



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
MACIEJ SZPUNAR
föredraget den 27 april 2017¹

Mål C-184/16

Ovidiu-Mihaita Petrea
mot
Ypourgou Esoterikon kai Dioikitikis Anasygrotisis

(begäran om förhandsavgörande från Dioikitiko Protodikeio Thessalonikis (Thessalonikis förvaltningsdomstol i första instans, Grekland))

”Begäran om förhandsavgörande – Unionsmedborgarskap – Rätt att fritt röra sig och uppehålla sig på medlemsstaternas territorium – Medborgare i en annan medlemsstat som vistas i medlemsstaten trots ett tidigare utvisningsbeslut – Lagenlighet av ett beslut om återkallande av registreringsbevis och ett nytt utvisningsbeslut”

I. Inledning

1. Får utvisning ske av en medborgare i en medlemsstat som reser in i en annan medlemsstat och där erhåller ett registreringsbevis i egenskap av unionsmedborgare, trots att vederbörande belagts med återreseförbud av den mottagande medlemsstaten, utan att vederbörandes situation prövas igen i enlighet med bestämmelserna i direktiv 2004/38/EG?²

2. Denna begäran om förhandsavgörande föranleder domstolen att närmare ange räckvidden av de rättssäkerhetsgarantier och skyddsåtgärder som föreskrivs i direktiv 2004/38 i samband med ett nytt beslut om utvisning av en unionsmedborgare när denna unionsmedborgare redan varit föremål för ett lagkraftvunnet beslut om återreseförbud.

II. Tillämpliga bestämmelser

A. Unionsrätt

3. I artiklarna 4, 5 och 6–13 i direktiv 2004/38 fastställs villkoren för utövandet av vissa rättigheter som följer av unionsmedborgarskapet, närmare bestämt rätten till utresa, rätten till inresa och uppehållsrätten.

¹ Originalspråk: franska.

² Europaparlamentets och rådets direktiv 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), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 492/2011 av den 5 april 2011 (EUT L 141, 2011, s. 1, och rättelse i EUT L 229, s. 35, nedan kallat direktiv 2004/38).

4. I artikel 8 i direktivet, med rubriken ”Administrativa formaliteter för unionsmedborgare”, föreskrivs följande i punkt 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.”

5. I artiklarna 27, 28 och 30–32 i detta direktiv, som hör till kapitel VI med rubriken ”Begränsningar i rätten till inresa och uppehåll av hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa”, föreskrivs däremot följande:

”Artikel 27

Allmänna principer

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.

...

Artikel 28

Skydd mot utvisning

1. 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.

...

Artikel 30

Delgivning av beslut

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.

...

Artikel 31

Rättssäkerhetsgarantier

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.

...

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.

Artikel 32

Varaktigheten av ett återreseförbud

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 gemenskapsrätten, 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.”

B. Grekisk rätt

6. 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' 135/2007). I artikel 8.1 i detta dekret föreskrivs följande:

”Unionsmedborgare som ska uppehålla sig i Grekland i mer än tre månader från och med inresedagen är efter dessa tre månader skyldiga att personligen infinna sig för registrering vid för utlänningar behöriga polismyndigheter. Dessa myndigheter ska omedelbart företa registrering och utfärda ett registreringsbevis ...”

7. Artiklarna 28, 33, 30 respektive 31 i direktiv 2004/38 införlivades genom artiklarna 22, 23 och 24 i presidentdekret 106/2007. Artikel 32.2 i direktivet införlivades genom artikel 21.6 i dekretet.

8. Direktiv 2008/115/EG³ införlivades genom lag 3907/2011 ((FEK A' 7/26.1.2011), som enbart är tillämplig på tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i en medlemsstat. I artikel 40.1 och 40.2 i denna lag föreskrivs emellertid följande:

”1. Bestämmelserna om organ, förfaranden och rättssäkerhetsgarantier i kapitel I i denna lag ska vara tillämpliga när det gäller utvisning 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 villkoren och formerna för ett beslut om utvisning av personer som avses i punkt 1 ska artiklarna 22–24 i presidentdekret 106/2007 fortfarande vara tillämpliga.”

III. Omständigheterna i det nationella målet

9. I oktober 2011 dömdes den rumänske medborgaren Ovidiu-Mihaita Petrea av en grekisk domstol till åtta månaders fängelse och därefter tre års villkorlig dom för stöld som begåtts gemensamt med andra personer.

10. Därefter förpliktades Ovidiu-Mihaita Petrea i ett beslut av den 30 oktober 2011 (nedan kallat 2011 års beslut) att återvända till sitt ursprungsland av hänsyn till allmän ordning och säkerhet. Genom samma beslut registrerades Ovidiu-Mihaita Petrea i det nationella registret över oönskade utlänningar och i Schengens informationssystem till och med den 30 oktober 2018.

11. De grekiska myndigheterna underrättade Ovidiu-Mihaita Petrea om hans rättigheter och tillgängliga rättsmedel samt om möjligheten att begära översättning av de huvudsakliga delarna av 2011 års beslut.

12. Ovidiu-Mihaita Petrea förklarade skriftligen att han avstod från att överklaga beslutet och bekräftade att han önskade återvända till sitt ursprungsland. Han utvisades den 5 november 2011.

13. Den 1 september 2013 återvände Ovidiu-Mihaita Petrea till Grekland. Den 25 september 2013 begärde han bevis om registrering som unionsmedborgare. De grekiska myndigheterna biföll denna begäran och utfärdade beviset i fråga till Ovidiu-Mihaita Petrea samma dag.

14. Detta registreringsbevis utfärdades av misstag, vilket den grekiska regeringen medgav vid förhandlingen i domstolen.

15. Beviset återkallades genom administrativ rättsakt av den 14 oktober 2014 av biträdande chefen för Tmima Allodapon Dytikis Thessalonikis (Västra Thessalonikis utlänningspolis). Genom samma rättsakt fattades ett beslut om återvändande gentemot Ovidiu-Mihaita Petrea. Detta beslut fattades på grund av att han hade uppehållit sig på grekiskt territorium trots att han fortfarande förekom i det nationella registret över oönskade utlänningar enligt 2011 års beslut.

16. Sökanden överklagade 2014 års administrativa rättsakt och anförde att 2011 års beslut om återreseförbud inte hade delgetts honom på ett språk som han förstod. Ovidiu-Mihaita Petrea gjorde gällande att han inte hade begått något brott efter att ha blivit dömd år 2011 och att han därför inte längre utgjorde någon fara för allmän ordning och säkerhet.

³ Europaparlamentets och rådets direktiv av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna (EUT L 348, s. 98).

17. Ovidiu-Mihaita Petreas överklagande ogillades genom beslut av den 10 november 2014 av chefen för Diefthynsi Allodapon Thessalonikis (Thessalonikis utlänningsmyndighet). Skälet till detta beslut var att sökanden genom att ha åsidosatt återreseförbudet utgjorde ett hot mot allmän ordning och säkerhet. Beträffande argumentet avseende avsaknad av delgivning av 2011 års beslut angav denna grekiska myndighet att misstag vid delgivningen av beslutet skulle ha kunnat utgöra grund för ogiltigförklaring om nämnda beslut hade överklagats. Sådana misstag kunde däremot inte åberopas för att bestrida 2014 års administrativa rättsakt.

