under de betingelser, hvor sådanne foranstaltninger kan bringes i anvendelse over for den pågældende stats egne borgere.

Lecourt Kutscher Donner Mertens de Wilmars

Pescatore Sørensen Mackenzie Stuart

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 28. oktober 1975.

A. Van Houtte
Justitssekretær

R. Lecourt
Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT H. MAYRAS FREMSAT DEN 14. OKTOBER 1975 [1]

Høje ret.

Indledning

Denne sag indgår som et led i den retspraksis, der indledtes med de to nylige domme af 4. december 1974, Van Duyn (sag 41/74, Samling 1974, s. 1337) og af 26. februar 1975, Bonsignore (sag 67/74, Samling 1975, s. 297).

Den giver Dem lejlighed til en endnu nærmere afgrænsning af begrebet den offentlige orden i artikel 48, stk. 3 i traktaten om Det europæiske økonomiske Fællesskab.

Det er Tribunal administratif i Paris, som har forelagt Dem to præjudicielle spørgsmål, hvis behandling indebærer, at Domstolen må give en nærmere fortolkning af denne undtagelse fra princippet om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet.

Det første spørgsmål drejer sig om, hvorvidt udtrykket »med forbehold af de begrænsninger, der retfærdiggøres af hensynet til den offentlige orden« udelukkende angår de generelle retsforskrifter, som hver medlemsstat vedtager for på sit område at begrænse den frie bevægelighed for statsborgere fra andre medlemsstater og deres ret til ophold dér.

Det andet og mere principielle spørgsmål drejer sig om selve indholdet af begrebet den offentlige orden; den franske domstol spørger nemlig om, hvilken nøjagtig betydning, der skal tillægges ordet »*retfærdiggøres*«.

Før jeg går i gang med behandlingen af disse spørgsmål, vil jeg erindre Dem om de faktiske omstændigheder, der ligger til grund for hovedsagen.

Roland Rutili, hvis fader er italiener, er født i Frankrig. Han er gift med en

1 — Oversat fra fransk.

fransk kvinde, med hvem han har tre børn. Han har tilsyneladende boet på det franske område uden afbrydelser lige fra sin fødsel, men har ikke desto mindre bevaret det statsborgerskab, som fulgte af afstamningsprincippet (jus sanguinis).

Han boede med sin familie i Audun-le-Tiche i Meurthe et Moselle-departementet, hvor han arbejdede. Han var indehaver af et »carte de séjour de résident privilégié«.

Nogle uger efter de begivenheder, som prægede Frankrig i maj 1968, blev der over for ham truffet beslutning om udvisning. Denne beslutning blev ganske vist ikke gennemført, eftersom den ganske kort tid efter blev erstattet af en anvisning om ophold i et departement midt i Frankrig. I november 1968 blev også denne foranstaltning ophævet.

Det fremgår ikke af sagsakterne, hvilken opholdstilladelse den pågældende havde fra dette tidspunkt.

Men i hvert fald blev hans forhold endeligt reguleret den 23. oktober 1970, hvor han fik en sådan opholdstilladelse, som ifølge den franske bekendtgørelse af 5. januar 1970 kan udstedes til udlændinge, som er statsborgere i Fællesskabets medlemsstater. Denne bekendtgørelse er vedtaget til gennemførelse af nogle fællesskabsbeslutninger om afskaffelse af restriktioner for rejse og ophold for disse statsborgere, bl.a. Rådets direktiv nr. 68/360, som omhandler arbejdstagerne og deres familie.

I henhold til bekendtgørelsens artikel 6 gælder disse opholdstilladelser »for hele det franske område, medmindre indenrigsministeren træffer en individuel beslutning af hensyn til den offentlige orden«.

Denne undtagelse giver ministeren beføjelse til at begrænse den territoriale gyldighed af opholdstilladelsen for en statsborger i en medlemsstat, idet opholdsretten kan udelukkes for visse forvaltningsdistrikter.

