DOMSTOLENS DOM
AF 28. MARTS 1979 [1]

Regina
mod Vera Ann Saunders
(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Crown Court, Bristol)

Sag 175/78

Sammendrag

Arbejdskraftens frie bevægelighed — restriktioner i medfør af straffelove — en medlemsstats interne forhold — fællesskabsretten — uanvendelighed
(EØF-traktaten, art. 48)

Når en myndighed eller en ret i en medlemsstat på en arbejdstager, der er statsborger i denne stat, anvender foranstaltninger af frihedsberøvende karakter, eller begrænser den pågældendes bevægelsesfrihed på denne stats område i henhold til national ret som straf for handlinger, begået på dens område, er dette et rent internt forhold, som falder uden for anvendelsesområdet for traktatens bestemmelser om arbejdskraftens frie bevægelighed.

I sag 175/78

angående en anmodning, som i medfør af EØF-traktatens artikel 177 af Crown Court, Bristol, er indgivet til Domstolen for i den sag, som verserer for nævnte ret mellem

REGINA (anklagemyndigheden)

og

VERA ANN SAUNDERS,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af EØF-traktatens artikel 48,

1 — Processprog: Engelsk.

afsiger

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten H. Kutscher, afdelingsformændene J. Mertens de Wilmars og Mackenzie Stuart og dommerne A. M. Donner, P. Pescatore, M. Sørensen, O'Keeffe, G. Bosco og A. Touffait,

generaladvokat: J.-P. Warner
justitssekretær: A. Van Houtte

følgende

DOM

Sagsfremstilling

Forelæggelseskendelsen og de skriftlige indlæg, som er indgivet i henhold til protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen, kan sammenfattes således:

I — De faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne

1. Den 21. december 1977 har Crown Court, Bristol, i en staffesag mod den britiske statsborger, Vera Ann Saunders, som var tiltalt for og havde erklæret sig skyldig i tyveri, begrænset sig til i henhold til sine beføjelser efter section 6 (4) i Courts Act 1971 at pålægge hende at møde til domfældelse, hvis hun blev anmodet herom; denne foranstaltning var undergivet den betingelse, at hun — i øvrigt i overensstemmelse med et ønske, som hun selv havde udtrykt — skriftligt forpligtede sig til at rejse til Nordirland og ikke at vende tilbage til England eller Wales inden for tre år.

2. Da Vera Saunders overtrådte denne forpligtelse blev sagen på ny rejst ved Crown Court, Bristol, som nu, før den træffer afgørelse, ønsker afklaret, om dens kendelse af 21. december 1977 var ugyldig som værende i strid med tiltaltes rettigheder i henhold til EØF-traktatens artikel 48 om arbejdskraftens frie bevægelighed.

Crown Court mener dels, at tiltalte må anses for arbejdstager i traktatens forstand og dels, at dens kendelse af 21. december 1977 ikke omfattes af de i traktatens artikel 48, stk. 3, nævnte begrænsninger (did not fall within any of the limitations set out in article 48 (iii)).

3. Ved kendelse af 31. juli 1978, indgået til Domstolen den 16. august s.å., har Crown Court anmodet Domstolen om en præjudiciel afgørelse af følgende spørgsmål:

»Er nærværende rets kendelse af 21. december 1977 i sagen mod Vera Ann

Saunders i strid med de rettigheder, som er tillagt arbejdstagere ved artikel 48 i traktaten om oprettelse af Det europæiske økonomiske Fællesskab, navnlig når henses til den i traktatens artikel 48, stk. 3, litra b) nævnte ret og den omstændighed, at tiltalte er engelsk statsborger?«

4. I henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen er der afgivet skriftlige indlæg af regeringen for Det forenede Kongerige og af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber.

5. På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse.

II — Indlæg i henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen

A — Indlæg fra Det forenede Kongerige

Regeringen for Det forenede Kongerige understreger først, at den ikke med sit indlæg i henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen på nogen måde ønsker at gribe ind i sagens retlige forløb, men at den alene ønsker at fremsætte sine synspunkter om de principielle spørgsmål, som forelæggelseskendelsen rejser.