18. Ovidiu-Mihaita Petrea väckte talan om ogiltigförklaring av 2014 års beslut vid den hänskjutande domstolen.

IV. Tolkningsfrågorna och förfarandet vid domstolen

19. Mot den bakgrunden beslutade Dioikitiko Protodikeio Thessalonikis (Thessalonikis förvaltningsdomstol i första instans) att förklara målet vilande och ställa följande tolkningsfrågor till 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 berättigade förväntningar och god förvaltning tolkas på så sätt att de kräver – eller medger – återkallande av ett redan utfärdat registreringsbevis om unionsmedborgarskap, enligt artikel 8.1 i presidentdecret nr 106/2007, för en medborgare i en annan medlemsstat och antagandet av ett beslut om återvändande beträffande personen i fråga som innebär att han eller hon ska lämna värdmedlemsstatens territorium, när denna medborgare, trots registrering i den nationella förteckningen över oönskade utlänningsmedborgare med återreseförbud av hänsyn till allmän ordning och säkerhet, åter har rest in i den aktuella medlemsstaten och där påbörjat näringsverksamhet utan att ansöka om upphävande av återreseförbudet i enlighet med förfarandet i artikel 32 i direktiv 2004/38/EG, varvid det senare (återreseförbudet) betraktas som ett fristående skäl, grundat på hänsyn till den allmänna ordningen, som motiverar återkallande av intyget om registrering som medborgare i en medlemsstat?
- 2) Om föregående fråga besvaras jakande, kan detta förhållande jämföras med en unionsmedborgares olagliga vistelse i värdmedlemsstaten, så att det ska anses tillåtet för det organ som ansvarar för upphävandet av registreringsbeviset för en unionsmedborgare att, i enlighet med artikel 6.1 i direktiv [2008/115], fatta beslut om återvändande, och detta även om registreringsbeviset å ena sidan inte berättigar till laglig vistelse i landet, vilket är allmänt vedertaget, och, å andra sidan, 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 upphäva registreringsbeviset 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 värdmedlemsstatens processuella autonomi – enligt en korrekt tolkning av lagstiftningen betraktas som en individuell administrativ avlägsnandeåtgärd i enlighet med artiklarna 27 och 28 i direktiv [2004/38] 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 värdmedlemsstatens territorium?
- 4) Såväl vid ett jakande som 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 upphävandet av registreringsbeviset för en medborgare i Europeiska unionen eller beslut om avlägsnande från värdmedlemsstatens territorium på grund av att det gentemot medborgaren i den andra medlemsstaten finns ett beslut

om återreseförbud till sagda (första) medlemsstat, kontrollera om de rättssäkerhetsgarantier som fastställs i artiklarna 30 och 31 i direktiv [2004/38] iakttogs 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 i vart fall delge 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, även om en begäran om detta inte har framförts?”

20. Skriftliga yttranden har inkommit från sökanden i det nationella målet, den grekiska och den belgiska regeringen, Förenade kungarikets (Storbritannien och Nordirland) regering och från kommissionen. Ovidiu-Mihaita Petrea, den grekiska och den danska regeringen, Förenade kungarikets regering och kommissionen var närvarande vid förhandlingen den 2 februari 2017.

V. Bedömning

A. Den första tolkningsfrågan

21. Den hänskjutande domstolen har ställt den första tolkningsfrågan för att få klarhet i huruvida en unionsmedborgare som rest in i en annan medlemsstat än den där vederbörande är medborgare och erhållit ett registreringsbevis trots att ett beslut om återreseförbud tidigare fattats gentemot vederbörande i den medlemsstaten – och vederbörande aldrig utnyttjade det rättsmedel som föreskrivs i artikel 32 i direktiv 2004/38 – borde (eller kunde) få detta registreringsbevis återkallat och omfattas av en ny återvändandeåtgärd.

1. Innebär direktiv 2004/38 att registreringsbeviset måste återkallas och en återvändandeåtgärd vidtas?

22. När det gäller frågan om direktiv 2004/38 innebär att en medlemsstat är skyldig att återkalla ett registreringsbevis och vidta en återvändandeåtgärd ska jag behandla de två delarna av denna fråga var för sig. Jag börjar med frågan om en återvändandeåtgärd. Den hänskjutande domstolen har ställt den tredje tolkningsfrågan för att få klarhet i huruvida det är möjligt att betrakta ett återkallande av ett registreringsbevis och ett beslut om en återvändandeåtgärd som en och samma administrativa rättsakt. Eftersom det inte anges i direktiv 2004/38 att en enda rättsakt kan antas för att både återkalla ett bevis och vidta en återvändandeåtgärd, kan en sådan separat bedömning göra det möjligt att identifiera en potentiell källa i detta direktiv till en skyldighet att vidta dessa två typer av åtgärder.

23. Detta problem har endast berörts explicit av kommissionen, som i sitt skriftliga yttrande föreslagit ett nekande svar av det skälet att någon sådan skyldighet inte följer av direktiv 2004/38.

24. Vad beträffar frågan om en medlemsstat enligt unionsrätten är skyldig att vidta en återvändandeåtgärd under sådana omständigheter som de som är aktuella i det nationella målet, anser jag att direktiv 2004/38 inte medför någon sådan skyldighet. Så som artikel 27.1 i direktiv 2004/38 är formulerad ges endast en ”möjlighet” att inskränka den fria rörligheten och uppehållsrätten. Artikeln är i varje fall inte formulerad i sådana ordalag som skulle kunna indikera någon sådan skyldighet.

25. Om medlemsstaterna inte är skyldiga att avlägsna en enskild person som har åsidosatt ett återreseförbud, finns det då inte heller någon skyldighet att återkalla ett registreringsbevis för en unionsmedborgare?

26. Direktiv 2004/38 innehåller inga bestämmelser som kan medföra någon skyldighet att upphäva ett sådant bevis. Således är det upp till varje medlemsstat att anta bestämmelser om skyldighet att återkalla ett bevis som utfärdats av misstag.

27. Mot bakgrund av ovanstående medför direktiv 2004/38 ingen skyldighet att återkalla ett registreringsbevis och vidta en återvändandeåtgärd.

2. Får ett registreringsbevis återkallas och en återvändandeåtgärd vidtas enligt direktiv 2004/38?

28. Frågan är om artiklarna 45 och 49 FEUF, artiklarna 27 och 32 i direktiv 2004/38 och principerna om berättigade förväntningar och god förvaltning medger att ett registreringsbevis återkallas och en återvändandeåtgärd vidtas om en person har rest in i en medlemsstat trots att myndigheterna i denna medlemsstat beslutat om återreseförbud för personen i fråga.

29. Den hänskjutande domstolen tycks ha ställt denna fråga för att få klarhet i huruvida en återvändandeåtgärd kan vidtas mot en sådan person utan en ny prövning av villkoren i artiklarna 27 och 28 i direktiv 2004/38, även om den sistnämnda bestämmelsen inte anges i den första tolkningsfrågan.⁴

30. Den grekiska och den belgiska regeringen, Förenade kungarikets regering och kommissionen har anfört att den mottagande medlemsstaten endast är skyldig att göra en ny prövning enligt artiklarna 27 och 28 i nämnda direktiv vid en ansökan om upphävande av förbudet i enlighet med artikel 32 i detta direktiv, i och med att ett beslut om återreseförbud redan fattats i enlighet med artiklarna 27 och 28 i direktiv 2004/38. Ovidiu-Mihaita Petrea har bestritt en sådan tolkning av unionsrätten.

a) Unionsmedborgarnas friheter enligt artiklarna 45 och 49 FEUF

31. Genom att anta direktiv 2004/38 – och därmed överge ett sektorsbaserat förhållningssätt⁵ – inrättade unionslagstiftaren en allmän ram för unionsmedborgarnas utövande av rätten att fritt röra sig och uppehålla sig på medlemsstaternas territorier enligt artikel 21.1 FEUF. Direktivet antogs bland annat med stöd av artiklarna 40 och 44 i EG-fördraget, vilka avsåg åtgärder i syfte att förverkliga fri rörlighet för arbetstagarna (artikel 39 FEG och artikel 45 FEUF) respektive fri etableringsrätt (artikel 43 FEG och artikel 49 FEUF).

32. Syftet med direktiv 2004/38 är att underlätta utövandet av rätten att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier.⁶ Denna rätt är emellertid inte ovillkorlig. Den kan begränsas och villkoras enligt vad som föreskrivs i EUF-fördraget och i de bestämmelser som utfärdats för dess genomförande,⁷ bland annat genomförandebestämmelserna till artiklarna 45 och 49 FEUF⁸ och till artikel 21 FEUF, det vill säga direktiv 2004/38.⁹

33. Unionsmedborgarnas rätt att röra sig och uppehålla sig i enlighet med de friheter som avses i artiklarna 45 och 49 FEUF, kan således begränsas i den mån som föreskrivs genom direktiv 2004/38.

