reform), angående lagligheten av ett förvaltningsbeslut genom vilket den sistnämnda återkallat ett bevis om registrering som utfärdats till Ovidiu-Mihăiță Petrea och genom vilket det förordnades att han skulle återvända till Rumänien.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

Direktiv 2004/38

- 3 Skäl 11 i direktiv 2004/38 har följande lydelse:

”Unionsmedborgarnas grundläggande och personliga rätt att uppehålla sig i en annan medlemsstat följer direkt av fördraget och är inte beroende av att ett uppehållstillstånd utfärdas.”
- 4 Artikel 8.1 och 8.2 i samma direktiv har följande lydelse:

”1. Utan att det påverkar tillämpningen av artikel 5.5 får den mottagande medlemsstaten ålägga unionsmedborgare att registrera sig hos behöriga myndigheter vid uppehåll som överstiger tre månader.

2. Fristen för registrering får aldrig understiga tre månader räknat från ankomstdagen. Ett bevis om registrering skall utfärdas omedelbart, med uppgift om den registrerade personens namn och adress samt registreringsdatum. Om den berörda personen underlåter att uppfylla registreringskravet får denne åläggas proportionerliga och icke-diskriminerande sanktioner.”

5 Artikel 15.1 i direktivet har följande lydelse:

”Förfarandena i artiklarna 30 och 31 skall på motsvarande sätt tillämpas på alla beslut som på andra grunder än allmän ordning, säkerhet eller hälsa begränsar unionsmedborgares och deras familjemedlemmars fria rörlighet.”

6 Enligt artikel 27.1 och 27.2 i direktivet gäller följande:

”1. Med förbehåll för bestämmelserna i detta kapitel får medlemsstaterna begränsa den fria rörligheten för unionsmedborgare och deras familjemedlemmar, oavsett medborgarskap, av hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa. Sådana hänsyn får inte åberopas för att tjäna ekonomiska syften.

2. Åtgärder som vidtas med hänsyn till allmän ordning eller säkerhet skall överensstämma med proportionalitetsprincipen och uteslutande vara grundade på vederbörandes personliga beteende. Tidigare straffdomar skall inte i sig utgöra skäl för sådana åtgärder.

Den berörda personens personliga beteende måste utgöra ett verkligt, faktiskt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse. Motiveringar som inte beaktar omständigheterna i det enskilda fallet eller som tar allmänpreventiva hänsyn skall inte accepteras.”

7 I artikel 28.1 i direktiv 2004/38 föreskrivs följande:

”Innan den fattar ett beslut om utvisning av hänsyn till allmän ordning eller säkerhet skall den mottagande medlemsstaten beakta sådana faktorer som längden av personens uppehåll inom dess territorium, personens ålder, hälsotillstånd, familjesituation, ekonomiska situation, sociala och kulturella integrering i den mottagande medlemsstaten och banden till ursprungslandet.”

8 Artikel 30 i direktivet har följande lydelse:

”1. Varje beslut som fattas i enlighet med artikel 27.1 skall skriftligen delges de berörda på sådant sätt att de kan förstå beslutets innehåll och följder.

2. De berörda skall ges exakt och fullständig information om de hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa som ligger till grund för ett beslut som gäller dem, såvida detta inte strider mot statens säkerhetsintressen.

3. Delgivningen skall innehålla uppgifter om till vilken domstol eller administrativ myndighet den berörda personen kan lämna in ett överklagande, tidsfristen för överklagande och, i förekommande fall, hur lång tid som står till dennes förfogande för att lämna medlemsstatens territorium. Utom i väl bestyrkta brådskande fall, skall tidsfristen för att lämna territoriet vara minst en månad från datum för delgivningen.”

9 I artikel 31 i direktivet föreskrivs följande:

”1. De berörda personerna skall ha tillgång till domstolsprövning och, i förekommande fall, till prövning av administrativ myndighet, i den mottagande medlemsstaten för att överklaga eller begära omprövning av beslut mot dem av hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa.

2. Om överklagandet eller begäran om omprövning av beslutet om utvisning åtföljs av en ansökan om ett interimistiskt beslut om att verkställigheten av utvisningen skall skjutas upp, får den faktiska utvisningen från territoriet inte ske förrän det interimistiska beslutet har fattats, utom i de fall

– beslutet om utvisning grundas på ett tidigare rättsligt avgörande, eller

- de berörda personerna tidigare har beviljats rättslig prövning, eller
- beslutet om utvisning grundas på tvingande hänsyn till allmän säkerhet enligt artikel 28.3.

3. Domstolsprövningen skall göra det möjligt att granska beslutets laglighet samt de fakta och omständigheter som ligger till grund för den föreslagna åtgärden. Den skall även garantera att beslutet inte är oproportionerligt, särskilt med hänsyn till kraven i artikel 28.

