FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

fremsat den 26. november 1996 *

1. High Court of Justice (Queen's Bench Division) har forelagt Domstolen fem præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af Rådets direktiv 64/221/EØF 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 (herefter »direktivet«) [1].

2. High Court har fundet det nødvendigt at få besvaret disse spørgsmål for at kunne afgøre nogle sager om domstolsprøvelse (»judicial review«), der er anlagt af Mann Singh Shingara og Abbas Radiom i anledning af, at de britiske myndigheder har nægtet dem tilladelse til indrejse i Det Forenede Kongerige under henvisning til hensynet til den offentlige sikkerhed.

De faktiske omstændigheder i Radiom-sagen og sagens behandling (ifølge forelæggelseskendelsen)

3. Radiom, der er iransk statsborger og siden 1981 har været gift med en britisk statsborger, opnåede irsk indfødsret i maj 1982. I maj 1983 fik han tidsubegrænset opholdstilladelse i Det Forenede Kongerige, ikke på grund af, at han var statsborger i Fællesskabet (det er ikke godtgjort, at dette på daværende tidspunkt var Indenrigsministeriet (Home Office) bekendt), men i sin egenskab af borger i et tredjeland, idet ansøgningen om opholdstilladelse var indgivet under henvisning til, at han var gift med en britisk statsborger.

4. Mellem 1983 og 1989 arbejdede Radiom i det iranske konsulats tjeneste, først i Manchester og senere i London. I 1989 afbrød Det Forenede Kongerige de diplomatiske forbindelser med Iran, og den 9. marts 1989 meddelte Udenrigsministeriet (Foreign Office) [2] Radiom, at han, hvis han ikke forlod Det Forenede Kongerige inden for en frist på syv dage, ville blive tilbageholdt og udvist. Radiom forlod landet uden at afvente gennemførelsen heraf. Forholdet synes at være, at han på daværende tidspunkt fik at vide, at han ville blive udvist af hensyn til landets sikkerhed, men han fik ikke yderligere oplysninger.

* Originalsprog: spansk.

1 — EFT 1963-1964, s. 109.

2 — I forelæggelseskendelsen hedder det, at meddelelsen blev givet af Home Office, men af bilaget til begæringen om domstolsprøvelse (bilag 1) fremgår det, at det i realiteten var Foreign Office.

5. Den 2. juli 1992 skrev Radiom's advokater til Home Office og tilkendegav, at Radiom var statsborger i Fællesskabet, idet de samtidig ønskede oplyst, hvorledes han ville være stillet, hvis han vendte tilbage til Det Forenede Kongerige for at arbejde. Af det officielle svar af 24. september 1992 fremgik, at det var besluttet at udvise ham af hensyn til landets sikkerhed (og at afgørelsen ikke kunne påklages), og at »Radiom, hvis han skulle forsøge at indrejse i Det Forenede Kongerige, vil blive nægtet indrejse af de anførte grunde, uden at han har mulighed for at klage. Såfremt han findes at være indrejst i Det Forenede Kongerige, vil han få pålæg om at udrejse, og heller ikke i dette tilfælde vil han have nogen klageadgang«.

6. Den 13. oktober 1992 ansøgte Radiom's advokater formelt indenrigsministeren om udstedelse af en opholdstilladelse for EF-statsborgere til deres klient eller i tilfælde af afslag om en »detaljeret begrundelse«. De anmodede desuden om oplysninger om »hvilken klageadgang vor klient efter bestemmelserne i artikel 9 i direktiv 64/221/EØF har over for et sådant afslag«.

7. I indenrigsministerens afslag af 23. november 1992 gentoges det, at han »... hvis han nu skulle forsøge at indrejse i Det Forenede Kongerige, eller hvis han findes at have gjort dette, vil blive nægtet indrejse og/eller blive udvist på grund af ulovlig indrejse. Der er ingen mulighed for at klage over disse afgørelser« [3].

8. Under den sag om domstolsprøvelse af afgørelsen, som Radiom har anlagt ved High Court den 23. november 1993, har han nedlagt påstand om, at det anerkendes, at han har ret til at opnå opholdstilladelse, og til at klage, eller at det pålægges indenrigsministeren at indhente en vejledende udtalelse fra en uafhængig myndighed.

9. For High Court har indenrigsministerens repræsentant redegjort for de grunde, som førte til, at ministeren personligt beordrede Radiom udvist i 1989, og at han, efter personligt at have behandlet sagen, ikke ændrede standpunkt:

»... beslutningen om at udvise sagsøgeren fra Det Forenede Kongerige i 1989 blev truffet efter ordre fra den daværende indenrigsminister personligt. Denne begrundede sin afgørelse med, at sagsøgerens tilstedeværelse i

3 — Indenrigsministeren anførte nærmere følgende vedrørende direktivet: »I Deres brev omtaler De artikel 9 i direktiv 64/221/EØF, der omhandler de muligheder for klage, der kan benyttes af statsborgere i Det Europæiske Fællesskab (herunder irske statsborgere) ... Efter det over for mig oplyste, er det muligt at udvise eller nægte statsborgere fra EF-lande (herunder irske statsborgere) tilladelse til indrejse. Det er endvidere oplyst, at dersom grundene til udelukkelsen er af en sådan art, at afgørelsen normalt ikke kan påklages (det vil f.eks. sige hensynet til den offentlige sikkerhed eller offentlighedens interesse), har en EF-statsborger (herunder irske statsborgere) ikke adgang til at klage.«

Det Forenede Kongerige ikke var i offentlighedens interesse og stred mod nationale sikkerhedsinteresser.

... Grunden til, at afgørelsen i 1989 blev truffet, var, at man vidste, at sagsøgeren var tilhænger af vold mod medlemmerne af oppositionen mod Khomeni's styre i Iran, og at han også havde deltaget i indsamling af oplysninger vedrørende iranske modstandskredse i Det Forenede Kongerige. På daværende tidspunkt var det iranske styre i færd med at gennemføre et program for drab på modstandere. Disse drab foregik fortsat i hele Europa og andre steder. Grundene til afgørelsen i 1989 angik kun sagsøgerens personlige adfærd. Afgivelse af flere oplysninger om grundene til afgørelsen vil være i strid med Det Forenede Kongeriges sikkerhed.

Indenrigsministeren har personligt overvejet muligheden af at tilbagekalde udvisningsafgørelsen på baggrund af indgivelsen af begæringen om domstolsprøvelse, men på grund af sagsøgerens tidligere adfærd og de nu foreliggende oplysninger om ham, som er i indenrigsministerens besiddelse, og hvorefter sagsøgeren fortsat støtter og arbejder for den iranske regerings mål, finder ministeren, at en tilbagekaldelse af udvisningsordren ville stride mod nationale sikkerhedsinteresser.«

De faktiske omstændigheder i Shingara-sagen og sagens behandling (ifølge forelæggelseskendelsen)

10. Shingara, der er født i Indien, har fransk statsborgerskab. Den 29. marts 1991 forsøgte han at indrejse i Det Forenede Kongerige, men blev nægtet indrejsetilladelse ifølge en afgørelse, der blev truffet af indenrigsministeren personligt, idet det efter hans opfattelse »ville stride mod den offentlige orden og sikkerhed« at give ham tilladelse til indrejse i Det Forenede Kongerige.

11. I den offentlige meddelelse om nægtelsen af indrejsetilladelse hed det endvidere: »De har ikke adgang til at klage over nægtelsen af indrejsetilladelsen, fordi denne er givet efter personlig instruks fra indenrigsministeren, der har truffet afgørelsen af de anførte grunde.« Dette udtryktes på samme måde i en anden meddelelse fra indenrigsministeren af 26. april 1991, hvori det ligeledes hed, at Shingara ikke havde adgang til at klage over afgørelsen.

12. Den 10. november 1992 skrev Shingara's advokater til Indenrigsministeriet og tilkendegav, at »Singh Shingara i henhold til artikel 9, stk. 2, i direktiv 64/221 burde have haft adgang til at forelægge sin klage for en administrativ myndighed og til personligt at fremføre sit forsvar (medmindre det kunne

bevises, at hensynet til statens sikkerhed talte imod hans tilstedeværelse).

Under disse omstændigheder anmoder vi om, at der straks træffes de fornødne foranstaltninger til, at der kan iværksættes en administrativ klage, idet vi i modsat fald vil se os nødsaget til at indgive begæring om domstolsprøvelse.«

13. I svaret fra Indenrigsministeriet, der blev sendt den 18. maj 1993, bekræftedes det, at der ikke var mulighed for klage.

14. Shingara indgav faktisk ikke nogen klage, men den 15. juli 1993 ankom han til Dover havn sammen med sin hustru og børn og fik lov til at rejse ind i landet efter at have fremvist sit franske identitetskort. Han oplyste ikke fremmedpolitiet om, at han forinden havde fået afslag på sin ansøgning om indrejsetilladelse, og heller ikke om grundene til, at denne var blevet nægtet.

15. Den 22. juli 1993 blev Shingara anholdt i Birmingham på grund af ulovlig indrejse i landet. I meddelelsen herom, som han modtog samme dag, hed det: »... Jeg er bekendt med, at De ulovligt er indrejst i landet i medfør af section 33(1) i Immigration Act 1971 ... Jeg agter at give ordre til, at De til sin tid skal udvises fra Det Forenede Kongerige. De vil i en særskilt skrivelse få nærmere oplysninger herom.«

16. Den 30. juli 1993 gav retten tilladelse til, at der blev indgivet begæring om domstolsprøvelse (»judicial review«) med henblik på at anfægte tilbageholdelsen. Samme dag blev han løsladt og vendte tilbage til Frankrig.

17. Shingara har for High Court anfægtet beslutningen af 22. juli 1993 om at anse ham for ulovligt indrejst i Det Forenede Kongerige, at tilbageholde ham, at udvise ham fra Det Forenede Kongerige og at forbyde hans indrejse i Det Forenede Kongerige. Han har nedlagt påstand om, at beslutningen ophæves, og at det fastslås, at han eventuelt kan påklage forbuddet eller få sagen forelagt for en uafhængig myndighed i overensstemmelse med direktivets artikel 9, stk. 2.

