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.

beføjelse i henhold til common law i England og Wales til at undlade at afsige dom over en person, der har erklæret sig skyldig i en lovovertrædelse, og i stedet at pålægge denne at møde til domfældelse efter anmodning herom.

Denne beføjelse må holdes ude fra en række andre beføjelser, som ved lov er tillagt engelske kriminalretter, såsom beføjelserne til at løslade på prøve, afsige betinget dom, udsætte domsafsigelsen og afsige kendelse om beskikkelse af offentligt tilsyn. Den må også holdes ude fra den beføjelse til at afgive en henstilling om udvisning, som Domstolen behandlede i sag 30/77, *Regina (anklagemyndigheden)* mod *Bouchereau,* Sml. 1977, s. 1999.

Hjemmelen til den foreliggende beføjelse findes, som angivet, i common law, selv om den er nævnt i to nyere love. Den ene er *Courts* Act 1971, der, blandt flere andre reformer, indførte Crown Court som afløsning for de gamle Assizes and Quarter Sessions. Bestemmelsen om selve overførslen af beføjelsen til Crown Court findes i Section 6 (4). Den anden lov er *Power of Criminal Courts Act 1973,* hvis section 1 indeholdt lovhjemmel til at udsætte domsafsigelsen, men samtidig bestemte, at dette ikke berørte common law-beføjelse.

Denne beføjelse indebærer især retten til at løslade en person, der har erklæret sig skyldig, såfremt denne påtager sig en forpligtelse til at møde til domfældelse (dvs. give møde i retten til dom) efter en bestemt dato, hvis vedkommende anmodes herom, og i mellemtiden udvise retmæssig adfærd og overholde de øvrige vilkår, som måtte være fastsat af retten. Der oprettes i den forbindelse et dokument vedrørende forpligtelsen, hvorved den person, der har erklæret sig skyldig, skriftligt erkender at skylde Kronen (the Crown) et bestemt beløb, som skal erlægges, såfremt vedkommende undlader at give møde efter at være blevet indkaldt af retten. Forpligtelsen skal underskrives af den person. der har erklæret sig skyldig. Hvis vedkommende nægter, må der findes andre alternativer.

Bopælsvilkåret er et af de vilkår, som retten kan fastsætte ved udøvelsen af beføjelsen til at pålægge den pågældende at møde til domfældelse. Anvendelsen af et sådant vilkår er normalt begrænset til en bestemt periode. I sit skriftlige indlæg nævnte regeringen for Det forenede Kongerige to eksempler, hvor den anførte, at »pålægget om at give møde til domfældelse indtager en nyttig og effektiv funktion inden for retsplejen«. For det første kan det med henblik på udenlandske statsborgere, der normalt har bopæl i udlandet, såfremt lovovertrædelsen ikke er alvorlig, være at foretrække, at retten giver vedkommende mulighed for at vende tilbage til sit eget land, fremfor at afsone en fængselsstraf i England. Det andet eksempel, der blev nævnt, er det tilfælde, hvor en førstegangslovovertræder, og især en yngere person, er flyttet fra sit hjemlige miljø til et sted, hvor vedkommende er kommet under uheldig indflydelse. Også her kan

det tænkes, at retten er bedre tjent med, at vedkommende resocialiseres i sit hjemlige mijø, fremfor at blive underkastet en straf. Regeringen for Det forenede Kongerige understregede værdien af denne beføjelse i de tilfæde, hvor lovovertræderens hjemlige miljø er et isoleret landligt miljø, men det forekommer mig, at det i hvert fald i nogle tilfælde kan være gavnligt at resocialisere en ung lovovertræder i dennes hjemlige miljø, selv om dette måtte være et bymiljø.