Det er en begrænsning af denne art, som Rutili er blevet udsat for. Den tilladelse, som han har fået udstedt, indeholder forbud mod ophold i Lorraine-departementerne: Moselle, Meurthe et Moselle, Meuse og Vosges.

Han har anlagt sag mod ministerens afgørelse ved Tribunal administratif i Paris og gjort gældende, at ministeren har misbrugt sin kompetence. Sagsøgeren i hovedsagen har først gennem de indlæg, som under skriftvekslingen er indgivet på ministerens vegne, fået kendskab til de grunde, der ligger bag den restriktive foranstaltning, som er truffet over for ham. Forvaltningen har anført tre faktiske omstændigheder:

— Rutili medvirkede i valgkampagnen forud for parlamentsvalget i 1967;
— han deltog i de samfundsnedbrydende aktioner, som udløstes af begivenhederne i maj 1968;
— endelig var han aktiv deltager i en politisk demonstration ved afholdelsen af nationalfesten den 14. juli 1968 i Audunle-Tiche.

De anbringender, som sagsøgeren har gjort gældende ved Tribunal administratif, drejer sig ikke blot om, at den anfægtede afgørelse skulle være ulovlig efter intern ret både på grund af den fremgangsmåde, som de administrative myndigheder har fulgt, og på grund af den faktiske unøjagtighed af de omstændigheder, som bebrejdes ham, og disses betydning. Han har også påberåbt sig de individuelle rettigheder, som er tillagt ham i Rom-traktatens bestemmelser og de retsakter, som er truffet til dens gennemførelse, og hvori arbejdskraftens frie bevægelighed og opholdsret inden for Fællesskabet sikres.

Hvilke bestemmelser er det?

Den grundlæggende bestemmelse på området er indeholdt i traktatens artikel 48, som fastslår princippet om arbejds-

kraftens frie bevægelighed og har til formål at sikre dens gennemførelse fra overgangsperiodens udløb. Denne artikel pålægger medlemsstaterne en præcis og ubetinget forpligtelse, hvis iværksættelse ikke kræver udstedelse af nogen gennemførelsesretsakt, hverken kommunitær eller national. Den har direkte virkning til trods for forbeholdet i stk. 3 om de begrænsninger, der færdiggøres af hensynet til den offentlige orden.

Dette er udtrykkeligt statueret i Van Duyn-dommen af 4. april 1974, Kommissionen mod Frankrig (Samling 1974, s. 371).

Selv om hver medlemsstat nemlig kan påberåbe sig forbeholdet om den offentlige orden, er lovligheden af dets anvendelse underkastet domstolskontrol. Denne undtagelse, som er begrænset og skal fortolkes strengt, er derfor ikke til hinder for, at private ved domstolene kan påberåbe sig de rettigheder, som er tillagt dem i traktatens artikel 48, og som de nationale domsmyndigheder skal beskytte.

Princippet om den frie bevægelighed er endvidere tydeliggjort og præciseret i Rådets direktiver, hvoraf nogle skal finde anvendelse i den foreliggende sag.

Under hensyn til de oplysninger, som Kommissionens repræsentant har givet Domstolen, må man blandt dets retsakter bemærke følgende:

I første række direktiv nr. 64/221 af 25. februar 1964 om samordning af de særlige foranstaltninger, som gælder for udlændinge med hensyn til rejse og ophold, og som er begrundet i hensynet til den offentlige orden, sikkerhed og sundhed.

Det drejer sig her om en lovtekst, som Domstolen er velbekendt med efter at have fortolket den nærmere under behandlingen af sagerne Van Duyn og Bonsignore. Dens anvendelsesområde omfatter såvel de i artikel 48 omhandlede arbejdstagere som de fabrikanter, handlende, landbrugere eller udøvere af liberale erhverv, som er omhandlet i artikel 52 om etableringsretten. Det er i dag særlig dens artikel 3, stk. 1, som påkalder sig vor opmærksomhed. Den bestemmer, at »forholdsregler vedrørende den offentlige orden eller sikkerhed bør udelukkende støttes på den pågældendes personlige forhold«. Denne bestemmelse, hvis direkte virkning Domstolen har anerkendt, begrænser det frie skøn, som i de nationale lovgivninger i almindelighed tildeles fremmedpolitiets myndigheder; bestemmelsen forpligter dem til kun at lægge vægt på grunde, som angår den pågældendes personlige adfærd.