18. Indenrigsministerens repræsentant har for High Court forklaret grundene til afgørelsen af 1991 som følger: »... efter indenrigsministerens opfattelse var sagsøgeren involveret i aktiviteter, der fremmede den ekstremistiske sikh-bevægelse i Det Forenede Kongerige og terrorisme andre steder. Sagsøgeren er leder af Babbar Khalsa (BK) i Frankrig, en sikh-organisation, der støtter

terroristvirksomhed i Indien. Det ville være i strid med den nationale sikkerhed og uforeneligt med beskyttelse af kilderne til oplysningerne at anføre yderligere grunde.«

De præjudicielle spørgsmål

19. Før High Court of Justice afgør de to sager, har den fundet det nødvendigt at anmode Domstolen om at besvare en række spørgsmål vedrørende fortolkningen og anvendelsen af direktivet. Spørgsmålene er formuleret således:

»1) 1) Henviser udtrykket i artikel 8 i Rådets direktiv 64/221/EØF af 25. februar 1964 'samme adgang til at påklage ... som indlændinge har med hensyn til administrative afgørelser'

a) til det særlige retsmiddel mod afgørelser om indrejse, som indlændinge har (i det konkrete tilfælde til at indbringe afgørelsen for immigration adjudicator),

eller

b) henviser udtrykket blot til de retsmidler, der kan anvendes mod administrative afgørelser i almindelighed (i det konkrete tilfælde at indgive begæring om domstolsprøvelse)?

Såfremt besvarelsen af spørgsmål 1 (1) følger alternativ a), henviser det nævnte udtryk i artikel 8 i direktiv 64/221 da blot til det retsmiddel, som indlændinge har under samme omstændigheder (i det konkrete tilfælde nægtelse af indrejse begrundet i hensynet til statens sikkerhed), eller henviser udtrykket tillige til de særlige retsmidler, som indlændinge har under tilsvarende eller lignende omstændigheder? Hvis dette er tilfældet, i hvor høj grad skal der da foreligge tilsvarende eller lignende omstændigheder?

2) Når henses til besvarelsen af spørgsmål 1, skal artikel 8 i direktiv 64/221 da fortolkes således, at en statsborger i en EF-medlemsstat, der begrundet i hensynet til statens sikkerhed nægtes indrejse i Det Forenede Kongerige, har ret til at indbringe beslutningen for immigration adjudicator, hvis en britisk statsborger, der begrundet i hensynet til statens sikkerhed nægtes indrejse i Det Forenede Kongerige, ud fra en korrekt fortolkning af de relevante bestemmelser i den nationale ret har en sådan ret med henblik på at bevise, at han er britisk statsborger og derfor berettiget til at indrejse i Det Forenede Kongerige, uanset om hans tilstedeværelse i Det Forenede Kongerige er uønsket af hensyn til statens sikkerhed?

3) Finder de indledende udtryk i artikel 9, stk. 1, i direktiv 64/221 ('hvis der ingen retsmidler findes, eller hvis retsmidlerne kun tager sigte på spørgsmålet om beslutningens lovlighed, eller ikke har opsættende virkning ...') tilsvarende anvendelse på artikel 9, stk. 2?

4) Har en statsborger i en EF-medlemsstat, når der er truffet beslutning begrundet i hensynet til den offentlige orden og sikkerhed om at udvise ham fra en medlemsstat, hvori han ikke er statsborger, og han er udrejst, uden at beslutningen er påklaget, og uden at der er indhentet udtalelse fra en uafhængig kompetent myndighed i henhold til artikel 8 og 9 i Rådets direktiv 64/221, da ret til at forelægge beslutningen for en uafhængig kompetent myndighed efter artikel 9, stk. 2, såfremt han senere vender tilbage til eller søger at vende tilbage til den pågældende medlemsstat, når der er tale om:

a) afslag på en begæring om opholdstilladelse

eller

b) afslag på en begæring om indrejsetilladelse

eller

c) en beslutning om udvisning?

5) Afhænger besvarelsen af spørgsmål 4 af, om

a) ansøgeren er indrejst i medlemsstaten, før han anmoder om opholdstilladelse

b) ansøgeren er blevet udvist af medlemsstaten, før han har anmodet om opholdstilladelse, eller har aldrig anmodet om opholdstilladelse

c) ansøgerens tidligere udrejse skyldtes en beslutning om udvisning eller en trussel om tilbageholdelse og udvisning og blev efterfulgt af en beslutning om at nægte indrejse?«

De fællesskabsbestemmelser, der ønskes fortolket

20. Direktivet omhandler en samordning af medlemsstaternes administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser om retten for statsborgere i andre medlemsstater til at tage ophold og skifte opholdssted på deres områder eller om udvisning af sådanne stats-

borgere, når disse love og administrative bestemmelser indføres af hensyn til den offentlige orden, sikkerhed og sundhed. Som følge heraf vedrører direktivet først og fremmest betingelserne for disse personers ret til indrejse og ophold.

21. Direktivet indeholder både materielle og processuelle bestemmelser. I de materielle bestemmelser (artikel 2, stk. 2, og artikel 3 og 4) opstilles der grænser for de grunde, som medlemsstaterne kan påberåbe sig »af hensyn til den offentlige orden, sikkerhed og sundhed« med henblik på at begrænse adgangen for statsborgere fra de øvrige medlemsstater til at opholde sig i landet. Der er ikke stillet præjudicielt spørgsmål om fortolkningen af disse bestemmelser [4].

22. For så vidt angår de processuelle bestemmelser kræver direktivet, at hver enkelt medlemsstat skal give statsborgere fra de øvrige medlemsstater mulighed for at påklage administrative afgørelser, der træffes på dette område. Det er netop dette krav, de præjudicielle spørgsmål drejer sig om.

23. I direktivets artikel 6 hedder det: »Den pågældende skal have meddelelse om de hensyn til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed, der er lagt til grund for en beslutning, der vedrører ham, medmindre hensynet til statens sikkerhed er til hinder herfor.«

24. Direktivets artikel 7 bestemmer: »Beslutningen om nægtelse af at udstede eller forlænge en opholdstilladelse eller om udvisning skal meddeles den pågældende. I meddelelsen skal det angives, inden for hvilken frist han skal forlade landet. Bortset fra påtrængende tilfælde må denne frist ikke være kortere end femten dage, når vedkommende endnu ikke har modtaget en opholdstilladelse, og i alle øvrige tilfælde ikke kortere end en måned.«

25. Direktivets artikel 8, der særligt omhandler ordningen vedrørende adgangen til at påklage de nævnte beslutninger, har følgende ordlyd: »Den pågældende skal have samme adgang til at påklage den beslutning, hvorved indrejse, udstedelse eller forlængelse af opholdstilladelse nægtes, eller beslutningen om udvisning, som indlændinge har med hensyn til administrative afgørelser.«

26. Endelig hedder det i direktivets artikel 9:

»1. Hvis der ingen retsmidler findes, eller hvis retsmidlerne kun tager sigte på spørgsmålet om beslutningens lovlighed, eller ikke har opsættende virkning, må beslutning om

4 — I forelæggelseskendelsen anerkendes det, at »begge sagsøgerne har anbringender, de vil fremføre vedrørende begrundelsen for sagsøgtes beslutninger om at udvise dem fra Det Forenede Kongerige ... at advokaterne ikke på sagens nuværende stade har søgt at udvikle deres anbringender vedrørende udvisningsgrundenes rigtighed eller tilstrækkelighed, og at der ikke er noget yderligere spørgsmål, der kræver forelæggelse ...«.

nægtelse af forlængelse af opholdstilladelse eller om udvisning af en indehaver af opholdstilladelse, bortset fra påtrængende tilfælde, ikke træffes af den administrative myndighed før efter indhentet udtalelse fra en kompetent myndighed i værtslandet, over for hvilken den pågældende skal kunne fremføre sit forsvar og lade sig bistå og repræsentere i overensstemmelse med den fremgangsmåde, der er fastsat i den nationale lovgivning.

Denne myndighed skal være en anden end den, der er kompetent til at træffe beslutning om nægtelse af forlængelse af opholdstilladelse eller om udvisning.

2. Beslutningen om nægtelse af udstedelse af den første opholdstilladelse og beslutningen om udvisning før udstedelse af en sådan tilladelse skal på den pågældendes begæring forelægges den myndighed, fra hvilken forudgående udtalelse skal indhentes efter stk. 1. Den pågældende er da berettiget til personligt at fremføre sit forsvar, medmindre hensynet til statens sikkerhed taler derimod.«

De nationale bestemmelser vedrørende udlændinges adgang til landet

27. Ifølge fast retspraksis kan Domstolen ikke fortolke nationale bestemmelser eller tage stilling til deres virkning inden for rammerne af proceduren ifølge EF-traktatens artikel 177. Af hensyn til forståelsen af sagernes baggrund finder jeg det dog hensigtsmæssigt at opregne de nationale bestemmelser, der finder anvendelse ifølge forelæggelseskendelsen.

28. Disse bestemmelser findes i Immigration Act 1971 (lov om indrejse og ophold), og af disse har følgende bestemmelser direkte betydning for de to hovedsager:

— Section 1(1) bestemmer, at alle, der efter loven har ret til at opholde sig i Det Forenede Kongerige, frit kan bo i landet og indrejse i og udrejse fra det uden tilladelse eller hindringer med undtagelse af sådanne, som kan kræves i henhold til og i overensstemmelse med loven som betingelse for at fastslå deres ret, eller som i øvrigt lovligt kan pålægges.

— Section 2(1) bestemmer, at britiske statsborgere har ret til at bo i Det Forenede Kongerige.

— Section 3(1) bestemmer, at udlændinge med bestemte undtagelser ikke må indrejse i Det Forenede Kongerige uden tilladelse.

— Section 3(5)(b) indeholder bestemmelser om udvisning [5] af bl. a. udlændinge, som af ministeren findes at være »conducive to the public good« (i offentlighedens interesse). En britisk statsborger kan ikke udvises.

— I medfør af section 3(8) har den, der påstår at have britisk statsborgerret eller påberåber sig en undtagelse ifølge loven, bevisbyrden for det pågældende forhold.

29. For så vidt angår påklage af administrative afgørelser vedrørende indrejsetilladelse hedder det i section 13 (»appeals against exclusion from the United Kingdom«): »... en person, der efter denne lov nægtes indrejsetilladelse i Det Forenede Kongerige, [kan] klage til en 'adjudicator' over afgørelsen om, at han skal have en tilladelse, eller over nægtelsen af tilladelse« [6].