4 Artikel 28 i direktiv 2004/38 återopas i den tredje tolkningsfrågan, som ställts för det fall att den första tolkningsfrågan besvaras nekande.

5 Jag återkommer nedan på denna punkt, i min bedömning av den rättsliga karaktären av ett bevis om registrering av en unionsmedborgare. Se nedan punkterna 40–44.

6 Dom av den 19 september 2013, Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, punkt 71 och där angiven rättspraxis), dom av den 18 december 2014, McCarthy m.fl. (C-202/13, EU:C:2014:2450, punkt 31 och där angiven rättspraxis). Se även 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, nr 121, 2005, s. 194.

7 Dom av den 10 juli 2008, Jipa (C-33/07, EU:C:2008:396, punkt 21 och där angiven rättspraxis).

8 Dom av den 29 april 2004, Orfanopoulos och Oliveri (C-482/01 och C-493/01, EU:C:2004:262, punkt 47)

9 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 september 2013, Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, punkt 70).

b) Bedömning av återreseförbudets följder inom ramen för direktiv 2004/38

34. Först och främst finns det anledning att understryka att ett återreseförbud är en restriktiv åtgärd som medges i direktiv 2004/38.

35. Det följer av artikel 27 i direktiv 2004/38, jämförd med artikel 32 i direktivet, att åtgärder avseende återreseförbud i princip inte strider mot unionsrätten, förutsatt att de vidtas enbart av hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa, att de inte är obegränsade och att de kan upphävas i enlighet med artikel 32 i direktiv 2004/38.

36. Enligt artikel 31.4 i direktiv 2004/38 får medlemsstaterna vägra den berörda personen tillträde till deras territorium fram till domstolsprövningen av en åtgärd om inskränkning av personens rättigheter enligt detta direktiv. En person som är föremål för en sådan åtgärd kan emellertid begära att få yttra sig personligen vid behörig domstol. Det kan hävdas att den berörda personens närvaro under domstolsprövningen måste godtas för att personen ska kunna få en rättvis rättegång och försvara sig.¹⁰

37. I artikel 32.2 i direktiv 2004/38 anges däremot att personer som är föremål för ett återreseförbud inte ska ha rätt till inresa på den berörda medlemsstatens territorium under prövningen av deras ansökan om upphävande av detta förbud.

38. I Schengenområdet är det – trots systematiska kontroller inom unionen – svårt att kontrollera unionsmedborgarnas efterlevnad av åtgärder avseende återreseförbud. En person som omfattas av en sådan åtgärd kan således försöka resa in i den berörda medlemsstaten. Om myndigheterna i denna medlemsstat vore skyldiga att på nytt pröva om den enskilda personen kan utvisas av hänsyn till allmän ordning, skulle en person som berörs av ett återreseförbud befinna sig i samma läge som en unionsmedborgare som inte berörs av en sådan typ av åtgärd. För att förhindra ett sådant eventuellt ”missbruk”¹¹ inom ramen för direktiv 2004/38 är syftet med en åtgärd om återreseförbud att fullständigt begränsa rätten till inresa¹² och uppehållsrätten under en bestämd period.

39. För att den berörda personen ska kunna undanröja verkningarna av ett sådant förbud, återfå sin rätt till inresa och lagligen kunna uppehålla sig i den berörda medlemsstaten måste personen i fråga ansöka om upphävande av förbudet i enlighet med artikel 32.1 i direktiv 2004/38.

10 Se, för ett liknande resonemang, förslag 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. Se även – med hänsyn till att artikel 31.4 i direktiv 2004/38 innebar en kodifiering av en princip som domstolen utarbetat i sin praxis – dom av den 5 mars 1980, Pecastaing (98/79, EU:C:1980:69, punkt 12). I förslaget till avgörande i mål Pecastaing (98/79, ej publicerat, EU:C:1980:32, s. 725) intog generaladvokat Capotorti en strängare hållning, att berörd person kunde försvara sig genom ombud.

11 Se förslag 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.

12 Domstolen angav i dom av den 18 maj 1982, Adoui och Cornuaille (115/81 och 116/81, EU:C:1982:183, punkt 12), vilken var förebilden för lydelsen i artikel 32.2 i direktiv 2004/38, att ”[o]m det ... har fattats ett ... beslut om utvisning av vederbörande som fortfarande har rättslig verkan så att det därmed utestänger honom från den berörda medlemsstatens territorium, finns det inga bestämmelser i [unions]rätten som ger honom rätt att resa in i det aktuella territoriet medan hans nya ansökan prövas”. Min kursivering.

c) *Räckvidden av artikel 27 i direktiv 2004/38*

1) *Återkallande av ett registreringsbevis*

i) *Rättsliga verkningar av ett registreringsbevis*

40. Ska utfärdandet av registreringsbeviset år 2013 anses ha undanröjt de rättsliga verkningarna av 2011 års beslut om återreseförbud, och var det följaktligen nödvändigt att pröva om villkoren i artikel 27.1 och 27.2 i direktiv 2004/38 var uppfyllda för att på nytt begränsa Ovidiu-Mihaita Petreas rättigheter?

41. Enligt fast rättspraxis sedan dom Royer utgör 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 en rättighet som följer direkt av unionens primärrätt och således är oberoende av eventuella administrativa formaliteter.¹³ Detta synsätt bekräftades nyligen i dom Dias.¹⁴

42. Denna ståndpunkt intogs visserligen med hänvisning till ett äldre regelverk, vilket innebar att dessa rättigheter enbart beviljades medborgare i medlemsstaterna som utövade en ekonomisk verksamhet i ett gränsöverskridande sammanhang. Jag anser emellertid att samma synsätt bör tillämpas efter Maastrichtfördragets ikraftträdande, genom vilket begreppet unionsmedborgarskap infördes i EG-fördraget.

43. Unionslagstiftaren hade inte för avsikt att inrätta ett nytt system när direktiv 2004/38 antogs. Tvärtom var lagstiftarens avsikt att konsolidera och kodifiera befintliga principer enligt domstolens texter och rättspraxis.¹⁵

44. I det ursprungliga utkastet till direktiv 2004/38 angavs att "Rätten att vistas *skall bekräftas* genom att ett registreringsbevis ... utfärdas omedelbart".¹⁶ Av motiveringen till förslaget till direktiv 2004/38 kan emellertid slutsatsen dras att registreringsbeviset i artikel 8.2 i detta direktiv – precis som uppehållstillståndet i dom Royer – endast utgör en rättsakt som tillkännager en redan befintlig rättighet. I förarbetena till direktiv 2004/38 angavs att avsikten var att följa domstolens praxis avseende den rättsliga karaktären av detta bevis. Lydelsen i artikel 8.2 i förslaget till direktiv 2004/38, vilken gav intrycket att registreringsbeviset var av konstitutiv karaktär, omformulerades i syfte att klargöra att beviset enbart är av tillkännagivande karaktär.¹⁷

45. Min slutsats såhär långt är att det registreringsbevis som utfärdades av de grekiska myndigheterna endast är en tillkännagivande rättsakt och inte får till följd att någon av de rättigheter som avses i direktiv 2004/38 förvärras. Av detta följer att verkningarna av återreseförbudet kvarstår trots att de grekiska myndigheternas utfärdat detta bevis till Ovidiu-Mihaita Petrea.

¹³ Dom av den 8 april 1976 (48/75, EU:C:1976:57, punkterna 31–33).