4. Medlemsstaterna får vägra den berörda personen tillträde till sitt territorium fram till domstolsprövningen, men de får inte hindra denne från att personligen försvara sig vid rättegången, utom om dennes närvaro kan orsaka allvarligt hot mot allmän ordning eller säkerhet eller när överklagandet eller omprövningen gäller återreseförbud.”

10 I artikel 32 i direktiv 2004/38 föreskrivs följande:

”1. Personer som beläggs med återreseförbud av hänsyn till allmän ordning eller säkerhet får lämna in en ansökan om upphävande av återreseförbudet efter en med hänsyn till omständigheterna skälig frist, och i vart fall efter tre år från och med verkställigheten av beslutet om det slutgiltiga återreseförbudet, som lagligen fattats enligt [unions]rätten, genom att åberopa bevisning som kan styrka att de faktiska omständigheter som låg till grund för beslutet om återreseförbud har ändrats.

Den berörda medlemsstaten skall fatta ett beslut om denna ansökan inom sex månader efter det att den lämnades in.

2. De personer som avses i punkt 1 skall inte ha rätt till inresa på den berörda medlemsstatens territorium under prövningen av deras ansökan.”

11 I artikel 37 i detta direktiv föreskrivs att:

”Bestämmelserna i detta direktiv skall inte påverka lagar eller andra författningar i medlemsstaterna som är mer förmånliga för de personer som omfattas av detta direktiv.”

Direktiv 2008/115

12 I artikel 1 i direktiv 2008/115 föreskrivs följande:

”I detta direktiv föreskrivs gemensamma normer och förfaranden som ska tillämpas i medlemsstaterna för återvändande av tredjelandsmedborgare vars vistelse är olaglig, i överensstämmelse med grundläggande rättigheter som allmänna principer för [unions]rätten och internationell rätt, inklusive flyktingsskydd och förpliktelser i fråga om mänskliga rättigheter.”

13 Av artikel 2.1 i detta direktiv framgår följande:

”Detta direktiv ska tillämpas på tredjelandsmedborgare som vistas olagligt på en medlemsstats territorium.”

14 Artikel 6.1 i direktivet har följande lydelse:

”Utan att det påverkar tillämpningen av de undantag som avses i punkterna 2–5 ska medlemsstaterna utfärda beslut om att tredjelandsmedborgare som vistas olagligt på deras territorium ska återvända.”

15 I artikel 12 i direktivet föreskrivs följande:

”1. Beslut om återvändande och eventuella beslut om inreseförbud och beslut om avlägsnande, ska utfärdas skriftligt och innehålla en redovisning av de faktiska och de rättsliga omständigheterna, liksom uppgift om tillgängliga rättsmedel.

...

2. Medlemsstaterna ska på begäran tillhandahålla en skriftlig eller muntlig översättning av de viktigaste delarna av ett beslut om återvändande i enlighet med punkt 1, inbegripet information om tillgängliga rättsmedel, på ett språk som tredjelandsemborgaren förstår eller rimligen kan förväntas förstå.

3. Medlemsstaterna får besluta att inte tillämpa punkt 2 på tredjelandsemborgare som har rest in olagligt på en medlemsstats territorium utan att därefter ha fått tillstånd eller rätt att stanna i den medlemsstaten.

I sådana fall ska beslut om återvändande i enlighet med punkt 1 meddelas genom ett standardformulär enligt nationell lagstiftning.

Medlemsstaterna ska tillhandahålla skriftlig allmän information om huvudpunkterna i standardformuläret på åtminstone fem av de språk som oftast används eller förstås av olagliga migranter som reser in i den berörda medlemsstaten.”

Grekisk rätt

16 Direktiv 2004/38 införlivades med grekisk rätt genom presidentdekret 106/2007 om fri rörlighet och uppehållsrätt för unionsmedborgare och deras familjemedlemmar på grekiskt territorium (FEK A' 135/ 21.6.2007).

17 Direktiv 2008/115 införlivades genom lag 3907/2011 om asylmyndigheter och inledande mottagande, återvändande av personer som vistas olagligt, uppehållstillstånd m.m. (FEK A' 7/26.1.2011).

18 I artikel 40.1 och 40.2 i denna lag föreskrivs följande:

”1. Bestämmelserna om myndigheter, förfaranden, rättssäkerhetsgarantier och utlänningars rätt till domstolsskydd i kapitel C i denna lag ska vara tillämpliga när det gäller återvändande av personer som har rätt att röra sig fritt enligt artikel 2.5 i kodexen om Schengengränserna och bestämmelserna i presidentdekret 106/2007, förutsatt att artiklarna 22–24 i presidentdekret 106/2007 inte innehåller gynnsammare bestämmelser.