30. Lovens section 13(5) udelukker mulighed for klage for den, over for hvem ministeren har erklæret, at nægtelsen af indrejsetilladelse er begrundet i offentlighedens interesse (»conducive to the public good«). I bestemmelsen hedder det: »Klage ['appeal'] kan ikke rettes mod en nægtelse af indrejsetilladelse eller mod nægtelse af visum, hvis Secretary of State attesterer, at han selv — og ikke en person, der handler efter bemyndigelse — har givet ordre til at nægte vedkommende indrejse i Det Forenede Kongerige med den begrundelse, at dette er i offentlighedens interesse, eller hvis indrejsetilladelse eller visum er nægtet i overensstemmelse med en sådan ordre« [7].

Den frie bevægelighed inden for Fællesskabet for medlemsstaternes statsborgere. Retten til indrejse i medlemsstaternes områder og begrænsningerne i denne ret af hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed

31. Selv om jeg risikerer at gentage selvfølgeligheder, vil jeg erindre om, at EØF-traktaten allerede fra begyndelsen har sikret statsborgere i en medlemsstat ret til frit at bevæge sig til en anden medlemsstat med henblik på at udøve erhvervsmæssig virksomhed, det være sig som arbejdstagere (arti-

5 — [O. a.: Generaladvokaten oplyser, at han i den spanske originaltekst benytter ordene »deportación« og »expulsion« uden betydningsforskel for at betegne beslutninger, hvorved nogen, om fornødent ved anvendelse af magt, forpligtes til forlade en stats område].

6 — Afgørelser truffet af en »adjudicator« kan ligeledes på visse betingelser påklages til Immigration Appeal Tribunal (section 20 i Immigration Act). Både »adjudicators« og medlemmerne af Appeal Tribunal beskikkes af Lord Chancellor, normalt blandt jurister med en vis erhvervserfaring.

7 — I section 33 i Immigration Act defineres »entry clearance« som »en visering, indrejsetilladelse eller andet dokument, som i henhold til forskrifterne for immigration skal antages som bevis eller nødvendigt bevis for, at en person, selv om han ikke er britisk statsborger, opfylder de fastsatte betingelser for indrejse i Det Forenede Kongerige (men ikke indebærer en arbejdstilladelse)«.

kel 48), selvstændige erhvervsdrivende (artikel 52) eller tjenesteydere (artikel 59) [8].

32. Ved fællesakten indførtes i tilslutning til »det indre marked« også begrebet »et område uden indre grænser«. I EF-traktatens artikel 7 A hedder det således, at »det indre marked indebærer et område uden indre grænser med fri bevægelighed for ... personer ... i overensstemmelse med bestemmelserne i denne traktat«.

33. I EF-traktatens artikel 8 A, som er indsat ved unionstraktatens artikel G, litra C, under overskriften »Unionsborgerskab«, bestemmes det, at »enhver unionsborger har ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område med de begrænsninger og på de betingelser, der er fastsat i denne traktat og gennemførelsesbestemmelserne hertil«.

34. Indførelsen af et unionsborgerskab med den dertil hørende, netop nævnte ret for indehaverne til fri bevægelighed på samtlige medlemsstaters område betegner et betydeligt kvalitativt fremskridt, for så vidt som man herved — som det med rette er fremført af Kommissionen — har løsrevet denne frihed fra dens funktionelle eller instrumentale bestanddele (forbindelsen med en erhvervsudøvelse eller opbygningen af det indre marked) og gjort den til en individuel og selvstændig ret, der følger af unionsborgernes politiske status.

35. Jeg finder det ikke nødvendigt i denne sag at redegøre for, i hvilket omfang den frie bevægelighed for personer under de efterfølgende etaper i EØF-traktatens udvikling har været til hinder for opretholdelse af kontrolformaliteter ved de indre grænser for personer, der er statsborgere i en anden medlemsstat [9].

36. Det er efter min opfattelse tilstrækkeligt at nævne, at heller ikke forud for fællesakten var retten til indrejse i en medlemsstat for statsborgere i de øvrige medlemsstater, som

8 — Denne ret til fri bevægelighed gælder ifølge Domstolens praksis også for turister i deres egenskab af modtagere af tjenesteydelser (dom af 31.1.1984, forenede sager 286/82 og 26/83, Luisi og Carbone, Sml. s. 377) og for studerende (dom af 26.2.1992, sag C-357/89, Raulin, Sml. I, s. 1027).

9 — Dette problem angår særlig tiden efter den 31.12.1992, der var den seneste dato for gennemførelsen af bestemmelserne i traktatens artikel 7 A. Europa-Parlamentet anlagde den 18.11.1993 sag (sag C-445/93) ved Domstolen i medfør af traktatens artikel 175 med påstand om, at det blev fastslået, at Kommissionen havde overtrådt traktaten ved ikke at fremsætte de nødvendige forslag om indførelse af den frie bevægelighed for personer inden for det indre marked i overensstemmelse med traktatens artikel 7 A. Kommissionen vedtog den 12.7.1995 et forslag til direktiv om ophævelse af kontrollen med personer ved de indre grænser. I forslaget hed det, at denne ophævelse var en følge af den »klare og ubetingede forpligtelse, der indeholdes i traktatens artikel 7 A«. I betragtning heraf fandt Europa-Parlamentet, at det var ufornødent at træffe afgørelse i sagen, og meddelte Domstolen dette, hvorefter Domstolen ved kendelse af 11.7.1996 besluttede at slette den af registret. Heller ikke anvendelsen af Schengen-aftalen, som fra den 26.3.1995 har været i kraft mellem syv medlemsstater, hører som sådan under fællesskabsretten.

påberåbte sig artikel 48, 52 eller 59, betinget af nogen form for administrativ tilladelse, idet der var tale om en ret, der fulgte umiddelbart af traktaten [10].

37. Rent konkret, og stadig for så vidt angår situationen forud for fællesakten, forbød bestemmelserne i den afledte ret udtrykkeligt, at retten til indrejse blev underkastet administrative tilladelser, idet der alene kunne kræves fremvisning af et identitetsdokument, der godtgjorde, at indehaveren var statsborger i en medlemsstat [11].

38. Disse principper, såvel som de heraf følgende forbud, udgør en del af den gældende fællesskabsret (acquis communautaire), og de efterfølgende ændringer af EØF-traktaten har kun styrket dem. De er derfor bindende for samtlige medlemsstater [12].

39. Der kan dog gælde visse begrænsninger i denne frie bevægelighed for personer. I forbindelse med de forskellige ændringer, der er sket i traktaten, har man på intet tidspunkt fuldstændig villet fratage medlemsstaterne deres traditionelle beføjelse til, som suveræne stater, at begrænse den frie bevægelighed for fremmede statsborgere ved at nægte dem ret til indrejse i eller udvise dem fra deres områder.

40. Anerkendelsen af denne beføjelse, der dog begrænses af fællesskabsretten [13], er i alle tilfælde sket i forbindelse med reguleringen af de rettigheder, jeg har nævnt ovenfor, nemlig i EF-traktatens artikel 48, stk. 3, for arbejdstagerne [14] og i traktatens artikel 56,

10 — I præmis 17 i dom af 7.7.1992, sag C-370/90, Singh, Sml. I, s. 4265 ff., på s. 4293, udtalte Domstolen: »Medlemsstaternes statsborgere har i denne forbindelse navnlig en ret, som udspringer direkte af traktatens artikel 48 og 52, til at indrejse og tage ophold i andre medlemsstater med henblik på dér at udøve en erhvervsmæssig beskæftigelse som forudsat i disse bestemmelser (jf. herved dom af 8.4.1976, sag 48/75, Royer, Sml. s. 497, præmis 31, og af 5.2.1991, sag C-363/89, Roux, Sml. I, s. 273, præmis 9)«.

11 — Således hed det i artikel 3 i Rådets direktiv 68/360/EØF af 15.10.1968 om afskaffelse af restriktioner om indrejse og ophold inden for Fællesskabet for medlemsstaternes arbejdstagere og deres familiemedlemmer (EFT 1968 II, s. 477):
»1. Medlemsstaterne skal tillade, at de i artikel 1 nævnte personer indrejser på deres område mod forevisning af gyldigt identitetskort eller pas.
2. Ved indrejse må der ikke stilles krav om indrejsevisum eller pålægges nogen anden lignende forpligtelse; dette gælder dog ikke familiemedlemmer, der ikke er statsborgere i en medlemsstat ...«
Dette er udtrykt på samme måde i Rådets direktiv 73/148/EØF af 21.5.1973 om ophævelse af rejse- og opholdsbegrænsningerne inden for Fællesskabet for statsborgere i medlemsstaterne med hensyn til etablering og udveksling af tjenesteydelser (EFT L 172, s. 14).

12 — Det Forenede Kongeriges immigrationslovgivning er udtrykkeligt blevet ændret i denne retning. Section 7 i Immigration Act 1988 fritager personer, der ifølge fællesskabsretten har ret til fri indrejse, for kravet om udstedelse af indrejsetilladelse i Det Forenede Kongerige.

13 — I dom af 4.12.1974, sag 41/74, Van Duyn, Sml. s. 1337, hedder det udtrykkeligt: »[ved direktiv 64/221] tilstræbes en begrænsning af det skøn, som national lovgivning i almindelighed tillægger de myndigheder, som har kompetence angående udlændinges indrejse og udvisning«.

14 — »Med forbehold af de begrænsninger, der retfærdiggøres af hensynet til den offentlige orden, den offentlige sikkerhed og den offentlige sundhed, indebærer den retten til ...«

stk. 1, for selvstændige erhvervsdrivende [15], der ligeledes finder anvendelse på den frie ret til udveksling af tjenesteydelser.

41. De beslutninger, medlemsstaterne træffer under udøvelse af denne beføjelse, må alene være begrundet i hensynet til den offentlige sundhed, den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed. Som anført ovenfor, er direktivets formål netop at samordne de nationale regler, der gælder for disse foranstaltninger, både materielt og processuelt.

42. Domstolen har i sin praksis specielt fastslået, at bestemmelsen om den offentlige orden som grundlag for beslutninger om begrænsning af den frie bevægelighed skal fortolkes snævert [16].

43. Kort sagt har medlemsstaterne fortsat, af de særlige grunde jeg har omtalt, beføjelse til at nægte statsborgere fra andre medlemsstater tilladelse til at indrejse i og have ophold på deres områder. Denne beføjelse kan dog kun lovligt udøves under overholdelse af fællesskabsrettens regler.