Under de mundtlige forhandlinger oplyste repræsentanten for Det forenede Kongeriges regering, at det i praksis oftest er i kendelser om beskikkelse af offentligt tilsyn at de engelske kriminalretter fastsætter bopælsvilkår. Repræsentanten forklarede, at en sådan kendelse (probation order) er en kriminalretlig foranstaltning, hvorved straffen udsættes, såfremt lovovertræderen indvilger i at blive sat under tilsyn af en probation officer. Beføjelsen til at afsige en sådan kendelse findes nu i section 2 i *Powers of Criminal Courts Act 1973*. Subsection (1) i denne section bestemmer:

»Såfremt en ret, for hvilken en person på sytten år eller derover kendes skyldig i en lovovertrædelse (som ikke er en lovovertrædelse, for hvilken straffen er fastsat ved lov), under hensyn til de foreliggende omstændigheder, lovovertrædelsens art og lovovertræderens karakter, skønner det hensigtsmæssigt, kan den, i stedet for at domfælde vedkommende, afsige kendelse om beskikkelse af offentligt tilsyn, dvs. en kendelse, hvorved vedkommende stilles under tilsyn af en probation officer i en periode, som fastsættes i kendelsen, og som ikke er kortere end et år og ikke længere end tre år.«

Subsection (2) foreskriver, at det skal være bestemt i kendelsen, inden for hvilket område lovovertræderen har eller har påtænkt at have fast bopæl, og inden for hvilket område han skal være under tilsyn af en probation officer, som er beskikket eller udpeget inden for dette område. (Bestemmelserne herfor findes i Schedule 1 til Act relating to probationers who change their residence). Subsection (3) giver hjemmel til afsigelse af en kendelse om beskikkelse af offentligt tilsyn, som kræver, at lovovertræderen efterkommer »sådanne vilkår, som retten under de foreliggende omstændigheder anser for nødvendige for at sikre, at lovovertræderen udviser retmæssig adfærd, eller for at hindre, at han på ny begår samme lovovertrædelse eller begår andre lovovertrædelser«. Subsection (5) (som ændret) giver retten mulighed for at tage lovovertræderens hjemlige miljø i betragtning, og optage det vilkår i kendelsen, at vedkommende skal have bopæl på et godkendt »probation hostel« (herberg for personer under tilsyn) eller på en anden institution.

»Før retten afsiger kendelse om beskikkelse af offentligt tilsyn, skal den i almindelige vendinger forklare lovovertræderen kendelsens virkning (og herunder de yderligere vilkår, som er foreslået optaget heri . . .), og at tiltalte, såfremt han undlader at efterkomme kendelsen eller begår anden lovovertrædelse, kan idømmes straf for den oprindelige overtrædelse; retten kan ikke afsige en sådan kendelse, medmindre den pågældende er villig til at overholde de heri optagne vilkår.«

Den centrale institution for probation officers er »Probation and After-Care Service«, som virker i hele England og Wales, således at en kriminalret overalt i England eller Wales kan afsige en kendelse om tilsyn, indeholdende et vilkår om, at vedkommende skal have

bopæl inden for et bestemt område af England eller Wales. Der findes en lignende institution i Skotland, og der er oprettet gensidige ordninger, hvorefter en kendelse om tilsyn afsagt i England eller Wales kan få virkning i Skotland og omvendt. Der findes imidlertid ikke nogen gensidige ordninger med Nordirland, som gør det muligt for de derværende myndigheder officielt at tage en person under tilsyn, som af en engelsk ret er blevet stillet under tilsyn. I et tilfælde, hvor det ville være ønskeligt at afsige en sådan kendelse over en lovovertræder og samtidig pålægge denne at have bopæl i Nordirland, kan Crown Court følgelig kun gøre brug af sin common law-beføjelse til at pålægge vedkommende at møde til domfældelse.

Ikke desto mindre er der retsafgørelser, som viser, at formålene med et pålæg om at møde til domfældelse under visse omstændigheder kan være mere beslægtet med de formål, der ligger bag en kendelse om udvisning, end formålene med en kendelse om tilsyn. Således antog Court of Criminal Appeal (nu Court of Appeal, Criminal Division i *Regina* mod *Ayu* [1958] 1 WLR 1264, at der kunne afsiges en sådan kendelse for at sikre, at en statsborger fra Nigeria, som havde været i England siden 1939, vendte tilbage til sit hjemland, under hensyn til at vedkommende ikke havde haft fast beskæftigelse siden 1948 og 16 gange var blevet idømt straf. Det er bemærkelsesværdigt, at Lord Parker L.C.J., som afsagde rettens dom, afsluttede den med følgende: »Jeg skal tilføje, at denne sag meget klart viser, hvor nødvendig beføjelsen til at udvise en person som tiltalte kan være — hvilket, så vidt jeg ved, allerede er blevet indgående drøftet i andre retter«. Det var selvfølgelig før engelske kriminalretter fik beføjelse til at afgive henstilling om udvisning af udenlandske lovovertrædere. Jeg skal også henvise til en passage fra Archbold's »Pleading, Evidence and Practice in Criminal Cases«, som Kommissionen har citeret i sit skriftlige indlæg. Om beføjelsen til at give tilhold om at møde til domfældelse hedder det: »Retterne har tidligere anvendt denne beføjelse, hvor de ønskede at sikre sig, at lovovertræderen forlod England«.