2. Vad beträffar de materiella villkoren och formerna för ett beslut om återvändande som fattas avseende personer som avses i punkt 1 ska artiklarna 22–24 i presidentdekret 106/2007 fortfarande vara tillämpliga.”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

19 Det framgår av begäran om förhandsavgörande att den rumänske medborgaren Ovidiu-Mihăiță Petrea år 2011 dömdes av Monomeles Plimmeleiodikeio Peiraia (Brottmålsdomstolen i Pireus, Grekland) till åtta månaders fängelse åtföljt av en prøvotid på tre år för stöld som begåtts gemensamt med andra personer.

- 20 Genom beslut av den 30 oktober 2011 förordnade den grekiska myndigheten att Ovidiu-Mihăiță Petrea skulle avlägsnas till Rumänien med motiveringen att han utgjorde ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen och säkerheten och registrerade honom i den nationella förteckningen över oönskade utlänningar och i Schengens informationssystem, med giltighet till den 30 oktober 2018, vilket innebär att han förbjuds att åter resa in i landet fram till detta datum.
- 21 I beslutet angavs att Ovidiu-Mihăiță Petrea den 27 oktober 2011 fått sig tillsänt ett informationsblad riktat till utlänningar som ska avlägsnas, där han – på ett språk han behärskade – informerades om sina rättigheter och om de rättsmedel han förfogade över samt om möjligheten att begära en skriftlig eller muntlig översättning av de väsentliga delarna i det beslut som innehöll förordnandet om hans återvändande.
- 22 Den 1 november 2011 förklarade Ovidiu-Mihăiță Petrea skriftligen att han avstod från att överklaga beslutet och att han önskade återvända till sitt ursprungsland. Han avlägsnades till denna medlemsstat den 5 november 2011.
- 23 Ovidiu-Mihăiță Petrea återkom till Grekland den 1 september 2013 och ingav den 25 september 2013 en begäran om bevis om registrering som unionsmedborgare, vilket utfärdades till honom samma dag.
- 24 Efter att utlänningspolisen hade upptäckt att Ovidiu-Mihăiță Petrea fortfarande var förbjuden att resa in i landet beslutade den, den 14 oktober 2014, att återkalla detta bevis och förordna att Ovidiu-Mihăiță Petrea skulle återvända till Rumänien.
- 25 Ovidiu-Mihăiță Petrea överklagade detta beslut och gjorde gällande dels att han i strid med kraven i artikel 30 i direktiv 2004/38 inte skriftligen och på ett språk han förstod hade delgetts beslutet om avlägsnande av den 30 oktober 2011, dels att han under alla omständigheter inte längre utgjorde någon fara för allmän ordning och säkerhet.
- 26 Överklagandet avslogs genom beslut av den 10 november 2014 med motiveringen att det fortfarande gällde ett förbud för Ovidiu-Mihăiță Petrea att vistas inom territoriet. Han upplystes även om att han inte med framgång, undantagsvis, kunde göra gällande att beslutet om avlägsnande av den 30 oktober 2011 var olagligt.
- 27 Ovidiu-Mihăiță Petrea yrkade att Dioikitiko Protodikeio Thessalonikis (Förvaltningsdomstolen i första instans i Thessaloniki, Grekland) skulle upphäva dels detta sistnämnda beslut, dels beslutet av den 14 oktober 2014.
- 28 Under dessa omständigheter beslutade Dioikitiko Protodikeio Thessalonikis (Förvaltningsdomstolen i första instans i Thessaloniki) att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfrågor till EU-domstolen:
- ”1) Ska artiklarna 27 och 32 i direktiv 2004/38, jämförda med artiklarna 45 och 49 FEUF – och mot bakgrund av medlemsstaternas processuella autonomi samt principerna om [skydd för] berättigade förväntningar och god förvaltning – tolkas på så sätt att de kräver eller medger att ett bevis om registrering som unionsmedborgare, som tidigare utfärdats enligt artikel 8.1 i presidentdekret nr 106/2007 för en medborgare i en annan medlemsstat, återkallas och att den mottagande staten antar ett beslut om återvändande beträffande personen i fråga – när denna medborgare, trots registrering i den nationella förteckningen över oönskade utlänningar med återreseförbud av hänsyn till allmän ordning och säkerhet, åter har rest in i den aktuella medlemsstaten och där inlett näringsverksamhet utan att ansöka om upphävande av återreseförbudet i enlighet med förfarandet i artikel 32 i direktiv 2004/38 – eftersom detta återreseförbud ska betraktas som ett fristående skäl, grundat på hänsyn till den allmänna ordningen, som motiverar återkallande av beviset om registrering som medborgare i en medlemsstat?