Klageadgangen i medfør af direktivets artikel 8 (det første og det andet præjudicielle spørgsmål)

44. Med de to første spørgsmål, som det er hensigtsmæssigt at behandle under ét, anmoder den forelæggende ret Domstolen om at fortolke direktivets artikel 8, for så vidt som det heri kræves, at beslutninger, der træffes af medlemsstaternes myndigheder om disse forhold, skal være undergivet »samme adgang til at påklage ... som indlændinge har med hensyn til administrative afgørelser«.

45. Spørgsmålet drejer sig om, hvorvidt der ved »samme adgang til at påklage ... som indlændinge har ...« [17] skal forstås særlige klageadgange, der står åbne for landets egne borgere med hensyn til indrejse og ophold i deres egen stat eller med hensyn til udvisning, eller om der derimod skal forstås de

15 — »Bestemmelserne i dette kapitel [om etableringsretten] ... udelukker ikke anvendelse af love eller administrativt fastsatte bestemmelser, der indeholder særlige regler for fremmede statsborgere, og som er begrundet i hensynet til den offentlige orden, den offentlige sikkerhed eller den offentlige sundhed«.

16 — I dom af 28.10.1975, sag 36/75, Rutili, Sml. s. 1219, hedder det: »Medlemsstaterne har i medfør af forbeholdet i artikel 48, stk. 3 ... frihed til i overensstemmelse med de nationale behov at bestemme, hvad hensynet til den offentlige orden kræver; dette begreb må imidlertid i fællesskabsretlig sammenhæng og særligt i det omfang, det skal retfærdiggøre en afvigelse fra de grundlæggende principper om arbejdskraftens ligebehandling og frie bevægelighed, fortolkes snævert, således at dets rækkevidde ikke ensidigt kan afgøres af den enkelte medlemsstat uden fællesskabsinstitutionernes kontrol«.

17 — Det engelske udtryk for denne klageadgang er generelt: »the same legal remedies«. Denne almindelige kategori indbefatter et snævrere begreb i form af sagsanlæg, som er omhandlet i direktivets artikel 9 under betegnelsen »appeals to a court of law«.

klageadgange, som almindeligvis kan benyttes over for administrative afgørelser, uanset hvilket område de vedrører.

46. Efter min opfattelse er det svar, der er i bedst overensstemmelse med reglen, det andet. Over for administrative afgørelser vedrørende udlændinge, der ønskes anfægtet, skal der kunne iværksættes de samme former for klage, som den pågældende stats egne borgere i almindelighed kan iværksætte mod enhver administrativ afgørelse.

47. Selve ordlyden af reglen bekræfter, at udgangspunktet må være det almindelige system for påklage af administrative afgørelser. Ifølge direktivets artikel 8 skal udlændinge have samme adgang til at benytte dette almindelige system, når de ønsker at anfægte beslutninger truffet af administrationen i sager vedrørende deres indrejse, ophold eller udvisning under påberåbelse af den offentlige orden, sikkerhed og sundhed.

48. Bestemmelsens formål fører til samme konklusion. Det ville ikke have nogen særlig mening, hvis direktivets artikel 8 alene vedrørte visse særlige former for klageadgang, landets egne statsborgere kunne benytte sig af, men som de ikke har brug for at benytte. Statsborgerne i hver enkelt medlemsstat har ikke dette behov for at påklage administrative afgørelser, hvorved de nægtes adgang til indrejse i eller udvises fra deres eget land, idet der pr. definition [18] ikke kan træffes sådanne foranstaltninger over for dem [19].

49. Det ville derfor være temmelig ulogisk, hvis man i direktivet skulle have bestemt, at en særlig klageadgang — der er beregnet for landets egne borgere, men som ikke kan forklares i national ret, netop fordi den ikke har noget formål — også skulle gælde for fremmede statsborgere.

50. Sagsøgerne hævder dog, at det rigtige svar må være det modsatte, da der for britiske statsborgere, der er berørt af disse administrative afgørelser, findes særlige klagemuligheder i Immigration Act 1971.

18 — I præmis 22 i dommen i Shing-sagen, jf. fodnote 10, udtalte Domstolen, at der måtte gives Det Forenede Kongerige medhold i, at når en statsborger i en medlemsstat indrejser i og tager ophold i denne, sker dette på grundlag af de rettigheder, som er knyttet til hans statsborgerskab, og ikke på grundlag af de rettigheder, som han eller hun har i henhold til fællesskabsretten. Det fremgår da også af artikel 3 i den fjerde tillægsprotokol til den europæiske menneskerettighedskonvention, at en stat ikke fra sit territorium kan afvise eller udvise en af sine statsborgere.

19 — For så vidt angår lovgivningen i Det Forenede Kongerige (der ikke har ratificeret den fjerde tillægsprotokol til den europæiske menneskerettighedskonvention) erkendes dette også af den forelæggende ret, idet den anfører: »... en beslutning om at nægte nogen, hvis britiske statsborgerskab giver ham ret til ophold i Det Forenede Kongerige, indrejsetilladelse [ville] udgøre en oplagt og grov fornægtelse af opholdsretten som omhandlet i lovens section 1(1). Det er utænkeligt, at Secretary of State bevidst skulle handle så retsstridigt«.

51. Jeg er ikke enig i dette synspunkt. Selv om det forekommer at være inspireret af et prisværdigt formål, som jeg kan tilslutte mig, nemlig at udvide mulighederne for kontrol med administrative afgørelser, finder jeg, at det bygger på et urigtigt ræsonnement.

52. Ifølge sagsøgerne kan de britiske forvaltningsmyndigheder faktisk nægte en britisk statsborger tilladelse til at rejse ind i (eller udvise ham fra) Det Forenede Kongerige, enten fordi de pågældende myndigheder ikke har kendskab til, at han er britisk statsborger, eller fordi hans statsborgerskab er omtvistet eller ikke tilstrækkeligt dokumenteret. Med henblik på denne situation har en britisk statsborger efter Immigration Act en særlig adgang til at klage til »immigration adjudicator«.

53. Efter min opfattelse kan disse klagemuligheder ikke betragtes som en særlig adgang til at forelægge domstolene den pågældende afgørelse eller i egentlig forstand at få efterprøvet dens retlige gyldighed. Der er simpelt hen tale om retsmidler, der gør det muligt for den pågældende at bevise, at han er britisk statsborger. Når dette er bevist, kræves der ikke yderligere handling, idet sådanne personer ikke kan udvises af Det Forenede Kongerige eller nægtes tilladelse til indrejse.

54. Endnu et argument, der er fremført for sagsøgernes standpunkt, er, at artikel 8 i direktivet ville være overflødig, da ingen stat, uanset om artiklen fandtes eller ej, kan nægte statsborgere fra andre stater den almindelige klageadgang, som den giver sine egne statsborgere, idet den herved ville gøre sig skyldig i en forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, der ville stride mod traktaten.

55. Dette argument, der tilsyneladende er overbevisende, må ikke desto mindre forkastes. Der er intet til hinder for, at Fællesskabets lovgivningsmyndighed i et hvilket som helst direktiv om de konkrete forhold, direktivet vedrører, gentager de krav, der følger af det almindelige forbud mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, der opstilles i traktaten.

56. Af samtlige disse grunde finder jeg, at direktivets artikel 8, når det kræver, at enhver medlemsstat skal give udlændinge samme adgang til at påklage beslutninger, som indlændinge har med hensyn til administrative afgørelser, henviser til de almindelige former for klage over sådanne afgørelser.

57. Dette var i øvrigt også Domstolens konklusion i dommen af 18. oktober 1990 i Dzodzi-sagen [20], hvori den gennemgik direktivets artikel 8. Domstolens argumentation,

20 — Forenede sager C-297/88 og C-197/89, Sml. I, s. 3763.

som efter min opfattelse bør fastholdes, var følgende:

»58 Efter denne bestemmelse anses de afgørelser, som direktivet omhandler, for 'administrative afgørelser', og der pålægges medlemsstaterne en forpligtelse til at give enhver, som berøres af en sådan foranstaltning, adgang til at anvende samme retsmidler, som indlændinge har med hensyn til administrative afgørelser. En medlemsstat kan derfor ikke uden at tilsidesætte forpligtelsen ifølge artikel 8 for de af direktivet omfattede personer indføre særlige klageordninger, som indebærer en ringere retssikkerhed end den, som gælder for de retsmidler, indlændinge har mod administrative afgørelser (dom af 5.3.1980, sag 98/79, Pecastaing, Sml. s. 691, præmis 10).

59 Det følger heraf, at hvis forvaltningsdomstolene i en medlemsstat ikke har beføjelse til at udsætte gennemførelsen af en administrativ afgørelse eller til at træffe bestemmelse om retssikrende forholdsregler vedrørende gennemførelsen af sådanne afgørelser, mens de almindelige domstole har kompetence hertil, er denne medlemsstat forpligtet til at give de personer, der er omfattet af direktivet, adgang til at indbringe spørgsmålet for de almindelige domstole på samme betingelser som indlændinge. Det skal imidlertid understreges, at disse muligheder hovedsagelig afhænger af domstolenes organisation og af kompetencefordelingen mellem retterne indbyrdes i de forskellige medlemsstater, idet artikel 8 alene pålægger medlemsstaterne at indrømme personer, der er beskyttet af fællesskabsretten, en klageadgang, som ikke er mindre fordelagtig end den, som indlændinge kan udnytte mod administrative afgørelser (dom af 5.3.1980, Pecastaing, jf. ovenfor, præmis 11).

60 Der må herefter gives det svar, at artikel 8 i direktiv 64/221 af 25. februar 1964 pålægger medlemsstaterne en forpligtelse til at sikre de af direktivet omfattede personer en judiciel retsbeskyttelse, som ikke er mindre fordelagtig end den, de indrømmer deres egne statsborgere i forbindelse med klage over administrative afgørelser, navnlig hvad angår den myndighed, for hvilken en sag kan indbringes, og denne myndigheds beføjelser.«

58. I det britiske retssystem gælder der en almindelig adgang til at indbringe administrative afgørelser for domstolene ved »judicial review«. Kravet ifølge direktivets artikel 8 er derfor som udgangspunkt opfyldt ved, at adressaterne for sådanne afgørelser kan forelægge disse for de kompetente retter i form af en begæring om »judicial review«.