¹⁴ Dom av den 21 juli 2011 (C-325/09, EU:C:2011:498, punkt 48). I den domen avvisade domstolen möjligheten att enbart med stöd av ett uppehållstillstånd som utfärdats enligt rådets direktiv 68/360/EEG av den 15 oktober 1968 om avskaffande av restriktioner för rörlighet och bosättning inom gemenskapen för medlemsstaternas arbetstagare och deras familjer (EGT L 257, 1968, s. 13) betrakta uppehållsperioder i en mottagande medlemsstat som lagenliga med avseende på uppehållsrätt enligt artikel 16.1 i direktiv 2004/38.

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

¹⁶ Min kursivering.

¹⁷ Se ändring nr 33 och de bakomliggande övervägandena i det ändrade förslaget till Europaparlamentets och rådets direktiv om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, KOM(2003)199 slutlig, s. 6 och 22. Se även skäl 11 i direktiv 2004/38.

ii) Möjligheten att återkalla ett registreringsbevis som utfärdats av misstag

46. Är det möjligt att återkalla en unionsmedborgares registreringsbevis utan föregående prövning i enlighet med villkoren i artikel 27 i direktiv 2004/38?

47. I direktiv 2004/38 anges ingenting om någon åtgärd avseende återkallande av ett sådant bevis. Min bedömning, att ett sådant bevis är av tillkännagivande karaktär, innebär att ett bevis som utfärdats av misstag i sak inte undanröjer rättsverkan av ett återreseförbud. Om ett beslut om återreseförbud med hänsyn till allmän ordning och säkerhet som vidtagits i enlighet med unionsrätten har kvar sin rättsverkan, är medlemsstaten följaktligen inte skyldig att pröva om något av skälen i artikel 27 i direktiv 2004/38 fortfarande är aktuellt för att kunna återkalla ett registreringsbevis. Denna prövning kan endast företas i samband med en ansökan om upphävande av ett förbud enligt artikel 32.1 i detta direktiv.

48. Mot ovanstående bakgrund anser jag att direktiv 2004/38 inte hindrar att en mottagande medlemsstat återkallar ett registreringsbevis som utfärdats av misstag till en unionsmedborgare som har rest in i medlemsstaten trots att denna medborgare omfattas av ett återreseförbud.

2) Åtgärd för återvändande

i) Återvändandeåtgärd som vidtas på grund av ett åsidosättande av ett återreseförbud enligt direktiv 2004/38

49. Omfattas en återvändandeåtgärd som vidtagits på grund av ett åsidosättande av ett återreseförbud enligt direktiv 2004/38 av tillämpningsområdet för artikel 27 i direktiv 2004/38?

50. Åtgärden i fråga syftar till att avlägsna en enskild person från den mottagande medlemsstatens territorium, vilket borde innebära att den omfattas av tillämpningsområdet för artikel 27 i direktiv 2004/38. Det borde således kunna anföras att den mottagande medlemsstaten innan den fattar ett beslut om återvändande måste beakta de omständigheter som föreskrivs i artikel 27.1 och 27.2 i detta direktiv. De nationella myndigheterna skulle med andra ord i så fall vara skyldiga att bland annat pröva om skälen till att den enskilda personen måste omfattas av en återvändandeåtgärd är aktuella och proportionerliga.

51. I det nationella målet vidtogs emellertid en åtgärd avseende återreseförbud mot Ovidiu-Mihaita Petrea år 2011. Efter det att han faktiskt utvisats var hans inreserätt och hans uppehållsrätt följaktligen begränsade under den tid som angavs i återreseförbudet. 2014 års beslut om återvändande begränsade därmed inte Ovidiu-Mihaita Petreas rättigheter. Beslutet fattades för att säkerställa effektiviteten i 2011 års återreseförbud. Artikel 27 i direktiv 2004/38 hör till kapitel VI med rubriken "Begränsningar i rätten till inresa och uppehåll av hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa". Artikeln skulle således kunna antas avse enbart åtgärder som begränsar unionsmedborgarnas rättigheter. Om man liksom Förenade kungarikets regering – vilken i sitt skriftliga yttrande angett att ett beslut som är en följd av ett återreseförbud "inte i sig utgör en åtgärd enligt artikel 27.2, eller ... artikel 28 [i direktiv 2004/38]" – godtog den tolkningen av räckvidden av artikel 27 i direktiv 2004/38, skulle 2014 års beslut om återvändande, trots att det till sin art kan jämföras med 2011 års beslut, inte omfattas av tillämpningsområdet för artikel 27 i direktiv 2004/38. Det skulle då ankomma på de nationella lagstiftarna att anpassa samtliga bestämmelser om åtgärder som är en följd av ett beslut om återreseförbud.

52. Jag anser inte att det resonemanget håller.

53. Först och främst har artikel 27 i direktiv 2004/38 getts en relativt bred räckvidd. Det första förslaget till lydelse av artikel 27.1 i detta direktiv, som enbart avsåg ”beslut om inreseförbud ... eller utvisning”,¹⁸ ändrades under lagstiftningsarbetet till att omfatta ”alla slags beslut som begränsar den fria rörligheten”, det vill säga ”alla typer av åtgärder (utvisning, inrese- och utreseförbud)”.¹⁹

54. Artikel 27 i direktiv 2004/38 är inte formulerad så, att den endast omfattar åtgärder som begränsar de ”rättigheter” som berörs i detta direktiv, utan avser i allmänhet alla åtgärder som begränsar ”rätten att fritt röra sig och uppehålla sig”.

55. Vidare rör bestämmelserna i kapitel VI i direktiv 2004/38 även personer vars rätt till inresa och uppehållsrätt tidigare begränsades genom en åtgärd som vidtagits i enlighet med unionsrätten.²⁰

56. Mot den bakgrunden anser jag att en återvändandeåtgärd som är en följd av ett återreseförbud omfattas av tillämpningsområdet för artikel 27 i direktiv 2004/38. Trots detta anser jag inte att det är nödvändigt att pröva om skälen till antagandet av detta beslut om återreseförbud fortfarande är aktuella innan en sådan åtgärd vidtas.

ii) Huruvida skälen till att en återvändandeåtgärd vidtagits fortfarande är aktuella

57. Domstolen har redan uttalat – med hänvisning till direktiv 64/221/EEG²¹ som föregick direktiv 2004/38 – att unionsrätten ”utgör hinder för nationell praxis, enligt vilken de nationella domstolarna vid prövningen av lagenligheten av ett beslut om utvisning av en medborgare i en annan medlemsstat inte är skyldiga att beakta *faktiska omständigheter som inträffat efter det senaste beslutet av den behöriga myndigheten*, som skulle kunna tyda på att det hot mot den allmänna ordningen som det personliga uppförandet hos den som är föremål för ett beslut om utvisning medför har upphört eller minskat i inte obetydlig omfattning”.²²

58. Detta synsätt har fått återverkningar på flera bestämmelser i direktiv 2004/38. I artikel 27.2 i detta direktiv krävs att ”[å]tgärder som vidtas med hänsyn till allmän ordning eller säkerhet” framför allt ska vara grundade på vederbörandes aktuella personliga beteende. Samma synsätt återspeglas även i lydelsen i artikel 33.2 i detta direktiv, där det föreskrivs att en ny bedömning av vederbörandes situation ska göras vid tidpunkten för verkställigheten av ett utvisningsbeslut, om detta beslut ska verkställas mer än två år efter det att det fattades.

59. Dessa tre hänvisningar till rättspraxis och normativa bestämmelser rör inte återreseförbud. En sådan åtgärd är av den arten att den får varaktig rättsverkan. Denna verkan skulle undergrävas om myndigheterna vore skyldiga att kontrollera att skälen till att detta förbud infördes fortfarande är aktuella till och med om förbudet har åsidosatts.

60. Här konstaterar jag, mot bakgrund av det ovan anförda, att det inte följer av en jämförande tolkning av bestämmelserna i direktiv 2004/38 att unionsrätten hindrar att en återvändandeåtgärd vidtas utan föregående kontroll av villkoren i artiklarna 27 och 28 i detta direktiv med avseende på en person som har åsidosatt ett återreseförbud.