Denne bestemmelse er i sig selv afgørende for svaret på det første spørgsmål, som er rejst af Tribunal administratif i Paris.

Også artikel 6, 8 og 9 i samme direktiv skal tages i betragtning, i det omfang den administrative procedure, efter hvilken der i en medlemsstat skal træffes foranstaltninger, som indskrænker friheden til at bevæge sig og tage ophold, bedømt ud fra fællesskabsretten ikke kan antages at være uden indflydelse på lovligheden af sådanne foranstaltninger.

Artikel 6 pålægger nemlig de nationale myndigheder en forpligtelse til at give den pågældende meddelelse om de hensyn til den offentlige orden, der er lagt til grund for en beslutning, som vedrører ham, medmindre hensynet til statens sikkerhed er til hinder herfor.

Dernæst udgør de retlige garantier, som disse foranstaltninger skal være forsynet med, i medfør af direktivets artikel 8 og 9 et væsentligt element ved bedømmelsen af den berettigede eller uberettigede brug, som de nationale myndigheder har gjort af forbeholdet om den offentlige orden. De pågældende skal nemlig, for på hensigtsmæssig måde at kunne gøre de individuelle rettigheder gældende, som tillægges dem i traktatens artikel 48, gives mulighed for på hensigtsmæssig made at

fremføre deres forsvar, før den administrative myndighed over for dem træffer en restriktiv afgørelse.

Endelig er der vedtaget særlige direktiver, som kun angår rejse og ophold inden for Fællesskabet for medlemsstaternes arbejdstagere og deres familiemedlemmer. I betragtning af den udvikling, som har kendetegnet den gradvise ophævelse af restriktionerne i friheden til at rejse inden for medlemsstaternes områder og retten til at opholde sig dér, var det naturligt, at Rådet i henhold til traktatens artikel 49 gik etapevis frem. Et indledende direktiv af 16. august 1961 blev således erstattet af et direktiv af 25. marts 1964 (nr. 64/240), som atter blev erstattet af direktiv nr. 68/360 af 15. oktober 1968, som var gældende på det tidspunkt, da Rutili fik udstedt en opholdstilladelse for en statsborger i en medlemsstat, og som i øvrigt stadig er i kraft. Blandt bestemmelserne i denne lovtekst, er der en, som er af ganske særlig interesse for besvarelsen af den nationale domstols andet spørgsmål. Det drejer sig om direktivets artikel 6, stk. 1, litra a), hvorefter opholdstilladelsen (for en statsborger i en medlemsstat i Fællesskabet) »skal gælde for hele den udstedende medlemsstats område«.

For så vidt som denne bestemmelse overhovedet ikke nævner, at de nationale myndigheder har mulighed for at begrænse opholdstilladelsens territoriale gyldighed, skal den da ikke fortolkes som indeholdende et forbud mod, at medlemsstaternes myndigheder fastsætter en begrænsning af denne art? Eller har artikel 48 ikke selv til formål over for Fællesskabets arbejdstagere at sikre friheden til at bevæge sig på enhver medlemsstats område under de samme betingelser som indenlandske statsborgere?

Ved en fortolkning af disse bestemmelser kan der gives et hensigtsmæssigt svar på forelæggelseskendelsen.