- 2) Om föregående fråga besvaras jakande, kan detta förhållande jämföras med en unionsmedborgares olagliga vistelse i den mottagande medlemsstaten, så att det ska anses tillåtet för det organ som är behörigt att återkalla beviset om registrering att, i enlighet med artikel 6.1 i direktiv 2008/115, fatta beslut om återvändande, och detta även om beviset om registrering inte berättigar till laglig vistelse i landet, vilket är allmänt vedertaget, och direktiv 2008/115 endast är tillämpligt på den grupp av personer som är tredjelandsmedborgare?
- 3) Om svaret på samma fråga är nekande, kan beslutet om att med hänsyn till allmän ordning eller allmän säkerhet återkalla beviset om registrering för en medborgare i en annan medlemsstat, ett bevis som inte berättigar till laglig vistelse i landet, och beslutet om återvändande med avseende på denna medborgare – beslut som fattades samtidigt av de berörda nationella myndigheterna vid utövandet av den mottagande medlemsstatens processuella autonomi – enligt en korrekt tolkning av lagstiftningen betraktas som en och samma administrativa avlägsnandeåtgärd i enlighet med artiklarna 27 och 28 i direktiv 2004/38/EG och bli föremål för rättslig prövning i enlighet med de villkor som anges i dessa bestämmelser och som, i förekommande fall, fastställer en enda metod för avlägsnande av unionsmedborgare från den mottagande medlemsstatens territorium?
- 4) Såväl vid ett jakande som vid ett nekande svar på den första och den andra frågan, utgör effektivitetsprincipen hinder för en nationell rättslig praxis som innebär att man förbjuder myndigheter och behöriga domstolar att – i samband med återkallandet av ett bevis om registrering för en unionsmedborgare eller den mottagande statens antagande av ett beslut om avlägsnande på grund av att det gentemot medborgaren i den andra medlemsstaten finns ett beslut om återreseförbud – pröva om de rättssäkerhetsgarantier som fastställs i artiklarna 30 och 31 i direktiv 2004/38 iaktogs i samband med att beslutet om återreseförbud antogs?
- 5) Om svaret på föregående fråga är jakande, innebär artikel 32 i direktiv 2004/38 att de behöriga myndigheterna i medlemsstaten är skyldiga att alltid – och oberoende av om vederbörande har begärt det – delge den berörde medborgaren i en annan medlemsstat beslutet om avlägsnande på ett språk som denne förstår, så att han eller hon faktiskt kan utöva de processrättsliga rättigheter som han eller hon har enligt ovannämnda bestämmelser i direktivet?”

Prövning av tolkningsfrågorna

Den första frågan

- 29 Det framgår av begäran om förhandsavgörande att Dioikitiko Protodikeio Thessalonikis (Förvaltningsdomstolen i första instans i Thessaloniki) anser att beslutet om avlägsnande av den 30 oktober 2011 hade till syfte dels att förordna Ovidiu-Mihăiță Petrea att lämna grekiskt territorium, dels att förbjuda honom att på nytt resa in i landet före den 30 oktober 2018. Med avseende på de frågor som ställts till EU-domstolen ska detta beslut således betraktas som ett beslut om återreseförbud.
- 30 Under dessa omständigheter ska den första frågan i huvudsak anses avse huruvida direktiv 2004/38, särskilt artiklarna 27 och 32, och principen om skydd för berättigade förväntningar utgör hinder för att en medlemsstat återkallar ett bevis om registrering som felaktigt utfärdats till en unionsmedborgare som fortfarande omfattades av ett återreseförbud och fattar ett beslut om avlägsnande som endast grundar sig på konstaterandet att återreseförbudet fortfarande var gällande.
- 31 Den hänskjutande domstolen ställer sig bland annat frågan om artikel 27 i direktiv 2004/38 innebär en skyldighet för de behöriga myndigheterna att, vid detta tillfälle, kontrollera om den berörde fortfarande utgör ett verkligt hot mot den allmänna ordningen eller om myndigheten ska följa den bedömning som gjordes vid tidpunkten för det ursprungliga beslutet, i detta fall beslutet av den 30 oktober 2011.