18 Förslag 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.

19 Se ändring nr 71 och de bakomliggande övervägandena i det ändrade förslaget till Europaparlamentets och rådets direktiv om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, KOM(2003) 199 slutlig, s. 8, 329. Såsom har påpekats i doktrinen är de ord som används i artikel 27.1 i direktiv 2004/38 mycket neutrala och kan tolkas så att de avser samtliga typer av restriktioner – se, beträffande utreseförbud, Łazowski A., ”’Darling you are not going anywhere’: the right to exit and restrictions in EU law”, *European Law Review* 2015, vol. 40, nr 6, s. 891.

20 Se artikel 32.1 och artikel 33.2 i direktiv 2004/38.

21 Rådets direktiv av den 25 februari 1964 om samordningen av särskilda åtgärder som gäller utländska medborgares rörlighet och bosättning och som är berättigade med hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa (EGT 56, 1964, s. 850).

22 Dom av den 29 april 2004, Orfanopoulos och Oliveri (C-482/01 och C-493/01, EU:C:2004:262, punkterna 81 och 82).

d) Principen om berättigade förväntningar

61. Kan en enskild person grunda sig på principen om berättigade förväntningar för att få verkan av en mottagande medlemsstats återreseförbud undanröjd under sådana omständigheter som i det nationella målet?

62. Det finns anledning att erinra om att rätten att göra gällande skydd för berättigade förväntningar omfattar alla enskilda som erhållit tydliga försäkringar som är ovillkorliga och samstämmiga från behöriga och tillförlitliga källor.²³ En traditionell tolkning av denna princip innebär enligt fast rättspraxis vissa begränsningar av möjligheten att retroaktivt upphäva en rättsstridig administrativ rättsakt. Dessa överväganden rör emellertid framför allt rättsakter av konstitutiv karaktär som gett upphov till subjektiva rättigheter.²⁴

63. Som jag förklarat ovan innebär inte ett registreringsbevis att en unionsmedborgare beviljas uppehållsrätt. Om utfärdandet av ett bevis inte ger upphov till någon uppehållsrätt eller inrese rätt kan det inte heller ge upphov till några förväntningar, berättigade eller ej.

64. Även med en annan tolkning, enligt vilken rättsakter som inte är av konstitutiv karaktär kan ge upphov till förväntningar som är värda att skyddas av unionsrätten,²⁵ kan slutsatsen ändå bli att Ovidiu-Mihaita Petreas förväntningar inte förtjänar ett sådant skydd.

65. Principen om skydd för berättigade förväntningar grundar sig i varje fall på en avvägning mellan ett enskilt intresse och allmänintresset av allmän ordning.²⁶ I det nu aktuella fallet skulle det skydd som följer av denna princip endast kunna beviljas Ovidiu-Mihaita Petrea under förutsättning att ett sådant skydd möjliggör en avvägning mellan dessa båda intressen.

66. Principen om skydd för berättigade förväntningar nyanseras ofta genom påståendet att en administrativ rättsakt får upphävas förutsatt att den myndighet som utfärdat den aktuella rättsakten iakttar en skälig tidsfrist. Längden på denna tidsfrist skulle kunna vara relevant vid bedömningen av en sådan avvägning mellan de aktuella intressena. Huruvida tidsfristen för upphävande är skälig måste i varje fall bedömas utifrån omständigheterna i varje aktuellt fall. Jag anser ändå, för det fall att det aktuella beslutet inte är av konstitutiv karaktär, att en tidsfrist för att anses "skälig" bör vara avsevärt längre än den som vore tillräcklig för att skydda förväntningar som väckts av en rättsakt som gett upphov till subjektiva rättigheter.²⁷

67. En återvändandeåtgärd vidtogs för övrigt tretton månader efter det att registreringsbeviset utfärdades till Ovidiu-Mihaita Petrea. I enlighet med artikel 33.2 i direktiv 2004/38 ska medlemsstaten, när ett utvisningsbeslut verkställs mer än två år efter det att beslutet fattades, kontrollera om skälen till att utvisningsbeslutet fattades fortfarande föreligger. Direktiv 2004/38 innebär att medlemsstaterna

23 Se dom av den 7 juni 2005, VEMW m.fl. (C-17/03, EU:C:2005:362S, punkterna 73 och 74 och där angiven rättspraxis). Se även, för ett liknande resonemang, mitt förslag till avgörande i mål Evonik Degussa/kommissionen (C-162/15 P, EU:C:2016:587, punkterna 183 och 184). Se, beträffande utvecklingen av denna princip i domstolens praxis, Rideau, J., *L'Union européenne et les droits de l'homme*, Recueil des Cours de l'Académie de La Haye, vol. 265, 1997, s. 173–177, och Lemańska, J., *Uzasadnione oczekiwania w perspektywie prawa krajowego i regulacji europejskich*, Wolters Kluwer, Warszawa, 2016, s. 41–46.

24 Dom av den 12 juli 1957, Algera m.fl./Europeiska kol- och stålgemenskapens gemensamma församling (7/56 och 3/57–7/57, EU:C:1957:7, s. 116).

25 Se dom av den 12 juli 1962, Koninklijke Nederlandsche Hoogovens en Staalfabrieken/Europeiska kol- och stålgemenskapens höga myndighet (14/61, EU:C:1962:28, s. 520). Se även Schönberg, S., *Legitimate Expectations in Administrative Law*, Oxford University Press, Oxford, 2000, s. 117; Rittleng, D., "Le retrait des actes administratifs contraires au droit communautaire", *Bestand und Perspektiven des Europäischen Verwaltungsrechts*, Nomos, Baden-Baden, 2008, s. 243.

26 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 12 juli 1962, Koninklijke Nederlandsche Hoogovens en Staalfabrieken/Europeiska kol- och stålgemenskapens höga myndighet (14/61, EU:C:1962:28, s. 520).

27 I dom av den 12 juli 1962, Koninklijke Nederlandsche Hoogovens en Staalfabrieken/Europeiska kol- och stålgemenskapens höga myndighet (14/61, EU:C:1962:28, s. 521), angav domstolen att kriteriet "skälig tidsfrist" kan vara av avsevärt intresse när det gäller rättsakter som skapar subjektiva rättigheter, medan det förlorar i betydelse när det gäller beslut av tillkännagivande karaktär.

efter två år blir skyldiga att på nytt pröva om en utvisningsåtgärd är aktuell men däremot inte om ett återreseförbud är aktuellt, eftersom det till sin art har varaktig rättsverkan. Således finns det ingenting som tyder på att återkallandet av registreringsbeviset i det nationella målet och vidtagandet av en återvändandeåtgärd uppenbart kan strida mot principen om skydd för berättigade förväntningar.

68. Det är i varje fall den hänskjutande domstolen som ska avgöra om Ovidiu-Mihaita Petreas potentiella förväntningar kan anses berättigade och om de förtjänar ett särskilt skydd utifrån de aktuella omständigheterna.

69. Sammanfattningsvis anser jag inte att ett utfärdande av ett registreringsbevis är av den arten att det ger upphov till berättigade förväntningar. Det ankommer emellertid på den nationella domstolen att avgöra om principen om skydd för berättigade förväntningar hindrar att ett registreringsbevis återkallas under sådana omständigheter som de som är aktuella i det nationella målet.

e) Principen om god förvaltningssed

70. Dioikitiko Protodikeio Thessalonikis (Thessalonikis förvaltningsdomstol i första instans) har inte i begäran om förhandsavgörande angett varför principen om god förvaltningssed skulle kunna ha betydelse för svaret på den första frågan.

71. Frågan rör möjligheten att återkalla ett registreringsbevis och vidta en återvändandeåtgärd utan att första pröva villkoren i artiklarna 27 och 28 i direktiv 2004/38 på nytt.