Sagen *Regina* mod *Secchi* [1975] 1 CMLR 383 illustrerer efter min opfattelse slående, hvilket slægtskab der kan være mellem et tilhold om at møde til domfældelse, kombineret med et bopælsvilkår, og en kendelse om udvisning. Denne sag vedrørte en ung sardinier, som ved Metropolitan Stipendiary Magistrate blev kendt skyldig i lovovertrædelser, som var begået i London. Retten henstillede at han udvistes med den begrundelse, at han ikke var »arbejdstager« men en »omstrejfende person« og som sådan ikke var berettiget til beskyttelse efter traktatens artikel 48. Men retten havde bl.a. fastslået, at Secchi ikke havde nogen penge, ingen kvalifikationer, ingen kontakter i England, intet kendskab til engelsk og ingen lovlig bolig. Den tilføjede: »Probation officier's konklusion, som retten fuldt ud tilslutter sig, er, at det ville være i alles interesse, herunder tiltaltes, som ikke har nogen rødder i dette land, og som har haft vanskeligheder med at finde sig til rette, om han vendte tilbage til Sardinien, hvor hans mor og andre medlemmer af familien stadig bor«. Det fremgår heraf, at

hvis Secchi var blevet dømt ved Crown Court i stedet for ved Magistrate (som ikke råder over common law-beføjelsen) ville det, ifølge det af regeringen for Det forenede Kongerige fremførte, have været en klassisk sag for denne ret at pålægge Secchi at møde til domfældelse, kombineret med vilkåret om, at han skulle vende tilbage til Sardinien.

Jeg skal herefter vende mig til sagens faktiske omstændigheder.

Vera Ann Saunders blev født den 16. april 1957 og er statsborger i Det forende Kongerige. Efter hvad der blev anført under forhandlingerne, synes hun at være født i Nordirland. Den 21. december 1977 erkendte hun sig ved Crown Court, Bristol, skyldig i en tiltale for at have begået tyveri af en National Savings Bank Book. For denne lovovertrædelse kunne hun idømmes fængselstraf. Hun boede på det pågældende tidspunkt i England, men gav over for retten udtryk for ønsket om at ville rejse til Nordirland for at bo der, og at hun var villig til at indgå en forpligtelse hertil. Retten afsagde herefter kendelse om, at hun var forpligtet til, mod betaling af en sikkerhed på £ 50, at »møde til domfældelse den 16. januar 1978 eller senere, medmindre hun rejser til Nordirland før dette tidspunkt og ikke vender tilbage til England eller Wales inden for tre år«. Hun underskrev en sådan forpligtelse. Domstolen bedes bemærke, at hun ikke hermed forpligtede sig til at blive i Nordirland, når hun først var rejst dertil, men frit kunne rejse til Skotland eller andetsteds, blot ikke England eller Wales. Den eneste uomgængelige betingelse var, at hun ikke måtte komme ind i England eller Wales indenfor tre år.

Det blev understreget af regeringen for Det forenede Kongerige, at mangelen på gensidige ordninger med myndighederne i Nordirland berøvede Crown Court muligheden for at undergive Ann Saunders offentligt tilsyn i Nordirland. Man henledte opmærksomheden på en notits på bagsiden af anklageskriftet, hvoraf fremgik, at hun tidligere var blevet stillet under tilsyn ved kendelse af 29. november 1977, som blev afsagt for en anden lovovertrædelse, hun var blevet kendt skyldig i. I notitsen hedder det: »Kendelsen om tilsyn af 29. 11. 1977 forbliver i kraft, og de irske myndigheder vil uofficielt blive anmodet om at føre tilsyn«. Det blev således gjort gældende, at man havde gjort alt for så vidt muligt at give Ann Saunders den samme stilling, som hun ville have haft, hvis det havde været muligt at underkaste hende tilsyn i Nordirland.