- 32 EU-domstolen har, när det gäller en återkallelse av ett bevis om registrering, fastslagit att rätten för medborgarna i en medlemsstat att resa in i en annan medlemsstat och att uppehålla sig där i de syften som anges i EG-fördraget utgör en rättighet som följer direkt av EG-fördraget eller, i tillämpliga fall, av de bestämmelser som antagits för att genomföra fördraget. Beviljandet av uppehållstillstånd för en medborgare i en medlemsstat ska således inte anses som en handling som skapar rättigheter, utan som en handling för att från medlemsstatens sida fastställa ställningen för en medborgare i en annan medlemsstat mot bakgrund av bestämmelserna i unionsrätten (se dom av den 21 juli 2011, Dias, C-325/09, EU:C:2011:498, punkt 48 och där angiven rättspraxis).
- 33 Upphållstillståndets deklaratoriska karaktär innebär att det inte är möjligt att anse att en medborgares vistelse är olaglig enligt unionsrätten enbart av det skälet att han eller hon inte innehar ett sådant tillstånd, men uppehållstillståndets deklaratoriska karaktär innebär också att det inte är möjligt att anse att en medborgares vistelse är laglig enligt unionsrätten enbart av det skälet att ett sådant tillstånd utfärdats till honom eller henne på ett giltigt sätt (dom av den 21 juli 2011, Dias, C-325/09, EU:C:2011:498, punkt 54).
- 34 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 42 i sitt förslag till avgörande finns det desto större anledning att tillämpa detta synsätt med avseende på EUF-fördraget, såsom för övrigt anges i skäl 11 i direktiv 2004/38.
- 35 En sådan deklarativ karaktär gäller då även för det bevis om registrering som avses i artikel 8.2 i direktiv 2004/38, vilket innebär att utfärdandet av denna handling inte i sig kan skapa berättigade förväntningar hos den berörde angående hans eller hennes rätt att uppehålla sig på den berörda medlemsstatens territorium.
- 36 I det nationella målet tyder för övrigt ingen av de omständigheter som beskrivs i beslutet om hänskjutande på att de behöriga myndigheterna väckt förhoppningar hos den berörde angående dennes uppehållsrätt genom att ge honom tydliga försäkringar.
- 37 Det framgår dessutom av utredningen i målet att den grekiska administrationen hade legitima skäl för att återkalla beviset om registrering, särskilt då beviset hade utfärdats av misstag.
- 38 Av detta följer att varken direktiv 2004/38 eller principen om skydd för berättigade förväntningar, under sådana omständigheter som i det nationella målet, utgör hinder för att återkalla det bevis om registrering som avses i artikel 8.2 i detta direktiv.
- 39 När det gäller sättet att anta ett beslut om förordnande att återvända under sådana förhållanden som i det nationella målet, erinrar EU-domstolen om att det i artikel 27.1 i direktiv 2004/38 föreskrivs att medlemsstaterna, med förbehåll för bestämmelserna i kapitel VI i direktivet, får begränsa den fria rörligheten för unionsmedborgare och deras familjemedlemmar, oavsett medborgarskap, av hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa. I artikel 27.2 i direktivet föreskrivs bland annat att den berörda personens personliga beteende måste utgöra ett verkligt, faktiskt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse.
- 40 I artikel 28.1 i direktivet föreskrivs en skyldighet för de behöriga myndigheterna att, innan de fattar ett beslut om utvisning av hänsyn till allmän ordning eller säkerhet, ska beakta sådana faktorer som hur länge personen har uppehållit sig inom dess territorium, personens ålder, hälsotillstånd, familjesituation, ekonomiska situation, sociala och kulturella integration i den mottagande medlemsstaten och banden till ursprungslandet.
- 41 Dessa bestämmelser, som gäller för alla beslut om avlägsnande, är således tillämpliga särskilt för beslut om återreseförbud, vilka uttryckligen behandlas i artikel 32 i direktiv 2004/38.