Regeringen for Det forenede Kongerige foretager derefter en retlig gennemgang af virkningerne af den kendelse, Crown Court, Bristol, afsagde den 21. december 1977, og bemærker, at den beføjelse, som den nationale ret har benyttet sig af i sagen, ganske vist udspringer af »common law«, men udtrykkeligt er optaget i section 6 (4) i Courts Act 1971. Virkningen af kendelsen er, at den skyldige løslades uden domfældelse og ikke kan domfældes, hvis vedkommende i en bestemt periode udviser retmæssig adfærd og ikke overtræder de betingelser, som eventuelt er indeholdt i kendelsen. Forpligtelsen til at have bopæl inden for en vis del af det nationale område under en bestemt periode anvendes ofte som et vilkår for nationale statsborgere. Regeringen for Det forenede Kongerige understreger imidlertid, at der ikke afsiges en kendelse af denne art, hvis den skyldige har indvendinger mod de i kendelsen indeholdte betingelser. De påtvinges i så fald ikke, og hvis vedkommende ikke indvilliger frivilligt, fortsætter retssagen sin gang.

Regeringen for Det forenede Kongerige anfører endvidere, at den ovenfor beskrevne fremgangsmåde må holdes adskilt fra fremgangsmåderne efter henholdsvis section 1 og section 22 i »Powers of Criminal Courts Act 1973«, som er forskellige herfra.

Regeringen for Det forenede Kongerige anfører, at beføjelsen til at afsige en kendelse af den pågældende art, med et særligt bopælsvilkår, indtager en nyttig og effektiv funktion inden for retsplejen, blandt andet i særlige tilfælde, f.eks. a) med henblik på udenlandske lovovertrædere, der normalt har bopæl uden for den stats område, hvor de har begået lovovertrædelsen, og b) hvor der er tale om førstegangslovovertrædere, som stammer fra landet, og hvor lovovertrædelsen er begået under negativ indflydelse af bymiljøet.

I lyset af disse betragtninger undersøger regeringen for Det forenede Kongerige herefter forbindelsen mellem den situa-

tion, der foreligger for den nationale ret, og fællesskabsretten, og rejser efter at have understreget den direkte virkning af artikel 48 det spørgsmål, om den kendelse, der er omtalt i det præjudicielle spørgsmål, skal anses for en *»forholdsregel«* efter direktiv 64/221/EØF, som dette begreb er blevet fortolket af Domstolen i dennes afgørelse af 27. oktober 1977 (sag 30/77, *Regina mod Bouchereau,* Sml. s. 1999), hvor Domstolen antog, at dette begreb også omfatter straffedomme, som er afsagt af en national ret i en medlemsstat.

Forskellen mellem den foreliggende sag og situationen i Bouchereau-sagen må søges i den omstændighed, at bopælsvilkåret i den for Crown Court verserende sag blev fastsat med tiltaltes samtykke, og at overtrædelsen af vilkåret og dermed forpligtelsen i øvrigt ikke automatisk medfører idømmelse af en strafferetlig sanktion.

Desuden er de frihedsstraffe, der idømmes af retterne i medlemsstaterne, utvivlsomt forenelige med retten til fri bevægelighed, hvilket så meget desto mere må gælde for de mindre indgribende begrænsninger i retten til ind- og udrejse.

Det følger af disse betragtninger, at fællesskabsrettens bestemmelser om arbejdskraftens frie bevægelighed ikke finder anvendelse på en fremgangsmåde af den i det præjudicielle spørgsmål omhandlede art.

Såfremt Domstolen skulle fastslå, at fællesskabsrettens regler om arbejdskraftens frie bevægelighed finder anvendelse i et tilfælde, hvor der afsiges en kendelse af den nævnte art, gør regeringen for Det forenede Kongerige under henvisning til Domstolens dom af 28. oktober 1975 (sag 36/75, *Rutili,* Sml. s. 1219), subsidiært gældende, at mangelen på ethvert element af forskelsbehandling udøvet på grundlag af nationalitet må føre til den konklusion, at en fremgangsmåde af den i det præjudicielle spørgsmål omhandlede art er forenelig med traktatens artikel 48.

B — Indlæg fra Kommissionen for De europæiske Fællesskaber

Efter Kommissionens opfattelse rejser anmodningen om præjudiciel afgørelse følgende to spørgsmål:

1) om, og i hvilket omfang, fællesskabsretten finder anvendelse på arbejdskraftens frie bevægelighed på den medlemsstats område, hvor arbejdstageren er statsborger;

2) i bekræftende fald, om, og i hvilket omfang, fællesskabsretten tillader, at der, for så vidt angår statsborgere fra den pågældende medlemsstat, sker en fravigelse af de regler, som ifølge traktaten gælder for behandlingen af statsborgere fra andre medlemsstater.