72. Den hänskjutande domstolen får antas ha berört principen om god förvaltningssed för att få klarhet i huruvida omsorgsplikten är relevant under sådana omständigheter som de som är aktuella i det nationella målet.²⁸ Denna skyldighet innebär att en grundlig bedömning av en berörd persons situation måste göras varje gång ett beslut fattas som rör vederbörande.²⁹

73. Jag är emellertid inte övertygad om att detta synsätt kan tillämpas när ett återreseförbud fortfarande är giltigt. En sådan lösning skulle, som jag redan gjort gällande,³⁰ frånta återreseförbudet dess rättsverkan. Följaktligen kan principen om god förvaltningssed inte användas för att kringgå verkan av ett återreseförbud som de nationella myndigheterna vederbörligen beslutat om under omständigheterna i det nationella målet.

74. Mot bakgrund av vad som anförs ovan anser jag inte att det, under sådana omständigheter som i det nationella målet, strider mot unionsrätten att återkalla ett registreringsbevis och vidta en återvändandeåtgärd.

B. Den andra tolkningsfrågan

75. Den hänskjutande domstolen har ställt den andra tolkningsfrågan för att få klarhet i huruvida det är förenligt med unionsrätten att anta gemensamma förfaranden för tredjelandsmedborgare enligt direktiv 2008/115 och unionsmedborgare enligt direktiv 2004/38.

²⁸ Olika synsätt har tillämpats i rättspraxis och i doktrinen när det gäller förhållandet mellan god förvaltningssed och omsorgsplikten. Principen om god förvaltningssed och omsorgsplikten har ibland betraktats som två olika begrepp och ibland ansetts vara likvärdiga. De olika synsätten till trots tycks ändå en majoritet anse att de åtminstone är förenade.

²⁹ Se, beträffande denna princip, domstolens dom av den 11 juli 1974, Guillot/kommissionen (53/72, EU:C:1974:80, punkt 3), och dom av den 28 maj 1980, Kuhner/kommissionen (33/79 och 75/79, EU:C:1980:139, punkt 23).

³⁰ Se ovan punkt 38.

76. Den grekiska och den belgiska regeringen samt kommissionen har svarat ja på denna fråga. Förenade kungarikets regering har endast konstaterat att direktiv 2008/115/EG enbart gäller tredjelandsmedborgare som vistas olagligt på en medlemsstats territorium. Den danska regeringen har instämt i detta konstaterande. Ovidiu-Mihaita Petrea har inte yttrat sig explicit på denna punkt.

1. Allmänna iakttagelser

77. I direktiv 2004/38 föreskrivs en rad processuella regler som medlemsstaterna ska iaktta vid en eventuell begränsning av en unionsmedborgares uppehållsrätt, bland annat reglerna i artiklarna 30 och 31. Däremot innehåller direktivet inga bestämmelser om formerna för administrativa förfaranden och domstolsförfaranden avseende ett beslut som innebär att en unionsmedborgares rätt att uppehålla sig i den mottagande medlemsstaten upphör. Det framgår av domstolens fasta rättspraxis att det i avsaknad av unionsrättsliga bestämmelser på området ankommer på medlemsstaterna, enligt principen om processuell autonomi, att föreskriva sådana bestämmelser. Dessa bestämmelser får emellertid varken vara mindre förmånliga än de som reglerar liknande nationella situationer (likvärdighetsprincipen) eller medföra att det i praktiken blir omöjligt eller orimligt svårt att utöva rättigheter som följer av unionsrätten (effektivitetsprincipen).³¹

78. I detta avseende ser jag inga hinder för en medlemsstat att stödja sig på bestämmelserna om införlivande av direktiv 2008/115 med nationell rätt, förutsatt att det skydd som föreskrivs i direktiv 2004/38 liksom likvärdighets- och effektivitetsprinciperna iakttas, vilket det ankommer på den nationella domstolen att avgöra.

79. Det är riktigt att direktiv 2004/38 och direktiv 2008/115 inte har samma föremål. Jag kan ändå inte ansluta mig till ståndpunkten att tillämpliga delar av direktiv 2008/115 inte kan användas för att fastställa processuella regler som ska gälla för unionsmedborgare.

80. Den ståndpunkten vilar på föreställningen att de processuella reglerna för tredjelandsmedborgare inte innebär tillräcklig respekt för rättigheter för att säkerställa en adekvat skyddsnivå för en unionsmedborgares processuella rättigheter. I det sammanhanget vill jag rikta uppmärksamheten på lydelsen i artikel 1 i direktiv 2008/115, där det anges att det 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 gemenskapsrätten och internationell rätt*".³²

81. Mot bakgrund av vad som anförs ovan konstaterar jag att unionsrätten i princip inte hindrar att regler om tredjelandsmedborgare används för att inrätta ett system som är tillämpligt på unionsmedborgare.

82. Oaktat dessa allmänna överväganden omfattar emellertid den andra tolkningsfrågan två frågeställningar, dels vilken myndighet som är behörig att fatta ett beslut om återvändande med avseende på en unionsmedborgare, dels om ett sådant beslut kan fattas som en åtgärd till följd av ett åsidosättande av ett återreseförbud.

³¹ Dom av den 17 mars 2016, Bensada Benallal (C-161/15, EU:C:2016:175, punkterna 23 och 24). Se även generaladvokat Bots förslag till avgörande i mål ZZ (C-300/11, EU:C:2013:363, punkterna 83 och 84).

³² Min kursivering.

2. Behörig myndighet

83. Den myndighet som utfärdade den i det nationella målet angripna administrativa rättsakten från år 2014 (biträdande chefen för utlänningspolisen) är inte, enligt uppgifter i beslutet om hänskjutande, ett av de organ som är behöriga att fatta ett beslut om återvändande gentemot tredjelandsmedborgare.

84. I direktiv 2004/38 finns inte några närmare angivelser om myndigheternas organisatoriska struktur. I detta avseende delar jag kommissionens ståndpunkt, vilken – med hänvisning till direktivets innehåll – har angett att direktiv 2004/38 endast anger ”behöriga myndigheter”.³³ Därmed kan jag inte se någon risk för att unionsrätten åsidosätts så länge den berörda myndigheten är behörig att anta rättsakterna i fråga och under alla omständigheter inte åsidosätter de processuella rättigheter och rättssäkerhetsgarantier som föreskrivs i direktiv 2004/38.

3. Åtgärd till följd av ett åsidosättande av ett återreseförbud

85. Den hänskjutande domstolen har noterat att det i artikel 6.1 i direktiv 2008/115 anges att medlemsstaterna ska utfärda beslut om att tredjelandsmedborgare som vistas olagligt på deras territorium ska återvända, vilket innebär att ett beslut om återvändande ska följa vid olaglig vistelse och inte av hänsyn till allmän ordning och nationell säkerhet.

86. Som jag anger ovan i bedömningen av den första tolkningsfrågan³⁴ är emellertid ett beslut om återvändande – under sådana omständigheter som de som är aktuella i det nationella målet – endast avsett att genomföra verkan av ett återreseförbud. I förhållande till detta föremål härrör artikel 27 i direktiv 2004/38, jämförd med artikel 32 i samma direktiv, och bestämmelsen enligt artikel 6 i direktiv 2008/115 från en och samma regel. Jag anser följaktligen – enbart med avseende på ett åsidosättande av ett återreseförbud – att den nationella lagstiftaren får anpassa bestämmelserna i direktiv 2008/115 för att anta regler för unionsmedborgare.

87. Jag föreslår således att den andra tolkningsfrågan ska besvaras så, att direktiv 2004/38 inte hindrar att innehållet i direktiv 2008/115 används för att fastställa de processuella formerna för en återvändandeåtgärd avseende en unionsmedborgare som rest in i den berörda medlemsstaten trots att vederbörande är belagd med ett återreseförbud som fortfarande har verkan, förutsatt att de skyddsåtgärder och de rättssäkerhetsgarantier som föreskrivs i direktiv 2004/38, i synnerhet i kapitel VI, samt likvärdighets- och effektivitetsprinciperna iakttas, vilket det ankommer på den nationella domstolen att pröva.