- 42 Direktiv 2004/38 innehåller visserligen inte några särskilda bestämmelser för den situationen då en person som omfattas av ett sådant förbud återvänder till den berörda medlemsstaten i strid med förbudet, men det framgår av samtliga bestämmelser i detta direktiv, och särskilt de som rör ett eventuellt upphävande av ett förbud av denna art, att de behöriga myndigheterna har befogenhet att se till att det iakttas.
- 43 EU-domstolen påpekar i detta hänseende att de villkor som gäller för att de behöriga myndigheterna ska kunna upphäva detta förbud på grund av ändrade omständigheter anges i direktiv 2004/38.
- 44 I artikel 32.1 första stycket i direktiv 2004/38 preciseras nämligen att personer som omfattas av ett beslut om återreseförbud får lämna in en ansökan om upphävande av förbudet efter en med hänsyn till omständigheterna skälig frist, och i vart fall efter tre år från och med verkställigheten av beslutet, genom att åberopa bevisning som kan styrka att de faktiska omständigheter som låg till grund för beslutet om återreseförbud har ändrats.
- 45 I artikel 32.2 i detta direktiv anges emellertid att dessa personer "inte [skall] ha rätt till inresa" på den berörda medlemsstatens territorium under prövningen av deras ansökan.
- 46 Det följer följaktligen uttryckligen av dessa bestämmelsers ordalydelse att direktiv 2004/38 inte på något sätt utgör hinder för en medlemsstat att anta ett beslut om återvändande avseende en person som har ansökt om att det återreseförbud som gäller för honom eller henne ska upphävas, i enlighet med artikel 32.1 i direktivet, för det fall prövningen av denna ansökan inte lett till ett bifall till ansökan.
- 47 Detta gäller med nödvändighet även när den berörde, såsom i det nationella målet, har återkommit till den berörda medlemsstaten utan att ha ansökt om upphävande av det återreseförbud han eller hon omfattas av.
- 48 När det gäller frågan huruvida de behöriga myndigheterna på nytt ska kontrollera om villkoren i artiklarna 27 och 28 i direktiv 2004/38 är uppfyllda, följer det av återreseförbudets beskaffenhet att det fortsätter att gälla så länge det inte har upphävts, och att redan den omständigheten att det åsidosatts innebär att myndigheterna kan fatta ett nytt beslut om avlägsnande avseende den berörde personen.
- 49 Under dessa omständigheter ska den första frågan besvaras enligt följande. Direktiv 2004/38 och principen om skydd för berättigade förväntningar utgör inte hinder för att en medlemsstat dels återkallar ett bevis om registrering som felaktigt utfärdats till en unionsmedborgare som fortfarande omfattades av ett återreseförbud, dels fattar ett beslut om avlägsnande av denna person som endast grundar sig på konstaterandet att återreseförbudet fortfarande var gällande.

Den andra och den tredje frågan

- 50 Den hänskjutande domstolen har ställt den andra och den tredje frågan, vilka bör behandlas gemensamt, för att få klarhet i huruvida unionsrätten utgör hinder för att ett beslut om återvändande avseende en unionsmedborgare, såsom i det nationella målet, fattas av samma myndigheter och enligt samma förfarande som ett sådant beslut om återvändande avseende en tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i landet som avses i artikel 6.1 i direktiv 2008/115.
- 51 Den hänskjutande domstolen har som skäl för dessa frågor angett att den nationella lagstiftaren gjort vissa av de processuella bestämmelserna som föreskrivs för tredjelandsmedborgare i direktiv 2008/115 tillämpliga för medborgare i medlemsstaterna, om inte annat följer av mer förmånliga nationella bestämmelser.

- 52 EU-domstolen påpekar i detta hänseende att medlemsstaterna kan ta intryck av bestämmelserna i direktiv 2008/115 när det gäller att utse de behöriga myndigheterna och fastställa det förfarande som ska vara tillämpligt vid antagandet av ett sådant beslut som det i det nationella målet om att en unionsmedborgare ska återvända, under förutsättning att detta inte strider mot några unionsbestämmelser (se, analogt, beslut av den 10 februari 2004, Mavrona, C-85/03, EU:C:2004:83, punkt 20).
- 53 Fastställandet av vilka myndigheter som är behöriga att vidta de olika åtgärder som föreskrivs i direktiv 2004/38 omfattas av medlemsstaternas processuella autonomi, eftersom detta direktiv inte innehåller några bestämmelser i detta hänseende.
- 54 När det gäller det förfarande som ska tillämpas framgår det av beslutet om hänskjutande dels att det i direktiv 2008/115, till vilket den nationella lagstiftning som är aktuell i det nationella målet hänvisar, föreskrivs att de rättssäkerhetsgarantier som anges i dess kapitel III ska iakttas, dels och i synnerhet att det enligt denna nationella rätt under alla omständigheter är möjligt att tillämpa de åtgärder för införlivande av direktiv 2004/38 som är mer fördelaktiga för unionsmedborgarna.
- 55 Det finns således inga uppgifter i EU-domstolens akt som tyder på att direktiv 2004/38 utgör hinder för att ett sådant beslut om återvändande som det i det nationella målet fattas av samma myndigheter och enligt samma förfarande som ett sådant beslut om återvändande avseende en tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i landet som avses i artikel 6.1 i direktiv 2008/115.
- 56 Av detta följer att den andra och den tredje frågan ska besvaras enligt följande. Direktiven 2004/38 och 2008/115 utgör inte hinder för att ett beslut om återvändande avseende en unionsmedborgare, såsom i det nationella målet, fattas av samma myndigheter och enligt samma förfarande som ett sådant beslut om återvändande avseende en tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i staten som avses i artikel 6.1 i direktiv 2008/115, i det fall det innebär en tillämpning av åtgärder för att införliva direktiv 2004/38 som är mer fördelaktiga för denna unionsmedborgare.