Ann Saunders overholdt ikke kendelsens vilkår. Hun blev arresteret i Wales den 1. juni 1978 og på ny fremstillet for Crown Court den 13. juni. Efter engelsk ret kunne denne ret frit dømme hende for den oprindelige lovovertrædelse, eller lade hende betale den ovennævnte sikkerhed, eller begge dele. Her rejste anklagemyndigheden imidlertid det spørgsmål, om hun burde anses for »arbejdstager« i den betydning, der er forudsat i traktaten, og om kendelsen af 21. december 1977 kunne tænkes at krænke hendes rettigheder efter artikel 48. Ved Crown Court blev der i den

forbindelse henvist til Domstolens domme i sag 41/74 *Van Duyn* mod *Home Office,* Sml. 1974, s. 1337, sag 67/74, *Bonsignore* mod *Stadt Köln,* Sml. 1975, s. 297, sag 36/75 *Rutili* mod *Indenrigsministeren,* Sml, 1975, s. 1219, *Regina (anklagemyndigheden)* mod *Bouchereau* (nævnt ovenfor) samt Metropolitan Magistrate's dom i sagen *Regina* mod *Secchi* (nævnt ovenfor).

Crown Court antog, 1) at Ann Saunders måtte anses for arbejdstager ifølge traktaten, og 2) at kendelsen af 21. december 1977 ikke var omfattet af de i artikel 48 nævnte begrænsninger, »der retfærdiggøres af hensynet til den offentlige orden, den offentlige sikkerhed og den offentlige sundhed«. Det forelagte spørgsmål lyder således:

»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 viser sig at være engelsk statsborger?«

Som regeringen for Det forende Kongerige påpegede, er det uheldigt at anvende udtrykket en »engelsk« statsborger, da dette begreb ikke er kendt i lovgivningen. Strengt taget burde der have stået »en statsborger i Det forenede Kongerige eller dets kolonier, som har bopælsret i Det forenede Kongerige«, hvilken formulering jeg ovenfor yderligere har forkortet til »statsborger i Det forenede Kongerige«.

Spørgsmålet er endvidere formuleret uheldigt, fordi Domstolen anmodes om at udtale sig direkte om gyldigheden af Crown Court's egen kendelse, hvilket ligger uden for den kompetence, som er tillagt Domstolen ved traktatens artikel 177. Som spørgsmålet er formuleret kan man imidlertid let udskille de punkter, som Domstolen anmodes om at afgøre i denne sag. Disse punkter er af en vis betydning.

Kommissionen gør gældende, at sagen falder uden for anvendelsesområdet for artikel 48 og endda uden for traktaten som helhed, da der ikke findes nogen faktor, som forbinder den med en anden medlemsstat, hvilket ville forhindre, at tilfældet behandles efter rent nationale regler. Ifølge Kommissionen ligger en foranstaltning, der er truffet af en medlemsstat, og som begrænser retten for en af dens statsborgere til at bo på visse dele af dens område, uden for traktatens anvendelsesområde, »medmindre de grunde, som restriktionen er støttet på, har forbindelse med begivenheder, som udspiller sig i en anden medlemsstat«.

Til støtte for dette anbringende henviser Kommissionen til en passage i præmis 24 i en af Domstolen fornylig afsagt dom i sag 115/78, *Knoors,* (dom af 7. 2. 1979, endnu ikke offentliggjort). Ifølge denne passage, som er et obiter dictum, kan traktatens bestemmelser om fri etableringsret og fri udveksling af tjenesteydelser ikke gælde for en medlemsstats rent interne forhold. Udtalelsen blev fremsat i en meget snæver sammenhæng, idet den pågældende passage i Domstolens afgørelse vedrørte et argument fra den nederlandske regering om, at en person ikke bør kunne omgå de kvalifikationskrav, som ifølge lovgivningen i den medlemsstat, hvor vedkommende er hjemmehørende, er nødvendige for at kunne udøve et erhverv, ved bevidst at sørge for at opfylde de lempeligere kvalifikationskrav, som andre medlemsstater stiller.