I — Vedrørende det første spørgsmål

Med henblik på en effektiv virkeliggørelse af artikel 48's to hovedprincipper:

— arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet;
— afskaffelsen af enhver i nationaliteten begrundet forskelsbehandling af medlemsstaternes arbejdstagere for så vidt angår beskæftigelse, aflønning og øvrige arbejdsvilkår,

har traktatens forfattere i artikel 49 givet Rådet beføjelse til at benytte to forskellige midler: direktiver og forordninger.

Vilkårene for adgang til beskæftigelse og arbejdsvilkårene, hvad enten det drejer sig om aflønning, afskedigelse eller genoptagelse af beskæftigelse i faget, samt de vilkår, som angår ret til sociale og skattemæssige fordele på grundlag af ligestilling med indenlandske statsborgere, er fastsat ved forordning. De findes i øjeblikket i Rådets forordning nr. 1612/68 af 15. oktober 1968, hvis bestemmelser i henhold til traktatens artikel 189 er bindende og gælder umiddelbart i enhver af medlemsstaterne, uden mellemkomsten af nogen internretlig lov eller anden generel retsforskrift.

Hvad derimod angår den gradvise ophævelse af restriktionerne for arbejdskraftens rejse og ophold og samordningen af de særlige foranstaltninger, som gælder for udlændinge, og som støttes på hensynet til den offentlige orden, har Rådet benyttet direktiver.

Dette valg har sin forklaring; det drejer sig nemlig om at harmonisere og samordne medlemsstaternes lovgivninger på et område, hvor de netop på grund af forbeholdet om den offentlige orden har bevaret en vis skønsfrihed, som dog afgrænses af fællesskabsreglerne.

Men anvendelsen af denne fremgangsmåde udelukker som bekendt på ingen måde, at visse af disse direktivers bestemmelser har direkte virkning, for så vidt som de pålægger medlemsstaterne forpligtelser, som er tilstrækkeligt klare, fuldstændige og ubetingede.

De nationale myndigheder har dog ment af måtte tilpasse deres interne ret og har

med henblik på anvendelsen af disse direktiver udstedt love eller andre generelle retsforskrifter.

Man har således i Frankrig udstedt bekendtgørelsen af 5. januar 1970, der regulerer betingelserne for indrejse og ophold på det franske område for statsborgere i medlemsstaterne i Det europæiske Fællesskab, som har ret til den frie bevægelighed for personer og tjenesteydelser.

Men disse statsborgere, og især arbejdstagerne, har ikke desto mindre ret til ved de nationale domstole at gøre de individuelle rettigheder gældende, som er tillagt dem i de forskrifter i fællesskabsdirektiverne, som har direkte virkning.

Af denne situation følger to konsekvenser:

1. Såfremt love eller andre generelle retsakter — altså retsakter med generelt og upersonligt anvendelsesområde —, som medlemsstaterne har vedtaget, viser sig ikke at være i overensstemmelse med de forpligtelser, som direktivet pålægger, tilkommer det de nationale domstole, i givet fald efter en præjudiciel forelæggelse, at give disse fællesskabsnormer med direkte virkning forrang for bestemmelserne i intern ret.

Forstået således er der ingen tvivl om, at udtrykket »med forbehold af de begrænsninger, der retfærdiggøres af hensynet til den offentlige orden«, tydeliggjort af de gennemførelsesbestemmelser, som er vedtaget i form af direktiver, angår de love eller andre generelle retsforskrifter, som hver medlemsstat har kunnet vedtage for på sit område at begrænse den frie bevægelighed for vandrende arbejdstagere og disses ret til ophold dér.

2. Men dette udtryk angår også enhver individuel afgørelse, som kan gøre indgreb i en af disse arbejdstageres individuelle rettigheder, hvad enten det drejer sig om nægtelse af adgang til medlemsstatens område, en foranstaltning om udvisning eller endelig en begrænsning i hans frihed til at bevæge sig og vælge sit opholdssted på området.