Den fjärde frågan

- 57 Den hänskjutande domstolen har ställt den fjärde frågan för att få klarhet i huruvida effektivitetsprincipen utgör hinder för en rättspraxis enligt vilken en medborgare i en medlemsstat som omfattas av ett beslut om återvändande under sådana omständigheter som de i det nationella målet inte med framgång, till stöd för ett överklagande av detta beslut, kan göra gällande att det beslut om återreseförbud som tidigare antagits med avseende på honom eller henne är olagligt.
- 58 Det framgår i detta hänseende av EU-domstolens fasta praxis att det, i avsaknad av unionsbestämmelser på området, ankommer på varje medlemsstat att i sin rättsordning ange vilka domstolar som är behöriga och fastställa de processuella regler som gäller för talan som syftar till att säkerställa skyddet av de rättigheter för enskilda som följer av unionsrätten. Dessa processuella regler får emellertid inte medföra att det i praktiken blir omöjligt eller orimligt svårt att utöva de rättigheter som följer av unionsrätten (dom av den 29 april 2004, Orfanopoulos och Oliveri, C-482/01 och C-493/01, EU:C:2004:262, punkt 80, och dom av den 13 mars 2014, Global Trans Lodzhistik, C-29/13 och C-30/13, EU:C:2014:140, punkt 33).
- 59 Unionsrätten utgör inte på något sätt hinder för en bestämmelse i nationell rätt som innebär att det inte är möjligt att med framgång göra gällande att ett beslut om återreseförbud som vunnit laga kraft – antingen på grund av att tidsfristen för att överklaga beslutet löpt ut eller på grund av att överklagandet av beslutet avslagits – är olagligt för att bestrida en individuell rättsakt, såsom ett beslut om återvändande.

- 60 EU-domstolen har nämligen vid upprepade tillfällen fastställt att det är förenligt med unionsrätten att det av rättssäkerhetshänsyn, till skydd för både den enskilde och berörda myndigheter, fastställs skäliga tidsfrister (dom av den 17 november 2016, Stadt Wiener Neustadt, C-348/15, EU:C:2016:882, punkt 41 och där angiven rättspraxis).
- 61 Den berörde måste emellertid ha haft en faktisk möjlighet att inom tidsfristen ifrågasätta det ursprungliga beslutet om återreseförbud och att åberopa bestämmelserna i direktiv 2004/38.
- 62 Det framgår av beslutet om hänskjutande att Ovidiu-Mihăiță Petrea, i det nationella målet, har gjort gällande att beslutet om återreseförbud av den 30 oktober 2011, på grundval av vilket beslutet om avlägsnande av den 14 oktober 2014 fattades, inte delgetts honom på ett sätt som uppfyller kraven i artikel 30 i direktiv 2004/38, det vill säga på ett sådant sätt att han kunnat ”förstå beslutets innehåll och följder”. I ett sådant fall utgör effektivitetsprincipen hinder för att tidsfristen för överklagande av det första beslutet ska anses ha löpt ut och det kan då fortfarande, till stöd för överklagandet av det andra beslutet, åberopas att detta beslut var olagligt.
- 63 I förevarande fall tycks det följa av beslutet om hänskjutande att Ovidiu-Mihăiță Petrea fått del av beslutet av den 30 oktober 2011, att han följt beslutet och att han, innan beslutet antogs, även fått sig tillsänt ett informationsblad riktat till utlänningar som ska avlägsnas, där han – på ett språk han behärskade – informerades om sina rättigheter och om de rättsmedel han förfogade över samt om möjligheten att begära en skriftlig eller muntlig översättning av de viktigaste delarna i beslutet om återvändande. Det framgår vidare att den berörde skriftligen förklarat sig avstå från att överklaga beslutet av den 30 oktober 2011.
- 64 Under sådana omständigheter finns det enligt EU-domstolen skäl att anse att den berörde förfogade över tillräckliga uppgifter för att vid domstol kunna åberopa ett eventuellt åsidosättande av de delgivningskrav som föreskrivs i artikel 30 i direktiv 2004/38, vilket det emellertid ankommer på den nationella domstolen att pröva.
- 65 Den fjärde frågan ska således besvaras enligt följande. Effektivitetsprincipen utgör inte hinder för en rättspraxis enligt vilken en medborgare i en medlemsstat som omfattas av ett beslut om återvändande under sådana omständigheter som de i det nationella målet inte med framgång, till stöd för ett överklagande av detta beslut, kan göra gällande att det beslut om återreseförbud som tidigare antagits med avseende på honom eller henne är olagligt, under förutsättning att den berörde haft en faktisk möjlighet att inom tidsfristen ifrågasätta detta sistnämnda beslut i förhållande till bestämmelserna i direktiv 2004/38.