Efter at have anført, at Domstolen i dommen i sagen *Rutili* (nævnt ovenfor) havde anerkendt, at bopælsvilkår, som var begrundet i hensynet til den offentlige orden, var forenelige med traktatens artikel 48, forudsat der ikke ved anvendelsen heraf blev udøvet forskelsbehandling mellem indenlandske statsborgere og statsborgere fra andre medlemsstater, understreger Kommissionen, at det *i første række* har været fællesskabsrettens formål at bekæmpe de former for forskelsbehandling i en medlemsstat, som statsborgere fra andre medlemsstater kan blive udsat for, hvilket dog ikke forhindrer, at fællesskabsretten *også* kan påberåbes i tilfælde, hvor ofret for forskelsbehandlingen er statsborger i den pågældende medlemsstat selv. Kommis-

sionen henviser her til dommen af 26. november 1975 (sag 39/75, *Coenen,* Sml. s. 1547) og de for tiden verserende sager *Knoors* (sag 115/78 og *Auer* (sag 136/78).

Det fælles for alle disse andre sager er dog eksistensen af faktiske omstændigheder, som forhindrer, at en bestemt situation alene behandles på det rent nationale plan. Kommissionen mener imidlertid ikke, at de faktiske omstændigheder i den foreliggende sag indeholder nogen elementer af en sådan art, og at situationen derfor ikke kan placeres i en fællesskabsmæssig sammenhæng. Det yderligere spørgsmål om eventuelle fravigelser opstår derfor ikke.

Kommissionen er følgelig af den opfattelse, at det af Crown Court, Bristol, forelagte spørgsmål bør besvares således: »Det er ikke i strid med fællesskabsretten, at en medlemsstat under passende omstændigheder anvender foranstaltninger, som begrænser dens egne statsborgeres opholdsret til en del af det nationale område, medmindre de grunde, som restriktionen er støttet på, har forbindelse med begivenheder, som udspiller sig i en anden medlemsstat.«

III — Mundtlig forhandling

Anklagemyndigheden (»Prosecutor«), repræsenteret af P. Chadd, Q.C., og Rubert Bursell, barrister of Lincoln's Inn, London, tiltalte, repræsenteret af P. Fallon, Q.C., og Simon Darwall-Smith, barrister of Grey's Inn, London, regeringen for Det forenede Kongerige, repræsenteret af L. Blom-Cooper, Q.C., barrister of the Middle Temple, London, og Peter Gibson, barrister of the Inner Temple, London, og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, repræsenteret af J. Forman, som befuldmægtiget, har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 13. februar 1979 og har besvaret de af dommerne og generaladvokaten stillede spørgsmål.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 8. marts 1979.

Præmisser

1 Ved kendelse af 31. juli 1978, indgået til Domstolen den 16. august 1978, har Crown Court, Bristol, i henhold til EØF-traktatens artikel 177 forelagt Domstolen et spørgsmål vedrørende fortolkningen af traktatens artikel 48, især stk. 3, litra b);

2 dette spørgsmål er blevet rejst under en straffesag, der især vedrører følgerne af det forhold, at en kvindelig, britisk statsborger, der på et tidligere stadium af straffesagen havde erklæret sig skyldig i tyveri, har overtrådt en af hende påtaget forpligtelse til at rejse til Nordirland og ikke at vende tilbage til England eller Wales inden for 3 år;

3 den nationale ret, der har antaget, at tiltalte er arbejdstager i den i traktatens artikel 48 forudsatte betydning, ønsker at få oplyst, om traktatens bestemmelser om arbejdskraftens frie bevægelighed forbyder foranstaltninger af den art, som tiltalte er blevet underkastet;

4 med henblik herpå har den nationale ret forelagt det spørgsmål, om »nærværende rets kendelse af 21. december 1977 i sagen mod Vera Ann Saunders [er] i strid med de rettigheder, som er tillagt arbejdstagere ved artikel 48 i traktaten om oprettelse af Det europæiske økonomiske Fællesskab, navnlig når henses til den i traktatens artikel 48, stk. 3, litra b) nævnte ret og den omstændighed, at tiltalte er engelsk statsborger«;