C. Den tredje tolkningsfrågan

88. Den hänskjutande domstolen har ställt den tredje tolkningsfrågan enbart i den mån den första frågan besvaras nekande. Jag fortsätter ändå min bedömning för det fall att domstolen inte delar min ståndpunkt om den första frågan.

89. Den hänskjutande domstolen har ställt den tredje tolkningsfrågan för att få klarhet i huruvida de nationella myndigheterna, förutsatt att dessa myndigheter inom ramen för sin processuella autonomi med hänsyn till allmän ordning och säkerhet har återkallat ett registreringsbevis för en medborgare i en annan medlemsstat, samtidigt kan vidta en återvändandeåtgärd gentemot samma medborgare utan domstolsprövning i enlighet med vad som föreskrivs i artiklarna 27 och 28 i direktiv 2004/38.

³³ Se artikel 8.1 och skälen 12 och 14 i direktiv 2004/38.

³⁴ Se ovan punkt 38.

90. Om domstolen – genom att besvara den första tolkningsfrågan nekande – beslutar att en återvändandeåtgärd under sådana omständigheter som de som är aktuella i det nationella målet inte antas som en följd av ett åsidosättande av ett återreseförbud, innebär det att denna återvändandeåtgärd måste vara underställd den domstolsprövning som avses i artiklarna 27 och 28 i direktiv 2004/38.

91. Det är den nationella lagstiftaren som ska avgöra om ett sådant bevis kan återkallas och ett beslut om återvändande kan fattas i en och samma rättsakt. Föreningen av dessa båda åtgärder får emellertid inte innebära att principen om att en återvändandeåtgärd måste föregås av en domstolsprövning undergrävs.

92. Mot den bakgrunden föreslår jag, för det fall att den första tolkningsfrågan besvaras nekande, att domstolen som svar på den tredje frågan ska ange att ett beslut om återvändande som fattas gentemot en unionsmedborgare som har åsidosatt ett återreseförbud måste vara underordnat den domstolsprövning som avses i artiklarna 27 och 28 i direktiv 2004/38.

D. Den femte tolkningsfrågan

93. Den sista frågan har ställts enbart för det fall att domstolen svarar jakande på den fjärde frågan.

94. Syftet med den fjärde frågan är att fastställa huruvida ett misstag vid delgivningen av ett beslut – det vill säga avsaknad av tolkning av beslutets innehåll till ett språk som den berörda personen förstår – kan åberopas i ett överklagande av en åtgärd till följd av detta beslut. Domstolen behöver inte besvara den fjärde tolkningsfrågan om den som svar på den femte frågan anger att ett beslut om återreseförbud inte behöver delges på ett språk som den berörda personen förstår om vederbörande inte har begärt detta. Därför ska jag pröva den femte och sista tolkningsfrågan före den fjärde frågan.

95. Den hänskjutande domstolen har ställt den femte frågan för att få klarhet i huruvida direktiv 2004/38 innebär att myndigheterna i den mottagande medlemsstaten är skyldiga att alltid delge en medborgare i en annan medlemsstat beslutet om avlägsnande på ett språk som vederbörande förstår, oavsett om vederbörande har begärt det.

96. Det följer av begäran om förhandsavgörande att denna fråga har ställts i förhållande till artikel 32 i direktiv 2004/38. Denna artikel rör enbart åtgärder avseende återreseförbud som vidtas av hänsyn till allmän ordning, allmän säkerhet eller folkhälsan³⁵. Den innehåller inga särskilda krav vad beträffar delgivning av beslut om återreseförbud. Däremot är syftet med artikel 30 i direktiv 2004/38 att fastställa regler för delgivning av alla åtgärder som vidtas enligt artikel 27 i detta direktiv, bland annat åtgärder avseende återreseförbud enligt artikel 32 i direktivet. Jag anser således att beslut om återreseförbud omfattas av tillämpningsområdet för artikel 30 i direktiv 2004/38, där formerna för delgivning av sådana beslut anges i allmänna ordalag.

97. Den grekiska, den belgiska och den danska regeringen, Förenade kungarikets regering och kommissionen anser inte att artikel 30 i direktiv 2004/38 innebär att ett beslut om återreseförbud ska delges på ett språk som den berörda personen förstår, utan att vederbörande ska delges beslutet på ett sådant sätt att han eller hon kan förstå beslutets innehåll och följder. Ovidiu-Mihaita Petrea har däremot hävdad att myndigheterna är skyldiga att delge den berörda personen ”beslutet om avlägsnande på ett språk som personen förstår”, oavsett om vederbörande har begärt detta eller inte.

³⁵ I detta sammanhang vill jag påpeka att ”folkhälsan” inte nämns i artikel 32 i samtliga språkversioner av direktiv 2004/38.

98. I artikel 30.1 i direktiv 2004/38 föreskrivs att varje beslut ”skriftligen [ska] delges de berörda på sådant sätt att de kan förstå beslutets innehåll och följder”. I punkt 2 i samma artikel anges att de berörda i princip ”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.”

99. Av motiveringen i förslaget till direktiv 2004/38 framgår tydligt var unionslagstiftaren hämtat sin inspiration, där såväl bestämmelserna i direktiv 64/221 som domstolens praxis anges.³⁶

100. Inspiration till artikel 30.1 i direktiv 2004/38, vilken delvis återger lydelsen i artikel 7 första stycket i direktiv 64/221, hämtades från dom Adoui och Cornuaille.³⁷ I den domen slog domstolen fast att ett beslut inte nödvändigtvis måste översättas till den berörda personens språk, framför allt inte om det rör sig om ett mindre känt språk. Medlemsstaten måste dock vidta de åtgärder som krävs för att den berörda personen ska förstå innehållet och följderna av detta beslut.

101. Ekonomiska och sociala kommittén ifrågasatte detta synsätt under förarbetena. Kommittén påpekade att motiveringen till förslaget till direktiv 2004/38 motsäger den ursprungliga lydelsen i det direktivet – det vill säga artikel 28.2 i den ursprungliga lydelsen, enligt vilken beslutet ska delges de berörda på ett sådant sätt att de kan förstå beslutets innehåll och följder – eftersom det angavs i motiveringen att formuleringen inte innebar något krav på att ett beslut ska översättas till den berörda personens modersmål.³⁸ Lydelsen i denna artikel som slutligen blev artikel 30.1 i direktiv 2004/38 har inte ändrats i detta avseende. Följaktligen tycks lagstiftaren inte ha övergett den ståndpunkt som beskrivs i motiveringen och inte ha ansett att varje beslut måste översättas.

102. En relevant fråga är hur de nationella myndigheterna ska kunna avgöra vilket språk som den berörda personen kan förstå, om denna person inte lägger fram någon explicit begäran i detta avseende. I det sammanhanget är det värt att notera att artikel 30 i direktiv 2004/38, jämförd med artikel 27.1 i direktivet, rör både unionsmedborgare och deras familjemedlemmar, oavsett nationalitet.

103. Jag föreslår således att domstolen ska besvara den femte tolkningsfrågan så, att artikel 30 i direktiv 2004/38 inte innebär att myndigheterna i den mottagande medlemsstaten är skyldiga att delge medborgaren i en annan medlemsstat ett beslut om återreseförbud på ett språk som denna medborgare förstår om vederbörande inte har begärt det. En medlemsstat måste emellertid vidta de åtgärder som krävs för att förvissa sig om att den berörda personen förstår innehållet och följderna av detta beslut.

E. Den fjärde tolkningsfrågan

104. Jag prövar den fjärde tolkningsfrågan för det fall att domstolen inte delar min bedömning av den femte tolkningsfrågan och anser att myndigheterna i den mottagande medlemsstaten enligt unionsrätten är skyldiga att delge en medborgare i en annan medlemsstat ett beslut om avlägsnande på ett språk som vederbörande förstår.

³⁶ Förslag 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.

³⁷ Dom av den 18 maj 1982 (115/81 och 116/81, EU:C:1982:183, punkt 13).