Denne løsning følger utvivlsomt af artikel 3, stk. 1 i direktiv 64/221, som ikke blot forudsætter, at de nationale myndigheder i hvert enkelt tilfælde skal foretage en særlig behandling af den pågældende arbejdstagers personlige adfærd, men også kræver, at de hensyn til den offentlige orden, som er lagt til grund for at retfærdiggøre en sådan afgørelse, kun må støttes på denne adfærd med udelukkelse af alle andre hensyn, hvad enten disse er af økonomisk (artikel 2, stk. 2 i direktivet) eller »generalpræventiv« art, således som Domstolen har statueret det i Bonsignore-dommen.

Der må således gives et bekræftende svar på det første spørgsmål.

II — Vedrørende det andet spørgsmål

Som indledning til behandlingen af andet spørgsmål må man med henblik på at placere begrebet offentlig orden i fællesskabsretlig sammenhæng erindre om den slutning, Domstolen drog i Van Duyn-sagen.

Domstolen statuerede, at dette begreb, der er indføjet i traktatens artikel 48 for at retfærdiggøre en afvigelse fra det grundlæggende princip om arbejdskraftens frie bevægelighed, må fortolkes snævert. Dets rækkevidde kan således ikke afgøres ensidigt af den enkelte medlemsstat uden fællesskabsinstitutionernes kontrol.

Denne erklæring skal ses i forbindelse med kravet om en ensartet anvendelse af fællesskabsretten og forudsætter, at man forsøger nærmere at fastlægge begrebets indhold i forhold til dette krav.

Men det er — for at gentage ordene i samme dom — her ikke uvæsentligt, at »de særlige omstændigheder, der kan berettige anvendelsen af begrebet den offentlige orden, kan være forskellige fra land til land og fra periode til periode, og

at der derfor må indrømmes de nationale kompetente myndigheder et skøn inden for de af traktaten afstukne rammer«.

Det drejer sig med andre ord om at forene to divergerende imperativer:
— Fællesskabets, som består i at sætte arbejdskraftens frie bevægelighed igennem;
— medlemsstaternes, som går ud på at opretholde den offentlige orden på deres område.

Da jeg ikke tror, at man kan fastlægge et udelukkende fællesskabsretligt indhold af begrebet den offentlige orden, som i mange henseender stadig er relativt, forekommer det mig at være mere realistisk at undersøge, hvilke grænser der netop i traktaten og gennemførelsesdirektiverne sættes for de nationale myndigheders beføjelser.

Nogle af disse angår de formelle og processuelle betingelser for disse beføjelsers udøvelse.

Andre angår realiteten i problemet: når medlemsstaternes myndigheder har givet en arbejdstager ret til at bo på det nationale område, kan de da begrænse hans ret til frit at bevæge sig? Skal de ikke, når de vil begrænse hans frihed, overholde princippet om ligestilling med statens egne borgere?

Hvad angår de garantier, som skal omgive enhver beslutning, der begrænser den frie bevægelighed eller opholdsretten, indeholder direktiv nr. 64/221 som nævnt en vigtig bestemmelse, som indirekte men sikkert begrænser de nationale myndigheders beføjelser, for så vidt disse forpligtes til at give den pågældende meddelelse om de hensyn til den offentlige orden, der er lagt til grund for beslutningen, medmindre statens sikkerhed er til hinder herfor.

Med dette ene forbehold skal enhver beslutning af denne art, selv om den begrænser sig til at forbyde ophold på en del af det nationale område, derfor være ledsaget af en nøjagtig angivelse af de hensyn, som forvaltningen har lagt til grund. Det er bestemt ikke tilstrækkeligt, at denne begrundelse indskrænker sig til blot i almindelighed at henvise til hensynet til den offentlige orden. De forhold, som bebrejdes arbejdstageren, og som vedrører hans personlige adfærd, må være klart og nøjagtigt angivet. Der skal endvidere gives den pågældende lejlighed til at gøre sig bekendt med disse forhold, før afgørelsen fuldbyrdes, dvs. senest ved dens forkyndelse.