59. Under hele den skriftlige forhandling og specielt også under den mundtlige forhandling har parterne i hovedsagen indgående behandlet spørgsmålet om, hvilken af de to former for klage (nemlig på den ene side klage ifølge den britiske Immigration Act og på den anden side »judicial review«) der

giver den mest fuldstændige kontrol med administrative afgørelser om udlændinges adgang til eller udvisning af landet.

60. Efter min opfattelse tilkommer det ikke Domstolen inden for rammerne af denne præjudicielle forelæggelse at udtale sig om, hvorvidt klage til en »adjudicator« eller til Appeal Tribunal er mere effektiv end »judicial review« for de almindelige domstole. Den fortolkning, Domstolen anmodes om at give, angår alene ordlyden af direktivets artikel 8, og svaret skal koncentreres om en analyse af denne bestemmelse.

61. Men artikel 8 indeholder ikke en udtømmende opregning af de krav, fællesskabsretten stiller til de processuelle garantier, statsborgere fra medlemsstaterne skal tillægges med henblik på beskyttelse og påberåbelse af deres subjektive rettigheder, når disse rettigheder følger af fællesskabsbestemmelser.

62. Der findes således allerede en fast praksis fra Domstolens side vedrørende effektiviteten af de former for klage, der kan benyttes til forsvar af rettigheder, som støttes på fællesskabsretten [21]. Herefter skal der gælde et mindsteniveau for domstolsbeskyttelsen, som ikke kan tilsidesættes i medlemsstaternes retssystemer i forbindelse med borgernes adgang til at få efterprøvet administrative afgørelser.

63. Det kan forekomme, at et nationalt system for klage over administrative afgørelser ikke fuldt ud opfylder kravene ifølge denne retspraksis. Således har Domstolen for Det Forenede Kongeriges vedkommende i dommen af 19. juni 1990 i sagen Factortame m.fl. [22] fastslået, at en national retsregel, som ifølge House of Lords var til hinder for, at britiske retter anvendte foreløbige forholdsregler til beskyttelse af rettigheder, der fulgte af en umiddelbart anvendelig fællesskabsbestemmelse, skulle tilsidesættes som uforenelig med fællesskabsretten.

64. På samme måde må det antages, at hvis en »judicial review« af administrative afgørelser om udlændinges adgang til eller udvisning fra et land ikke giver mulighed for en fuldstændig og effektiv domstolsprøvelse af sådanne afgørelser, fordi der for domstolene gælder begrænsninger, der udelukker deres efterprøvelse af realiteten i disse afgørelser, skal man ifølge fællesskabsretten se bort fra disse begrænsninger og yde klagerne en tilstrækkelig domstolsbeskyttelse.

21 — Dette vil blive nærmere behandlet i det følgende, jf. punkt 72 ff.

22 — Sag C-213/89, Sml. I, s. 2433 ff., særlig s. 2455.

65. Man kan med andre ord ikke ved fortolkningen af direktivet se bort fra udviklingen i Domstolens praksis vedrørende domstolsbeskyttelse af rettigheder, der støttes på fællesskabsregler. Dette indebærer følgende krav:

a) Medlemsstaterne skal ifølge direktivets artikel 8 yde statsborgere i Fællesskabet domstolsbeskyttelse i mindst samme omfang, som gælder for deres egne statsborgere i forbindelse med administrative afgørelser. Denne beskyttelse gives ved »judicial review« i Det Forenede Kongerige.

b) Denne form for beskyttelse vil ikke opfylde fællesskabsrettens almindelige krav ifølge den fortolkning, Domstolen har anlagt i sin praksis, hvis den ikke giver mulighed for en effektiv og fuldstændig domstolskontrol med administrative afgørelser på området for andre medlemsstaters statsborgeres indrejse i og udvisning fra landet, selv om disse administrative afgørelser er truffet af hensyn til den nationale sikkerhed.

66. Det må dog erkendes, at affattelsen af direktivets artikel 9 synes at tillade visse begrænsninger i domstolskontrollen på dette område. I det følgende skal jeg gennemgå disse nærmere.

Er den ved direktivets artikel 9 hjemlede udelukkelse eller begrænsning af adgangen til domstolsprøvelse gyldig?

67. I direktivets artikel 9 stilles der krav om, at der skal kunne indhentes en udtalelse fra en myndighed — der skal være en anden end den, der er kompetent til at træffe den endelige beslutning — i følgende tre tilfælde: »hvis der ingen retsmidler findes, eller hvis retsmidlerne kun tager sigte på spørgsmålet om beslutningens lovlighed, eller de ikke har opsættende virkning«. I hvilket omfang kan disse tilfælde fortsat betragtes som gældende ifølge fællesskabsretten i dag?

68. Læsningen af denne bestemmelse giver mig anledning til at stille tre spørgsmål:

— Er det ud fra et fællesskabsretligt synspunkt tilladeligt, at administrative afgørelser vedrørende den frie bevægelighed for personer kan udelukkes fra domstolskontrol?

— Er det ud fra et fællesskabsretligt synspunkt tilladeligt, at der under en retssag vedrørende disse administrative afgørelser ikke kan ske materiel efterprøvelse?

— Er det ud fra et fællesskabsretligt synspunkt tilladeligt, at benyttelse af retsmidler mod sådanne afgørelser ikke har opsættende virkning, enten fordi der ikke er hjemmel til at give opsættende virkning, eller fordi opsættende virkning udelukkes?

69. Jeg skal forsøge at besvare hvert af disse tre spørgsmål særskilt. Jeg bemærker på forhånd, at de synes at måtte besvares benægtende i de to første tilfælde.

1) *Udelukkelse fra domstolsprøvelse*

70. Muligheden for at udelukke adgangen til at få de i direktivet omhandlede administrative afgørelser prøvet ved domstolene har muligvis været forståelig på fællesskabsrettens udviklingstrin i 1964, men forekommer mig nu, efter den udvikling, der er sket i retspraksis siden da, at være uforenelig med denne.

71. Udviklingen i retspraksis er klart udtrykt af Domstolen i dom af 3. december 1992, Oleificio Borelli mod Kommissionen [23], hvori Domstolen henviser til sine tidligere afgørelser: »Som Domstolen har udtalt, bl. a. i dom af 15. maj 1986 (sag 222/84, Johnston, Sml. s. 1651, præmis 18) og af 15. oktober 1987 (sag 222/86, Heylens, Sml. s. 4097, præmis 14), er nødvendigheden af domstolsprøvelse af enhver beslutning truffet af en national myndighed, nemlig et almindeligt fællesskabsretligt princip, der udspringer af medlemsstaternes fælles forfatningstraditioner og er hjemlet i artikel 6 og 13 i den europæiske menneskerettighedskonvention« [24].

72. I sit forslag til afgørelse af 17. maj 1990 i Factortame-sagen henviste generaladvokat Tesauro allerede til »Domstolens faste praksis ... [hvorefter det står fast], at de nationale domstole har pligt til at sikre borgere, som ved direkte anvendelige fællesskabsbestemmelser er tillagt subjektive rettigheder, en *fuldstændig og effektiv retsbeskyttelse* ...« [25].

23 — Sag C-97/91, Sml. I, s. 6313, præmis 14.

24 — Henvisningen i dommen i Borelli-sagen til artikel 6 i den europæiske menneskerettighedskonvention må modificeres for så vidt angår administrative afgørelser, der vedrører offentligretlige forhold, jf. Eduardo García de Enterría i »*The Extension of the Jurisdiction of National Administrative Courts by Community Law: the Judgement of the Court of Justice in Borelli and article 5 of the EC Treaty*«, Yearbook of European Law 1993, Oxford, s. 19-37. Selv om Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol fortolker begrebet »borgerlige rettigheder«, der er beskyttet ved konventionens artikel 6, stadig videre (se f.eks. dommene i sagerne Editions Périscope, Ortenberg og Procola), omfatter Menneskerettighedsdomstolens beføjelser ifølge denne artikel ikke rent forvaltningsretlige tvister. I dommen i sagen Schouten og Meldrum (serie A, nr. 394, 1994) fastslog Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, at sager, der alene vedrører offentlig ret, som f.eks. pligter ifølge skatte- og afgiftslove, ikke er »borgerlige« sager i artikel 6's forstand.

25 — Punkt 15.

73. Samme retspraksis blev fulgt i selve dommen i Factortame-sagen: »Ifølge Domstolens praksis er det i medfør af det i traktatens artikel 5 angivne princip om samarbejde medlemsstaternes nationale retter, der skal sikre de retsundergivne den retsbeskyttelse, som følger af fællesskabsrettens direkte virkning ...« [26].

74. På området for arbejdskraftens frie bevægelighed betegnede Domstolen i ovennævnte dom i Heylens-sagen denne ret som en grundrettighed, der i henhold til traktaten tilkommer enhver arbejdstager i Fællesskabet. Domstolen udtalte derefter, at det er »af afgørende betydning for at sikre den enkelte en effektiv retsbeskyttelse, at der består en mulighed for at indbringe et søgsmål i ethvert tilfælde, hvor en national myndighed ikke anerkender den nævnte ret« [27].

75. På denne måde har Domstolen i sin praksis ophøjet borgernes ret til domstolsbeskyttelse til en væsentlig garanti inden for Fællesskabets retsorden. Til forskel fra, hvad der er tilfældet i forbindelse med artikel 6 i den europæiske menneskerettighedskonvention, er kravet om en effektiv domstolsbeskyttelse på fællesskabsområdet ikke begrænset til blot at omfatte »borgerlige rettigheder«, men gælder for samtlige rettigheder i medfør af bestemmelserne i fællesskabsretten [28].

76. Jeg finder ikke, at der er grund til yderligere at udvikle disse betragtninger, som kan anses for at udgøre en del af den gældende fællesskabsret. Den klare retspraksis, jeg har redegjort for, gør yderligere kommentarer overflødige.

77. Derimod tillader direktivet en »forringelse« af den processuelle minimumsgaranti, idet der ifølge direktivets artikel 9 ikke stilles krav om adgang til domstolsprøvelse af afgørelser om udvisning, der er truffet af de nationale forvaltningsmyndigheder. Den eneste betingelse er, at der skal indhentes en udtalelse fra en anden national myndighed, som i øvrigt ikke er bindende.