³⁸ Ekonomiska och sociala kommitténs yttrande om Förslag 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, punkt 4.8.2.

105. Den hänskjutande domstolen har ställt denna fråga för att få klarhet i huruvida effektivitetsprincipen utgör hinder för en nationell rättspraxis som innebär att berörda myndigheter, i samband med ett återkallande av ett registreringsbevis för en unionsmedborgare eller ett beslut om avlägsnande – på grund av att det gentemot medborgaren i en annan medlemsstat finns ett beslut om återreseförbud – inte får kontrollera om rättssäkerhetsgarantierna i artiklarna 30 och 31 i direktiv 2004/38 iaktogs när beslutet om återreseförbud fattades.

106. Den hänskjutande domstolen tycks med denna fråga avse att fastställa om unionsrätten innebär att medlemsstaterna är skyldiga att ompröva det ursprungliga beslutet om återreseförbud varje gång en åtgärd vidtas till följd av detta beslut.

107. Den hänskjutande domstolen har hänvisat till ett ”beslut om avlägsnande” i den fjärde tolkningsfrågan. Enligt min mening är det emellertid precis som i den första tolkningsfrågan en ”återvändandeåtgärd” till följd av ett återreseförbud som avses.

108. Den grekiska och den belgiska regeringen, som uttryckligen hänvisat till rättssäkerheten, liksom Förenade kungarikets regering, anser att denna fråga bör besvaras nekande. Ovidiu-Mihaita Petrea och kommissionen däremot har bestritt det synsättet och åberopat en potentiell konflikt mellan denna lösning och effektivitetsprincipen.

109. I artikel 31.1 i direktiv 2004/38 anges att en person som berörs av ett återreseförbud av hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa ska ha tillgång till domstolsprövning. Jag anser följaktligen att Ovidiu-Mihaita Petrea med stöd av artikel 31 i direktiv 2004/38 hade kunnat åberopa avsaknaden av översättning i samband med delgivningen av 2011 års beslut under sådana omständigheter som de som är aktuella i det nationella målet.

110. Direktiv 2004/38 innebär emellertid endast att medlemsstaterna är skyldiga att iaktta rättssäkerhetsgarantierna i artikel 31 ”vid tidpunkten för antagandet” av beslut om restriktioner.³⁹ Enligt min mening gäller denna skyldighet till dess att ett sådant beslut har vunnit laga kraft. Denna ståndpunkt stämmer överens med domstolens praxis, vilken redan har medgett att den omständigheten att ett förvaltningsbeslut vinner laga kraft bidrar till rättssäkerheten. Av detta följer att det enligt unionsrätten inte krävs att ett förvaltningsorgan i princip är skyldigt att ändra ett förvaltningsbeslut som har vunnit laga kraft.⁴⁰

111. När ett återreseförbud vunnit laga kraft kan en unionsmedborgare ansöka om upphävande i enlighet med artikel 32.1 i direktiv 2004/38.⁴¹ Syftet med denna bestämmelse är att säkerställa att förbudet i fråga kan upphävas efter en skäligen frist, men enbart – såsom föreskrivs i direktiv 2004/38 – med hänsyn till omständigheterna efter antagandet av en sådan åtgärd.⁴²

112. Den lösning som förespråkats av den nationella domstolen, att en rättsakt som vunnit laga kraft inte kan prövas i samband med ett överklagande av en senare rättsakt, strider således enligt min mening inte mot direktiv 2004/38.

39 Dom av den 4 oktober 2012, Byankov (C-249/11, EU:C:2012:608, punkterna 54–56).

40 Dom av den 4 oktober 2012, Byankov (C-249/11, EU:C:2012:608, punkt 76).

41 Se dom av den 17 juni 1997, Shingara och Radiom (C-65/95 och C-111/95, EU:C:1997:300, punkterna 39 och 41), i vilken domstolen, med hänvisning till dom av den 18 maj 1982, Adoui och Cornuaille (115/81 och 116/81, EU:C:1982:183) – vilken, som anges i fotnot 12, utgjorde inspiration till artikel 32.2 i direktiv 2004/38 – angav följande: ”Den omständigheten att en gemenskapsmedborgare, i fråga om ett tidigare beslut, har underlåtit att överklaga beslutet eller att den oberoende behöriga myndigheten inte har avgett något yttrande enligt artikel 8 respektive 9 i direktivet kan inte utgöra hinder för prövningen av den nya ansökan som han har ingett”.

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*, vol. 132, 2007, s. 139.

113. Regler om domstolsprövning av åtgärder som begränsar den fria rörligheten och uppehållsrätten måste under alla omständigheter iakttas likvärdighets- och effektivitetsprinciperna. Av vad som anförts av den hänskjutande domstolen finns ingenting som tyder på att dessa principer inte har iakttagits. I vart fall är det den nationella domstolen som ska avgöra om de berörda reglerna strider mot likvärdighets- eller effektivitetsprinciperna. Följaktligen föreslår jag att den fjärde tolkningsfrågan ska besvaras så, att direktiv 2004/38 inte utgör hinder för nationella regler eller nationell praxis som innebär att det – i samband med att en unionsmedborgares registreringsbevis återkallas eller att den mottagande medlemsstaten vidtar en återvändandeåtgärd till följd av att medborgaren i den andra medlemsstaten åsidosatt ett återreseförbud – inte kan prövas om rättssäkerhetsgarantierna i artiklarna 30 och 31 i direktiv 2004/38 iakttogs när beslutet om återreseförbud fattades, förutsatt att dessa regler eller denna nationella praxis inte strider mot likvärdighets- eller effektivitetsprincipen.

VI. Förslag till avgörande

114. Mot bakgrund av vad som anføres ovan föreslår jag att domstolen ska besvara den hänskjutande domstolens tolkningsfrågor på följande sätt:

- ”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, i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 492/2011 av den 5 april 2011 (rättelse EUT L 229, s. 35), och principerna om skydd för berättigade förväntningar och god förvaltningssed hindrar inte att ett registreringsbevis som utfärdats för en medborgare i en medlemsstat av en annan medlemsstat återkallas och inte heller att den sistnämnda staten vidtar en återvändandeåtgärd gentemot denna medborgare om personen i fråga omfattas av ett återreseförbud som utfärdats av den mottagande medlemsstaten av hänsyn till allmän ordning och säkerhet och som fortfarande har verkan men ändå på nytt reser in i den mottagande medlemsstaten.
- 2) Direktiv 2004/38 hindrar inte att innehållet i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115 av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna används för att fastställa de processuella formerna för en återvändandeåtgärd avseende en medborgare i en medlemsstat som rest in i en annan medlemsstat trots att den sistnämnda staten fattat ett beslut om återreseförbud, förutsatt att de skyddsåtgärder och de rättssäkerhetsgarantier som föreskrivs i direktiv 2004/38, i synnerhet i kapitel VI, samt likvärdighets- och effektivitetsprinciperna iakttas, vilket det ankommer på den nationella domstolen att pröva.
- 3) Artikel 30 i direktiv 2004/38 innebär inte att myndigheterna i den mottagande medlemsstaten är skyldiga att delge medborgaren i en annan medlemsstat ett beslut om återreseförbud på ett språk som denna medborgare förstår om vederbörande inte har begärt det. En medlemsstat måste emellertid vidta de åtgärder som krävs för att förvissa sig om att den berörda personen har förstått innehållet och följderna av detta beslut.
- 4) Direktiv 2004/38 utgör inte hinder för nationella regler eller nationell praxis som innebär att det, i samband med att en unionsmedborgares registreringsbevis återkallas eller att den mottagande medlemsstaten vidtar en återvändandeåtgärd till följd av att medborgaren i den andra medlemsstaten åsidosatt ett återreseförbud, inte kan prövas om rättssäkerhetsgarantierna i artiklarna 30 och 31 i direktiv 2004/38 iakttogs då beslutet om återreseförbud fattades, förutsatt att dessa regler eller denna nationella praxis inte strider mot likvärdighets- eller effektivitetsprincipen.”