Uanset artikel 7, 8 og 9 i direktivet kun angår beslutninger, hvorved udstedelse eller forlængelse af opholdstilladelse nægtes, eller beslutninger om udvisning, forekommer det mig endvidere, at selv om en arbejdstagers opholdsret kan begrænses territorialt, er det ikke desto mindre fortsat nødvendigt, at de hensyn, som denne foranstaltning støttes på, skal angives, for at den pågældende på hensigtsmæssig måde kan fremføre sit forsvar.

Dette krav er også begrundet, hvor der under de i direktivets artikel 9 nævnte betingelser forud for udstedelsen af en beslutning, som begrænser indrejse- eller opholdsretten, kræves en udtalelse fra et rådgivende organ, der er uafhængig af den myndighed, som har kompetence til at træffe beslutningen. A fortiori må det samme gælde, hvor den pågældende benytter sig af den klageadgang, som såvel Fællesskabets arbejdstagere som indenlandske arbejdstagere har.

Forvaltningen kan ikke lade klageren i uvidenhed om grundene bag den beslutning, som er truffet over for ham, og først afsløre dem under den sag, som er blevet anlagt ved retten.

Alle disse bestemmelser, hvis direkte virkning næppe kan bestrides, har til formål at sikre Fællesskabets arbejdstagere ufravigelige garantier.

Det er dog nødvendigt at behandle teksterne nærmere og undersøge, om med-

lemsstaterne i betragtning af målene i traktatens artikel 48 af hensyn til den offentlige orden gyldigt kan forbyde en statsborger i Fællesskabet at opholde sig på en del af deres område.

Som Kommissionens repræsentant har forklaret, har Rådet ment, at opholdsretten skulle omfatte hele territoriet i enhver af disse stater. Hvis man gennemser de direktiver, som efterhånden er udstedt, vil man konstatere, at kun direktiv af 25. februar 1964 (64/220), den første bestemmelse om rejse og ophold for ikke-lønmodtagere med hensyn til etablering og udveksling af tjenesteydelser, gav i artikel 4 de nationale myndigheder mulighed for ved individuel beslutning at fravige princippet om, at opholdstilladelsen gælder for hele den udstedende stats område. Denne bestemmelse blev ikke gentaget i beslutning nr. 73/148, som er trådt i stedet for den første tekst.

Man finder den ikke i nogen af de to direktiver nr. 64/240 og nr. 68/360 — den anden er stadig i kraft — om afskaffelse af restriktioner for rejse og ophold for arbejdstagere.

Endelig nævner direktivet om samordning af de særlige foranstaltninger, som gælder for udlændinge, og som er begrundet i hensynet til den offentlige orden, kun nægtelse af udstedelse eller forlængelse af opholdstilladelser samt udvisninger.

Skal man efter en sådan sammenligning af lovteksterne slutte, at den territoriale gyldighed af de opholdstilladelser, som udstedes til Fællesskabets statsborgere, ikke må begrænses?

Jeg kan ikke umiddelbart hævde dette, da der i alle disse lovtekster findes en generel formel, hvorefter medlemsstaterne kun må fravige direktivernes bestemmelser af hensyn til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed, en formel, der kan opfattes som dækkende enhver begrænsning uanset dennes rækkevidde og art, forudsat den lovligt støttes på begrebet offentlig orden.

Eftersom de nationale myndigheder har ret til at påberåbe sig forbeholdet om den offentlige orden til at nægte visse af Fællesskabets arbejdstagere adgang til deres område eller til at udvise dem, som har fået tilladelse til at opholde sig dér, men hvis personlige adfærd retfærdiggør, at de udvises, ville det så ikke være fornuftstridigt at fratage medlemsstaterne retten til over for disse arbejdstagere at træffe mindre alvorlige foranstaltninger, som er begrænset til et forbud mod ophold på en del af deres område?