26 — Præmis 19.

27 — Præmis 14.

28 — Modsætningen ses klart netop i spørgsmål vedrørende udlændinges adgang til indrejse og udvisning af udlændinge. I sager vedrørende disse forhold gælder garantien i henhold til den europæiske menneskerettighedskonventions artikel 6 ikke, selv om dette er tilfældet for konventionens artikel 13. I Den Europæiske Menneskerettighedskommissions beretning af 27.6.1995 i sagen Chahal mod Det Forenede Kongerige (sag 22414/93), konkluderes det, at konventionens artikel 13 var overtrådt, idet »de britiske domstoles kontrol i sager, hvor den nationale sikkerhed påberåbes, er for begrænset til at opfylde kravene ifølge konventionens artikel 13«. Der var i denne sag spørgsmål om en efterprøvelse af en ordre om udvisning af en indisk statsborger, der var udstedt af de britiske myndigheder under hensyn til den nationale sikkerhed. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol fastslog i sin dom af 15.11.1996 (endnu ikke offentliggjort): »Under hensyntagen til de omfattende mangler både ved sagsbehandlingen under domstolskontrollen og behandlingen i det rådgivende udvalg kan Domstolen ikke anse disse retsmidler, set under ét, for at opfylde kravene i konventionens artikel 13, jf. artikel 3«.

78. Efter min opfattelse må denne mulighed, selv om den var tilladelig i 1964, på et tidspunkt hvor den ovennævnte praksis endnu ikke var udviklet, nu forkastes.

79. Den tilladelige mindstebeskyttelse efter denne praksis indebærer nødvendigvis, at der skal være mulighed for domstolskontrol med administrative afgørelser, hvorved der gøres indgreb i rettigheder, der er tillagt ved fællesskabsreglerne, i det konkrete tilfælde i retten for enhver borger i enhver af Fællesskabets medlemsstater til at flytte til en anden medlemsstat.

80. Den første af de tre muligheder, der nævnes i direktivets artikel 9, strider derfor mod et almindeligt fællesskabsretligt princip.

2) *Begrænsninger i adgangen til domstolsprøvelse*

81. Heller ikke den anden mulighed, der er omhandlet i direktivets artikel 9 (om en begrænsning af domstolsprøvelsen til alene at omfatte beslutningens lovlighed), synes i dag at være tilladelig, hvis man skal forstå den således, at den indebærer, at en domstol ikke kan påkende realiteten, men kun kan foretage en kontrol af, om de formelle krav til den administrative afgørelses lovlighed er opfyldt, dvs. f.eks. om den besluttende myndighed har haft den fornødne kompetence, og om sagsbehandlingen har været korrekt mv.

82. Mens jeg i det foregående har fremhævet Domstolens praksis vedrørende kravet om, at der skal findes procedurer for domstolsbeskyttelse af rettigheder ifølge fællesskabsretten, skal jeg i den nuværende sammenhæng lægge vægt på det krav om procedurernes »effektivitet«, der også opstilles i Domstolens praksis.

83. Kravet om effektivitet har to aspekter, nemlig at der ikke må være begrænsninger i adgangen til domstolene, og at domstolene skal kunne sikre en tilstrækkelig beskyttelse i det rette øjeblik. Jeg skal vende tilbage til det sidste punkt under min omtale af foreløbige forholdsregler.

84. Kravet om, at der skal bestå en adgang til at benytte retsmidler mod beslutninger om indskrænkninger i de frie personbevægelser, ville blive undergravet, hvis medlemsstaterne kunne opstille begrænsninger, der gjorde retsmidlerne virkningsløse i praksis.

85. Dette vil f.eks. være tilfældet, hvis nationale regler begrænser domstolskontrollen til alene at omfatte ydre omstændigheder ved beslutninger om udlændinges adgang til eller udvisning fra landet og hindrer domstolene i at prøve sagens realitet, dvs. at tage stilling til beslutningens overensstemmelse med proportionalitetsprincippet og de øvrige relevante retsregler.

86. I Domstolens praksis er nogle af disse regler blevet fortolket som følger:

— Beslutningen må kun være begrundet i den pågældendes personlige forhold (direktivets artikel 3). Den kan ikke støttes på »generalpræventive« grunde [29].

— Tidligere straffedomme (direktivets artikel 3, stk. 2) kan ikke alene eller uden videre begrunde en udvisning, men må kun tillægges betydning, hvis der foreligger et personligt forhold, som indebærer en aktuel trussel mod den offentlige orden [30].

— En udlændings personlige adfærd kan ikke betragtes som tilstrækkelig graverende til at begrunde en udvisning, hvis samme adfærd udvist af en af landets egne statsborgere ikke giver anledning til sanktioner eller foranstaltninger af anden art over for landets egne statsborgere [31].

87. De nationale domstole ville ikke være i stand til at efterprøve, om administrative afgørelser på dette område er eller ikke er i overensstemmelse med disse og andre lignende regler samt de almindelige fællesskabsretlige principper (særlig proportionalitetsprincippet, jf. ovenfor), hvis de kun kunne tage stilling til den formelle gyldighed, og ikke den materielle begrundelse for beslutninger om udvisning [32].

88. Der kan derfor kun være tale om en »effektiv beskyttelse«, hvis domstolsprøvelsen muliggør en fuldstændig kontrol af den pågældende administrative afgørelse.

29 — Dom af 26.2.1975, sag 67/74, Bonsignore, Sml. s. 297.

30 — Dom af 27.10.1987, sag 30/87, Bouchereau, Sml. s. 1999.

31 — Dom af 18.5.1982, forenede sager 115/81 og 116/81, Adoui og Cornuaille, Sml. s. 1665.

32 — Dette udelukker ikke, at der ved vurderingen af så ubestemte begreber som f.eks. »den offentlige sikkerhed« og »den offentlige orden« overlades administrationen et vist skøn, som domstolene, og kun disse kan efterprøve efter de sædvanlige regler for kontrollen med administrationens skøn.

89. Jeg finder derfor heller ikke, at det andet tilfælde, der er nævnt i direktivets artikel 9, er i overensstemmelse med retten til domstolsbeskyttelse som et fællesskabsretligt princip.

3) *Tilfælde, hvor retsmidlerne ikke har opsættende virkning*

90. Det tredje af de i direktivets artikel 9 omhandlede tilfælde (»ikke har opsættende virkning«) giver anledning til flere vanskeligheder.

91. For det første foreligger der et terminologisk problem. I den engelske version hedder det »where the appeal cannot have suspensory effect«. Dette udtryk er på et afgørende punkt forskelligt fra den franske version (»s'ils n'ont pas d'effet suspensif«), den spanske version (»cuando el recurso no tenga efectos suspensivos«), den italienske version (»se essi non hanno effetto sospensivo«) og den tyske version (»oder keine aufschiebende Wirkung haben«).

92. Forskellen består i, at det i den engelske version hedder, at retsmidlerne »ikke kan« have opsættende virkning. Ifølge de øvrige sproglige versioner kan disse retsmidler have opsættende virkning, men har det ikke nødvendigvis, og bestemmelsen i direktivets artikel 9 gælder kun, når de processuelle bestemmelser, der gælder for retsmidlerne, ikke foreskriver, at de uden videre har opsættende virkning, men heller ikke udelukker muligheden for, at domstolene bestemmer, at retsvirkningerne af den anfægtede administrative afgørelse skal stilles i bero.

93. Hvis den sproglige version, der stemte bedst overens med bestemmelsens betydningsindhold, var den engelske version, ville der opstå store problemer med hensyn til foreneligheden med fællesskabsretten i forbindelse med begrundelsen for et forbud mod at træffe foreløbige forholdsregler på dette område [33].

94. Jeg citerer her på ny dommen i sagen Factortame m.fl. [34]: »... at fællesskabsrettens fulde virkning ville blive begrænset lige så meget, hvis en national retsregel kunne forhindre en ret, der har fået forelagt en tvist,

33 — Det samme problem er opstået ved forskellige lejligheder i visse medlemsstaters forfatningsretspraksis. Den spanske forfatningsdomstol har i dom nr. 115/1987 af 7.7.1987 fundet artikel 34 i Ley Orgánica (grundlæggende lov) af 1.7.1985 om udlændinges rettigheder og frihedsrettigheder i Spanien i strid med forfatningen. I denne bestemmelse hed det: »der kan ikke i noget tilfælde træffes bestemmelse om suspension af administrative beslutninger, der er truffet i medfør af bestemmelserne i denne lov«. Det franske forfatningsråd har i sin udtalelse af 5.9.1986 vedrørende lov af 9.9.1986 om gennemførelse af administrative afgørelser om udvisning af udlændinge anført, at sådanne afgørelser er tilladt, og at de ikke strider mod forfatningens artikel 66, idet de kan indbringes for forvaltningsdomstolene til prøvelse i forbindelse med en ansøgning om udsættelse af gennemførelsen.

34 — Præmis 21.

som skal afgøres efter fællesskabsretten, i at træffe foreløbige forholdsregler med henblik på at sikre den fulde virkning af den retsafgørelse, der skal træffes om eksistensen af de rettigheder, der gøres krav på efter fællesskabsretten«.

95. Reglen fra Factortame-sagen om foreløbige forholdsregler er senere blevet fastholdt i dom af 21. februar 1991, Zuckerfabrik [35], og er for nylig blevet udvidet i dom af 9. november 1995, Atlanta [36]. I den sidstnævnte dom udvides de nationale domstoles beføjelser til, ud over at træffe bestemmelse om suspension af gennemførelsen af de anfægtede administrative afgørelser, på visse nærmere betingelser også at omfatte en beføjelse til at »træffe bestemmelse om foreløbige forholdsregler, som fastlægger eller bestemmer den omtvistede retstilstand eller retsstilling« [37].

96. På grundlag af denne faste praksis og efter det almindelige kriterium, hvorefter bestemmelser i den afledte ret så vidt muligt skal fortolkes på den måde, som bedst stemmer overens med traktatens bestemmelser og fællesskabsrettens almindelige principper, finder jeg, at udtrykket i artikel 9, stk. 1, i direktivet kun kan vedrøre processuelle regler, der — uden at indebære et forbud mod, at retsmidlerne har opsættende virkning — heller ikke kræver, at der nødvendigvis skal være tale om en sådan virkning.