5 dette spørgsmål er i det væsentlige, om det i traktatens artikel 48 indeholdte princip om arbejdskraftens frie bevægelighed — navnlig i det omfang det indebærer retten til for en arbejdstager, med forbehold af de begrænsninger, der bl.a. retfærdiggøres af hensynet til den offentlige orden og den offentlige sikkerhed, frit at bevæge sig inden for medlemsstaternes område med henblik på at søge faktisk tilbudte stillinger og at tage ophold for dér at have beskæftigelse — kan påberåbes af en statsborger fra en medlemsstat, som har bopæl i denne medlemsstat, med henblik på at modsætte sig anvendelsen af foranstaltninger, som begrænser hans bevægelsesfrihed på nævnte medlemsstats område eller hans frihed til at nedsætte sig, hvor han ønsker;

6 det angår således også det spørgsmål, om traktatens artikel 48 tillægger en person, der befinder sig i samme situation som tiltalte, rettigheder, og i bekræftende fald hvilken udstrækning sådanne rettigheder har;

7 svaret på dette spørgsmål afhænger i første række af, hvorledes anvendelsesområdet for denne bestemmelse skal afgrænses, især når den sammenholdes med det generelle princip i traktatens artikel 7.

8 Artikel 7 bestemmer, at inden for traktatens anvendelsesområde og med forbehold af dennes særlige bestemmelser er al forskelsbehandling, der udøves på grundlag af nationalitet, forbudt;

9 til gennemførelse af dette generelle princip har artikel 48 til formål at ophæve de bestemmelser i medlemsstaternes lovgivning vedrørende beskæftigelse, aflønning og øvrige arbejdsvilkår — herunder de rettigheder og friheder som denne frie bevægelighed indebærer i medfør af artikel 48, stk. 3 — hvorefter en arbejdstager, som er statsborger i en anden medlemsstat, underkastes en strengere behandling eller stilles i en ufordelagtig retlig eller faktisk situation i forhold til den situation, som en national statsborger stilles i under samme omstændigheder;

10 selv om de rettigheder, som er tillagt arbejdstagere ved artikel 48, kan føre medlemsstaterne til, om nødvendigt, at ændre deres lovgivning, selv over for deres egne statsborgere, har denne bestemmelse imidlertid ikke til formål at begrænse medlemsstaternes beføjelse til i medfør af national straffelovgivning, inden for deres eget område, at fastsætte restriktioner for den frie bevægelighed for enhver, der er omfattet af deres domsmyndighed;

11 traktatens bestemmelser om arbejdskraftens frie bevægelighed kan altså ikke anvendes på en medlemsstats rent interne forhold, dvs. forhold hvor der ikke er nogen forbindelse med de situationer, som fællesskabsretten tager sigte på;

12 når en myndighed eller en ret i en medlemsstat på en arbejdstager, der er statsborger i denne stat, anvender foranstaltninger af frihedsberøvende karakter, eller begrænser den pågældendes bevægelsesfrihed på denne stats område i henhold til national ret som straf for handlinger, begået på dens område, er dette et rent internt forhold, som falder uden for anvendelsesområdet for traktatens bestemmelser om arbejdskraftens frie bevægelighed.

Vedrørende sagsomkostningerne

13 De udgifter, der er afholdt af regeringen for Det forenede Kongerige og af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, som har indgivet indlæg til Domstolen, kan ikke godtgøres;

14 da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN

vedrørende det spørgsmål, der er forelagt den af Crown Court, Bristol, ved kendelse af 31. juli 1978, for ret:

Når en myndighed eller en ret i en medlemsstat på en arbejdstager, der er statsborger i denne stat, anvender foranstaltninger af frihedsberøvende karakter, eller begrænser den pågældendes bevægelsesfrihed på denne stats område i henhold til national ret som straf for handlinger, begået på dens område, er dette et rent internt forhold, som falder uden for anvendelsesområdet for traktatens bestemmelser om arbejdskraftens frie bevægelighed.

Kutscher Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Donner Pescatore

Sørensen O'Keeffe Bosco Touffait

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 28. marts 1979.

A. Van Houtte
Justitssekretær

H. Kutscher
Præsident,

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT J.-P. WARNER FREMSAT DEN 8. MARTS 1979 [1]

Høje Ret.

Denne sag er forelagt Domstolen ved en anmodning om en præjudiciel afgørelse fra Crown Court, Bristol. Den rejser en række spørgsmål om, hvilken virkning, fællesskabsretten, og især EØF-traktatens artikel 48, har for Crown Court's

1 — Oversat fra engelsk.