Dette er således ikke et argument, der kan støttes på den sukcessive affattelse af de direktiver, som jeg lægger til grund, men nogle langt vigtigere betragtninger, som jeg mener at kunne udlede af artikel 48's opbygning og af målsætningerne for princippet om den frie bevægelighed.

Det forekommer mig nemlig, at arbejdstagerens opholdsret, når han først har fået tilladelse til at rejse ind på en medlemsstats område, er *uadskilleligt* forbundet med retten til at udøve en beskæftigelse dér, og at udøvelsen af denne ret nødvendigvis medfører, at han har ret til under de samme betingelser som statens egne borgere at vælge sin bopæl på et hvilket som helst sted på modtagerstatens område.

Princippet om ligestilling, som er grundlaget for forordning nr. 1612/68, både for så vidt angår adgangen til beskæftigelse og arbejdsvilkårene, kan efter min mening anvendes på opholdsretten.

Selv om udvisning af en arbejdstager i Fællesskabet ikke kan udelukkes som en »ultima ratio«, når han i kraft af sin personlige adfærd udgør eller kan udgøre en tilstrækkelig alvorlig forstyrrelse af den offentlige orden, og selv om det er rigtigt, at reglen om ikke-diskrimination på grundlag af statsborgerskabet ikke finder anvendelse i denne henseende, da medlemsstaterne i kraft af et almindeligt princip i folkeretten ikke kan fratage deres egne borgere retten til at leve på deres område, forholder det sig ikke på samme måde, hvad angår opholdsforbud.

Jeg forstår nok, at forbeholdet om den offentlige orden under udarbejdelsen af artikel 48 blev indsat i indledningen af denne artikels stk. 3 for at retfærdiggøre afvigelser både fra arbejdstagerens ret til at »søge faktiske tilbudte stillinger« og hans ret til frit at bevæge sig inden for medlemsstaternes område og til at tage ophold dér med henblik på beskæftigelse. Men udøvelsen af disse uadskillelige rettigheder udelukker efter stk. 2 enhver i nationaliteten begrundet forskelsbehandling.

Jeg udleder heraf, at en foranstaltning om forbud mod ophold på en del af territoriet i en medlemsstat kun kan træffes over for en arbejdstager, som er statsborger i en anden medlemsstat, under de betingelser, hvorunder en sådan beslutning kan ramme statens egne borgere.

Den franske regering har som svar på nogle spørgsmål, som Domstolen har stillet, oplyst, at opholdsforbud i medfør af artikel 44 i Code pénal (straffeloven) er en akcessorisk retsfølge, som kun kan idømmes af den domsmyndighed, som afsiger hoveddommen. Bortset fra det i loven af 3. april 1955 meget usædvanlige tilfælde med undtagelsestilstand, kan en sådan foranstaltning ikke træffes af en administrativ myndighed.

I medfør af reglen om ligestilling med nationale statsborgere, må det antages, at de arbejdstagere i Fællesskabet, som har fået tilladelse til at bo på det franske område, ikke kan rammes af forbud mod ophold i visse egne eller departementer, med mindre dette sker akcessorisk i tilknytning til en straffedom eller i forbindelse med en undtagelsestilstand.

Jeg foreslår, at Domstolen kender for ret:

1. Udtrykket »begrænsninger, der retfærdiggøres af hensynet til den offentlige orden« i artikel 48, stk. 3 i traktaten om Det europæiske Fællesskab, angår både de individuelle beslutninger, som begrænser friheden til at bevæge sig og tage ophold for arbejdstagere, der er statsborgere i medlemsstaterne, og de generelle retsforskrifter, som på dette område udstedes af de nationale myndigheder.

2. En beslutning, hvorved en sådan arbejdstager forbydes at tage ophold på en del af modtagerstatens område, er med henblik på målene i traktatens artikel 48 og særlig princippet om ikke-diskrimination på grundlag af nationalitet, kun retfærdiggjort, såfremt den træffes under de materielle og processuelle betingelser, som kan retfærdiggøre et opholdsforbud over for en statsborger fra denne stat.