97. Fortolket på denne måde kan udtrykket anses for at være i overensstemmelse med fællesskabsretten, idet denne, selv om den er til hinder for et absolut forbud mod at tillægge retsmidler i sager vedrørende rettigheder ifølge traktaten opsættende virkning, ikke opstiller en forpligtelse til at give sådanne retsmidler opsættende virkning, men alene giver mulighed herfor.

98. I Dzodzi-sagen, som jeg allerede har omtalt, havde en belgisk domstol forelagt Domstolen et spørgsmål om, hvorvidt bestemmelsen i direktivets artikel 9 skulle fortolkes således, at den krævede, at »... de af direktivet omfattede personer skal kunne begære, at en national retsinstans anordner retsskridt med øjeblikkelig virkning, inden den anfægtede afgørelse gennemføres, idet formålet dermed er at opnå beskyttelse mod risikoen for retstab«.

99. I svaret på dette præcist formulerede spørgsmål hedder det i dommen i Dzodzi-sagen [38], »at artikel 9 ikke kan fortolkes således, at der består en forpligtelse til at give

35 — Forenede sager C-143/88 og C-92/89, Sml. I, s. 415.

36 — Sag C-465/93, Sml. I, s. 3761.

37 — Betydningen af denne dom er blevet fremhævet af Eduardo García de Enterría i en artikel med titlen »*Sobre la posibilidad de que las jurisdicciones nacionales adopten medidas cautelares positivas (y no sólo suspensiones) contra los actos de sus administraciones respectivas dictados en ejecución de reglamentos comunitarios cuya validez se cuestiona (sentencia Atlanta del Tribunal de Justicia, 9 de noviembre de 1995)*« i Revista Española de Derecho Administrativo nr. 88 (1995), s. 565-579. Om Domstolens praksis vedrørende foreløbige forholdsregler henvises til en artikel af samme forfatter »La batalla por las medidas cautelares. Derecho Comunitario Europeo y proceso contencioso-administrativo español«, 2. udg., Madrid, 1995.

38 — Præmis 67.

de af direktivet omfattede personer en judiciel klageadgang af den art, som Cour d'appel de Bruxelles omtaler«.

100. Det karakteristiske ved det system, der var beskrevet af den belgiske domstol, var: a) at der fandtes en adgang til — før en beslutning om afslag på opholdstilladelse eller om udvisning blev gennemført — at indbringe sagen for en retsinstans, og b) at sagen alene kunne påkendes af en retsinstans, der havde kompetence til at træffe afgørelse efter en hastesagsprocedure og til at træffe retssikrende forholdsregler med hensyn til opholdsretten.

101. Domstolen besvarede det præjudicielle spørgsmål benægtende, men udtalte sig, da det ikke var nødvendigt for afgørelsen, ikke om muligheden for at forbyde enhver beskyttelsesforanstaltning under domstolsprøvelsen af de i direktivet omhandlede administrative afgørelser. Dette var efter min opfattelse allerede blevet udelukket ifølge Domstolens tidligere praksis.

102. Under alle omstændigheder bekræfter de nævnte domme, at der altid skal være adgang for udlændinge til ikke blot for domstolene at anfægte afgørelser vedrørende deres ret til indrejse i eller udvisning fra en medlemsstat, men tillige mulighed for, at den kompetente nationale ret i forbindelse med sin kontrol enten skal kunne udsætte gennemførelsen af de pågældende afgørelser eller endog positivt skal kunne træffe foreløbige forholdsregler vedrørende den pågældendes retsstilling.

103. Sammenfattende kan det tredje tilfælde i direktivets artikel 9, stk. 1, efter min opfattelse kun være gældende, for så vidt som det tager sigte på et nationalt retssystem, der åbner mulighed for at give et retsmiddel opsættende virkning, men ikke automatisk kræver dette. En national bestemmelse, der — som man må forstå den engelske version af dette begreb — absolut frakender sådanne retsmidler opsættende virkning, vil ikke være i overensstemmelse med fællesskabsretten.

Det tredje præjudicielle spørgsmål

104. Med dette præjudicielle spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om de negative betingelser, der er anført i indledningen til direktivets artikel 9, stk. 1, som jeg netop har behandlet, tillige gælder for anvendelse af direktivets artikel 9, stk. 2.

105. Den forelæggende ret bemærker i forelæggelseskendelsen, at »parterne er enige om, at indledningen ... finder anvendelse på hele artikel 9. Retten er af samme opfattelse«. Også Det Forenede Kongeriges regering og Kommissionen går ind for, at spørgsmålet besvares bekræftende.

106. Med de forbehold, der følger af det foregående vedrørende indholdet af indledningen til direktivets artikel 9, stk. 1, er jeg for mit vedkommende enig heri.

107. De forhold, der kræver udtalelse fra en uafhængig national myndighed, er nemlig de samme både i de i stk. 1 omhandlede tilfælde (nægtelse af forlængelse af opholdstilladelse eller udvisning af en indehaver af opholdstilladelse) [39] og de i stk. 2 omhandlede tilfælde (nægtelse af udstedelse af den første opholdstilladelse eller beslutning om udvisning før udstedelse af en sådan tilladelse).

108. At disse forhold udtrykkeligt kun er nævnt i direktivets artikel 9, stk. 1, er alene et spørgsmål om opfattelsen eller opbygningen af det ordvalg, der indleder hele artiklen, men det fremgår klart af meningen med bestemmelsen, at stk. 2 finder anvendelse på de samme betingelser som stk. 1.

109. Forskellene mellem de to stykker har således intet at gøre med den måde, hvorpå de virker inden for systemet for kontrol med administrative afgørelser på dette område, men alene med de særlige afgørelser, som de to stykker drejer sig om, og det tidspunkt, hvor kravet om udtalelsen bliver aktuelt.

110. Som Domstolen har fastslået i den nævnte dom i Gallagher-sagen, »er forskellen mellem artikel 9, stk. 1, og artikel 9, stk. 2, nemlig netop, at udtalelsen i de i stk. 1 nævnte situationer indhentes, inden beslutningen træffes, mens udtalelsen i de i stk. 2 nævnte situationer indhentes, efter at beslutningen er truffet og kun på begæring af den pågældende udlænding, dvs. efter klage« [40].

111. Betingelserne for at anvende reglerne er derfor de samme for så vidt angår de to

39 — Man må her have i erindring, at det i dom af 30.11.1995, sag C-175/94, Gallagher, Sml. I, s. 4253, hedder: »Artikel 9, stk. 1, sigter mod den situation, at en statsborger i en medlemsstat allerede lovligt opholder sig i en anden medlemsstat. Dette er ikke alene tilfældet for en indehaver af en opholdstilladelse, men også for en statsborger i en anden medlemsstat, der i henhold til lovgivningen i værtslandet ikke behøver at have opholdstilladelse. Bestemmelsen finder derfor også anvendelse på en beslutning om at udvise en sådan statsborger af en medlemsstat.«

40 — Præmis 20.

stykker i direktivets artikel 9, således som også alle parter i sagen har gjort gældende.

Det fjerde præjudicielle spørgsmål: Rækkevidden af beslutninger om udvisning af statsborgere i Fællesskabet

112. Med det fjerde spørgsmål ønsker den forelæggende ret reelt oplyst, om en statsborger i en medlemsstat, der er blevet udvist fra en anden medlemsstat af hensyn til den offentlige sikkerhed, og som efter at være udrejst på ny ønsker at vende tilbage til dette område, har ret til at stille krav om en udtalelse i henhold til direktivets artikel 9, stk. 2, til trods for, at han ikke tidligere har påklaget udvisningsbeslutningen, og der ikke har været indhentet nogen udtalelse om denne.

113. Jeg finder, at spørgsmålet, som det er stillet, bør omformuleres af Domstolen med henblik på at give en brugbar fortolkning af de omtvistede bestemmelser. Faktisk angik de to spørgsmål på dette punkt, der oprindelig var udformet af den nationale ret og senere ændret efter anmodning fra advokaterne for begge parter, anvendelsen af direktivets artikel 8 og 9 [41] på allerede gennemførte beslutninger om udvisning, og de begrænsede sig ikke til direktivets artikel 9, stk. 2.

114. Domstolen bør efter min opfattelse i sit svar støtte sig på den praksis, som indtil nu er udviklet vedrørende foranstaltninger til udvisning af statsborgere i Fællesskabet (dommen i Adoui og Cornuaille-sagen, jf. ovenfor), for derefter at gennemgå anvendelsen af direktivets artikel 8 og 9 på de forhold, den forelæggende ret henviser til.

115. Jeg skal indledningsvis slå fast, at udvisning af statsborgere fra de øvrige medlemsstater af værtslandet af hensyn til den offentlige sikkerhed fortsat er en lovlig foranstaltning ud fra et fællesskabsretligt synspunkt, og dette gælder fortsat efter fællesakten, hvori man opstillede princippet om ophævelse af de indre grænser.

41 — Spørgsmålene lød oprindelig som følger: »Udelukkes eller ophæves rettigheder ifølge artikel 8 og 9 på grund af en tidligere afgørelse om udvisning eller nægtelse af indrejse, når den medlemsstat, der har nægtet indrejse, anmodes om på ny at vurdere, om en fællesskabsborger fra en anden medlemsstat kan opnå indrejsetilladelse? Afhænger svaret af, om den tidligere afgørelse vedrørte udvisning eller vedrørte nægtelse af indrejse efter udrejse under trussel om udsendelse? Udløser en beslutning om at afvise en fællesskabsborger ved grænsen til Det Forenede Kongerige automatisk dennes ret til efter artikel 9, stk. 2, at få sagen forelagt en uafhængig myndighed, også når der tidligere har været truffet beslutning om udvisning eller nægtelse af indrejse, eller må en sådan beslutning om udvisning antages blot at effektuere den første beslutning, uden at der udløses rettigheder efter artikel 9, stk. 2?«

116. Dette princip, der nu er optaget i traktatens artikel 7 A, og endog den frie bevægelighed, der er knyttet til unionsborgerskabet, som anerkendt ved artikel 8 A i traktaten om Den Europæiske Union, er ikke til hinder for, at medlemsstaterne udøver deres højhedsret til, af tungtvejende grunde at indskrænke andre landes statsborgeres frie bevægelighed inden for Fællesskabet og endog til at udvise dem fra deres område.