Jeg for min del nærer nogen tvivl om, hvorvidt udtalelsen kan forstås bogstaveligt, således at den generelt finder anvendelse på den fri etableringsret og den fri udveksling af tjenesteydelser. Hvorvidt dette er tilfældet må afhænge af en mere dybtgående analyse af traktatbestemmelserne om disse spørgsmål, end Domstolen blev anmodet om at foretage i *Knoors*-sagen, hvor den i det væsentlige beskæftigede sig med fortolkningen af de almindelige planer for dette område og med visse direktiver fra Rådet. Men jeg er ikke tvivl om, at denne udtalelse ikke kan forstås således, at den fastslår et generelt princip om, at der ikke er nogen bestemmelse i traktaten, eller nogen bestemmelse heri om den fri bevægelighed for personer, der finder anvendelse på »en medlemsstats rent interne forhold«.

I det foreliggende tilfælde er der tvivl om fortolkningen af traktatens artikel 48. Hvorvidt dette tilfælde falder uden for traktatens anvendelsesområde må afhænge af en korrekt fortolkning af denne artikel. Ved undersøgelsen heraf må det haves for øje, for det første at traktaten i mange henseender tillægger statsborgerne i hver enkelt medlemsstat rettigheder over for myndighederne i denne stat, og for det andet, at traktatens artikel 7 såvel forbyder en medlemsstats forskelsbehandling af sine egne statsborgere som dens forskelsbehandling af statsborgere fra andre medlemsstater.

Hvis Crown Court frit kunne udelukke Ann Saunders fra England og Wales i tre år og således, hvad angår Det forenede Kongeriges område, pålægge hende at opholde sig i Nordirland og Skotland, må heraf følge, 1) enten at Crown Court frit kan afsige den samme kendelse over en statsborger fra en anden medlemsstat, en påstand hvorom man i det mindste kan sige, at den ikke kan accepteres uden en omhyggelig undersøgelse, eller 2) hvis den samme kendelse ikke kunne afsiges over for en statsborger fra en anden medlemsstat, at resultatet heraf, i hvert fald umiddelbart, må være, at der foreligger en overtrædelse af pricippet om, at statsborgere fra alle medlemsstater har ret til samme behandling. Jeg siger ikke, at der ikke findes nogen løsning på dette tilsyneladende dilemma. Jeg mener blot, at man ikke uden videre kan afgøre denne sag, alene fordi der ikke er nogen faktor, der forbinder den med en anden medlemsstat. Det afgørende spørgsmål her er ikke, om sagen har nogen forbindelse med en anden medlemsstat, men om, og i bekræftende fald i hvilket omfang, fællesskabsretten tillægger en person i Ann Saunders' situation nogen rettigheder.

Det blev gjort gældende af regeringen for Det forenede Kongerige, at artikel 48 alene indeholder et forbud mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, og at den ikke griber ind i medlemsstatens frihed til at forbyde arbejdskraftens frie bevægelighed på dens område af en hvilken som helst anden grund. Ifølge dette synspunkt må det således være tilstrækkeligt for at antage, at Crown Court's kendelse af 21. december 1977 er gyldig, at den, ifølge engelsk ret, kunne have været afsagt over enhver person uanset statsborgerskab.