Den femte frågan

- 66 EU-domstolen påpekar inledningsvis att den hänskjutande domstolen i den femte frågan hänvisar till artikel 32 i direktiv 2004/38, angående varaktigheten av ett återreseförbud, medan det av frågans innehåll klart framgår att denna rör artikel 30 i direktivet, angående delgivning av beslut som fattats i enlighet med artikel 27.1 i direktivet.
- 67 Det framgår dessutom av beslutet om hänskjutande att den berörde inte begärt någon översättning av beslutet av den 30 oktober 2011.
- 68 EU-domstolen anser därför att den hänskjutande domstolen har ställt den femte frågan för att få klarhet i huruvida det enligt artikel 30 i direktiv 2004/38 krävs att ett beslut som fattats i enlighet med artikel 27.1 i direktivet delges den berörde på ett språk som han eller hon förstår, även om vederbörande inte har framställt någon begäran om detta.

- 69 Det ska först påpekas att ett sådant krav inte följer av lydelsen av artikel 30.1 i direktivet, i vilken det mer allmänt föreskrivs att varje beslut som fattas i enlighet med artikel 27.1 i direktivet skriftligen ska delges de berörda ”på sådant sätt att de kan förstå beslutets innehåll och följder”.
- 70 Det framgår dessutom av förarbetena till direktiv 2004/38, särskilt förslaget till Europaparlamentets och rådets direktiv om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier (KOM(2001) 257 slutlig), att artikel 30.1 i direktiv 2004/38 inte innebär att beslutet om avlägsnande måste översättas till den berörda personens modersmål, men däremot att medlemsstaterna måste vidta de åtgärder som behövs för att se till att den berörde har förstått beslutets innehåll och verkningar, i enlighet med vad EU-domstolen fastställt i domen av den 18 maj 1982, Adoui och Cornuaille (115/81 och 116/81, EU:C:1982:183, punkt 13).
- 71 Det ska slutligen påpekas att det i artikel 12.2 i direktiv 2008/115, när det gäller beslut om återvändande som fattats med avseende på tredjelandsmedborgare, föreskrivs att medlemsstaterna på begäran ska tillhandahålla en skriftlig eller muntlig översättning av de viktigaste delarna av ett beslut om återvändande, inbegripet information om tillgängliga rättsmedel, på ett språk som tredjelandsmedborgaren förstår eller rimligen kan förväntas förstå.
- 72 Av detta följer att den femte frågan ska besvaras enligt följande. Genom artikel 30 i direktiv 2004/38 åläggs medlemsstaterna att vidta de åtgärder som behövs för att se till att den berörde har förstått innehållet i och verkningar av ett beslut som fattats i enlighet med artikel 27.1 i direktivet, men bestämmelsen innebär inte något krav på att detta beslut ska delges den berörde på ett språk som han eller hon förstår eller rimligen kan förväntas förstå, om vederbörande inte har framställt någon begäran om detta.

Rättegångskostnader

- 73 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (första avdelningen) följande:

- 1) Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG samt principen om skydd för berättigade förväntningar utgör inte hinder för att en medlemsstat dels återkallar ett bevis om registrering som felaktigt utfärdats till en unionsmedborgare som fortfarande omfattades av ett återreseförbud, dels fattar ett beslut om avlägsnande av denna person som endast grundar sig på konstaterandet att återreseförbudet fortfarande var gällande.
- 2) Direktiv 2004/38 och Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna utgör inte hinder för att ett beslut om återvändande avseende en medborgare i Europeiska unionen, såsom i det nationella målet, fattas av samma myndigheter och enligt samma förfarande som ett sådant beslut om återvändande avseende en tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i landet som avses i artikel 6.1 i direktiv 2008/115, i det fall det innebär en tillämpning av åtgärder för att införliva direktiv 2004/38 som är mer fördelaktiga för denna unionsmedborgare.

- 3) Effektivitetsprincipen utgör inte hinder för en rättspraxis enligt vilken en medborgare i en medlemsstat som omfattas av ett beslut om återvändande under sådana omständigheter som de i det nationella målet inte med framgång, till stöd för ett överklagande av detta beslut, kan göra gällande att det beslut om återreseförbud som tidigare antagits med avseende på honom eller henne är olagligt, under förutsättning att den berörde haft en faktisk möjlighet att inom tidsfristen ifrågasätta detta sistnämnda beslut i förhållande till bestämmelserna i direktiv 2004/38.
- 4) Genom artikel 30 i direktiv 2004/38 åläggs medlemsstaterna att vidta de åtgärder som behövs för att se till att den berörde har förstått innehållet i och verkningar av ett beslut som fattats i enlighet med artikel 27.1 i direktivet, men bestämmelsen innebär inte något krav på att detta beslut ska delges den berörde på ett språk som han eller hon förstår eller rimligen kan förväntas förstå, om vederbörande inte har framställt någon begäran om detta.

Underskrifter