117. Disse begrænsninger af den frie bevægelighed for andre landes borgere har visse træk til fælles med landsforvisning, der i de lande, hvor en sådan er hjemlet i loven, også indskrænker landets egne borgeres ret til fri bevægelighed i deres egen stat.

118. Selv om en udvisning kan være tilladelig, har den dog ikke den virkning, at retten til fri bevægelighed inden for Fællesskabet frakendes i ubegrænset tid. I Adoui og Cornuaille-sagen fastslog Domstolen som svar på et spørgsmål om varigheden af foranstaltninger til udvisning af udlændinge [42] følgende:

»Hvad angår muligheden for, at en person, over for hvem der er truffet beslutning om udvisning fra en medlemsstats område, atter kan rejse ind på den pågældende stats område og dér forny sin ansøgning om opholdstilladelse, må det understreges, at enhver statsborger i en medlemsstat, som ønsker at søge en stilling i en anden medlemsstat, atter kan ansøge om en opholdstilladelse. Indgives ansøgning herom inden for en rimelig frist, er den kompetente administrative myndighed i modtagerstaten forpligtet til at behandle den og navnlig tage hensyn til de anbringender, ansøgeren gør gældende som bevis for, at de forhold, der begrundede den første udvisningsbeslutning, har ændret sig.«

119. Hvad enten den oprindelige beslutning om udvisning i sin tid blev påklaget og stadfæstet, eller den ikke blev påklaget og følgelig blev endelig efter udløbet af de i loven fastsatte søgsmålsfrister [43], finder jeg, at den løsning, Domstolen har fastslået i dommen i Adoui og Cornuaille-sagen, er fuldt ud anvendelig, hvilket har følgende to konsekvenser for den foreliggende sag:

a) Udvisningsbeslutningen har kun retsvirkning i et bestemt tidsrum (der normalt er fastsat i selve beslutningen), således at det er den pågældende forbudt på ny at indrejse i landet i denne periode.

42 — Jf. ovenfor i fodnote 31, præmis 12. Spørgsmålet lød ordret således: »Under hvilke betingelser kan en person, der har fået afslag på en ansøgning om opholdstilladelse, eller fået denne inddraget, fordi vedkommendes personlige forhold indebærer en fare for den offentlige orden i modtagerstaten, senere på ny få adgang til den pågældende stats område og erhverve opholdstilladelse? Kan der over for en statsborger i en medlemsstat træffes beslutning om en varig udvisning fra medlemsstatens område?«

43 — Under den mundtlige forhandling gjorde Radiom's advokat og repræsentanten for Det Forenede Kongeriges regering modsatte synspunkter gældende vedrørende gyldigheden af den oprindelige beslutning (af 1989), hvorved det blev pålagt Radiom at forlade Det Forenede Kongerige. Efter min opfattelse tilkommer det ikke Domstolen at udtale sig om dette punkt, som den forelæggende ret ikke konkret har stillet spørgsmål om.

b) Til trods herfor har den udviste »efter en rimelig frist« ret til at søge sin sag taget op til fornyet overvejelse.

120. Den første konsekvens er i nøje overensstemmelse med selve begrundelsen for udvisningsforanstaltningen, og dens lovlighed er yderligere blevet fastslået i dommen i Adoui og Cornuaille-sagen, hvori det hedder: »Er der imidlertid truffet en efter fællesskabsretten gyldig beslutning om udvisning af vedkommende, som fortsat har retsvirkning, og som dermed udelukker vedkommende fra den pågældende medlemsstats område, har den udviste ikke efter fællesskabsretten ret til at rejse ind på nævnte stats område, så længe hans fornyede ansøgning stadig er under behandling« [44]. Så meget mere må indrejse fortsat være forbudt, hvis den nye ansøgning efter denne undersøgelse ikke imødekommes.

121. Det er netop i sidstnævnte tilfælde, at kravet om adgang til domstolskontrol ifølge direktivet bliver aktuelt. Herefter kan en statsborger i Fællesskabet nemlig påklage et nyt afslag fra de nationale myndigheder — der er begrundet med, at de forhold, der førte til hans udvisning, fortsat består — og her benytte de fremgangsmåder, der er omhandlet i direktivets artikel 8 og 9 [45].

122. Naturligvis må denne klageadgang ikke misbruges eller benyttes uden grund, hvilket vil være tilfældet, hvis der efter afslutningen af en sag så godt som straks følger en ny, der støttes på de samme forhold. Som fastslået i dommen i Adoui og Cornuaille-sagen skal der forløbe et rimeligt tidsrum mellem to klagesager.

123. Disse betragtninger gør det muligt at give den forelæggende ret et svar, der ganske vist rækker langt ud over selve ordlyden af det fjerde præjudicielle spørgsmål, men som kan give retten de yderligere oplysninger, den har brug for ved sagens afgørelse.

124. Svaret må være det samme for alle de tre tilfælde, som nævnes i det fjerde præjudicielle spørgsmål. Hvis den pågældende får afslag på en ansøgning om indrejsetilladelse eller opholdstilladelse eller eventuelt på ny bliver udvist, kan han i alle disse tilfælde udøve de rettigheder, som er tillagt ham ved direktivets artikel 8 og 9, også selv om disse beslutninger følger efter en forudgående

44 — Præmis 12.

45 — For så vidt angår artikel 9 kan det ske under påberåbelse af det tredje af de tilfælde, der er omhandlet i artiklen, idet dette er det eneste, jeg — som ovenfor anført — finder foreneligt med fællesskabsretten.

beslutning om udvisning, der ikke i sin tid er blevet påklaget. Disse rettigheder kan dog kun udøves, når der er gået en rimelig tid mellem den oprindelige beslutning om udvisning og den pågældendes senere ønske om indrejse i den medlemsstat, der har truffet beslutningen.

127. Det er nemlig forbudt en person, for hvis vedkommende der stadig gælder en beslutning om udvisning, at indrejse i landet, og han kan ikke benytte retten til fri bevægelighed. Som jeg allerede har anført, er dette ikke til hinder for, at han kan anmode de kompetente myndigheder om at overveje hans sag på ny, og at han yderligere kan påklage et eventuelt afslag.

Det femte præjudicielle spørgsmål

125. Med det sidste præjudicielle spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om besvarelsen af det fjerde spørgsmål afhænger af, om den statsborger i en anden medlemsstat, der er blevet udvist af hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed, befinder sig i en af følgende tre situationer: a) han er indrejst på den pågældende medlemsstats område, før han har ansøgt om opholdstilladelse, b) han er blevet udvist af medlemsstaten, før han har ansøgt om opholdstilladelse, eller han har aldrig anmodet om en sådan tilladelse, eller c) hans tidligere udrejse skyldtes en beslutning om udvisning eller en trussel om tilbageholdelse og udvisning og blev efterfulgt af en beslutning om at nægte indrejse.

128. Så længe denne situation består, kan den pågældende medlemsstat modsætte sig, at den udviste på ny indrejser i landet. Den kan ligeledes modsætte sig, at den, der overtræder det forbud mod indrejse, som udvisningsbeslutningen indebærer, og indrejser i landet, fortsat opholder sig på dets område. Den kan endelig beslutte at udvise den pågældende, idet denne handling alene er en gennemførelse af den oprindelige udvisningsbeslutning.

126. Da dette spørgsmål slutter sig til det fjerde spørgsmål, som hviler på en forudsætning om, at de kompetente myndigheder tidligere har truffet beslutning om udvisning, vil det svar, jeg foreslår på det fjerde spørgsmål, blive det samme i alle de tre tilfælde.

129. Når en statsborger, der gyldigt er blevet udvist, således som det blev fastslået i Adoui og Cornuaille-sagen, ikke har ret til at indrejse i den pågældende medlemsstat, så længe hans nye ansøgning behandles, kan han så meget mindre have denne ret, der nu ikke vil være en ret til indrejse, men en ret til ophold, når han er indrejst i landet i strid med en udvisningsbeslutning, der er truffet over for ham.

130. Det følger heraf, at beslutningen om under sådanne omstændigheder at udvise en person, over for hvem der allerede er truffet en gyldig beslutning om udvisning, som ikke er tilbagekaldt, kan gennemføres straks.

Forslag til afgørelse

131. Jeg foreslår herefter Domstolen at besvare de af High Court of Justice forelagte spørgsmål vedrørende fortolkningen af artikel 8 og 9 i Rådets direktiv 64/221/EØF 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, som følger:

»1) Udtrykket 'samme adgang til at påklage den beslutning ... indlændinge har med hensyn til administrative afgørelser' i artikel 8 i direktiv 64/221 tager sigte på det almindelige system for påklage af disse afgørelser, der gælder i hver enkelt medlemsstat.

2) Borgere i en medlemsstat, over for hvem der er truffet beslutning om udvisning fra eller nægtelse af tilladelse til indrejse i en medlemsstat af hensyn til den offentlige sundhed, sikkerhed eller orden, har ret til at påklage beslutningen til en domstol i medlemsstaten ved hjælp af en effektiv klageadgang, der sikrer en fuldstændig efterprøvelse af den administrative beslutning, herunder den materielle begrundelse for denne.

3) Indledningen i artikel 9, stk. 1, i direktiv 64/221 ('Hvis der ingen retsmidler findes, eller hvis retsmidlerne kun tager sigte på spørgsmålet om beslutningens lovlighed, eller ikke har opsættende virkning') finder også anvendelse i forbindelse med samme artikels stk. 2. De to første tilfælde må betragtes som stridende mod det almindelige fællesskabsretlige princip om, at borgerne skal

sikres en fuldstændig og effektiv domstolsbeskyttelse af de rettigheder, der tillægges dem ved umiddelbart anvendelige fællesskabsregler.

4) En borger i en medlemsstat, som er blevet nægtet ret til indrejse i en medlemsstat, eller som er blevet udvist af denne af hensyn til den offentlige sundhed, sikkerhed eller orden, kan påklage beslutningen herom under udøvelse af den adgang til at påklage, der er omhandlet i artikel 8 i direktiv 64/221. Har han ikke har gjort brug af denne klageadgang, eller har han ikke fået medhold, kan han efter en rimelig tid anmode de administrative myndigheder om på ny at overveje hans sag. Over for et eventuelt afslag fra disse myndigheders side på denne ansøgning kan han påberåbe sig bestemmelserne i direktivets artikel 8 og 9, medmindre de deri omhandlede rettigheder misbruges eller påberåbes uden grund.«