Til støtte herfor henviste regeringen for Det forenede Kongerige til *Rutili*-sagen, hvor Domstolen statuerede følgende:

»Særligt kan en sådan foranstaltning, som begrænser opholdsretten til en del af det nationale område, kun iværksættes af en medlemsstat over for statsborgere fra andre medlemsstater, som er omfattet af traktatens bestemmelser, i de tilfælde og under de betingelser, hvor sådanne foranstaltninger kan bringes i anvendelse over for den pågældende stats egne borgere.«

(Sml. 1975, s. 1236—1237)

Denne afgørelse er imidlertid negativ, såvel i sin form som i sin virkning. Den er ensbetydende med, at en medlemsstat ikke kan iværksætte en restriktiv foranstaltning af denne art over for en statsborger fra en anden medlemsstat under forhold, hvor den ikke kunne anvende samme restriktive foranstaltning over for en af sine egne statsborgere. Den betyder ikke, at en medlemsstat kan iværksætte en hvilken som helst restriktiv foranstaltning for arbejdskraftens bevægelighed på dens område, som den måtte ønske, såfremt statsborgerne fra alle medlemsstaterne behandles lige. Den passage i *Rutili*-dommen, som er relevant for den foreliggende sag, er efter min opfattelse præmis 27, hvor Domstolen klart fastslog, at artikel 48 indeholder to grundlæggende principper, nemlig princippet om arbejdskraftens ligebehandling og frie bevægelighed.

Dette sidste er efter min mening den eneste opfattelse, der kan forenes med ordlyden af artikel 48. Forskelsbehandling, begrundet i nationalitet, er kun nævnt i stk. 2 og stk. 3, litra c), og er måske underforstået i artiklens stk. 3, litra d) og i stk. 4. Den bestemmelse, som er af afgørende betydning for den foreliggende sag, artikel 3, litra b), giver en arbejdstager, som er statsborger i en medlemsstat, ret til »frit at bevæge sig inden for Medlemsstaternes område« med henblik på at søge tilbudte stillinger. Denne ret er alene underkastet de begrænsninger, der »retfærdiggøres af hensynet til den offentlige orden, den offentlige sikkerhed og den offentlige sundhed«.

Jeg skal måske understrege, at der står »frit at bevæge sig inden for Medlemsstaternes område« og ikke blot »frit at bevæge sig fra en medlemsstat til en anden«. Denne ret er således ved første øjekast en ret til adgang til en hvilken som helst del af hver enkelt medlemsstats område. Det kunne man forvente, eftersom den frie bevægelighed for personer har til formål at bidrage til oprettelsen af et fælles marked, hvor statsborgerne fra alle medlemsstaterne har mulighed for at udøve økonomisk virksomhed hvor som helst på Fællesskabets område (se præmis 18 i Domstolenes dom i sag 136/78, *Ministère Public* mod *Auer*, 7. 2. 1979, endnu ikke offentliggjort).

Det blev endvidere gjort gældende af regeringen for Det forenede Kongerige, at en kendelse af den foreliggende art ikke kan indebære en krænkelse af nogen fællesskabsretlig bestemmelse, eftersom den bygger på tiltaltes samtykke. Der blev draget visse analogier, f.eks. til den situation, hvor en person ved at acceptere en arbejdskontrakt, indgår en forpligtelse til at have bopæl et bestemt sted, og den situation, hvor en person tager imod en testamentarisk gave, hvortil der er knyttet en forpligtelse til at have bopæl i et bestemt hus. Efter min opfattelse er det imidlertid urealistisk at anse en domfældet persons accept af en bopælsrestriktion for et samtykke, eftersom alternativet hertil er fængsel.

Herefter kommer jeg til det, som er sagens egentlige problem. Som det blev påpeget af regeringen for Det forenede

Kongerige, råder kriminalretterne i hele Fællesskabet — og sådan må det nødvendigvis være — over forskellige beføjelser til at indskrænke personers frihed, af hvilke den mest åbenbare er beføjelsen til at idømme fængselsstraf. Det kan ikke antages, at traktatens forfattere ønskede at fratage retterne disse beføjelser. Jeg tror heller ikke, at disse beføjelser kan anses for opretholdt ved de udtrykkelige henvisninger til »den offentlige orden« og »den offentlige sikkerhed« i artikel 48, stk. 3, fordi disse begreber er meget snævre. Efter min opfattelse tilsiger almindelig fornuft, at artikel 48 klart ikke skal fortolkes således, at den har til formål at ophæve kriminalretternes beføjelser. Det egentlige problem er, i hvilket omfang fællesskabsretten kan antages at begrænse disse beføjelser. Jeg er vel opmærksom på Kommissionens advarsel til Domstolen om at tage sig i agt for at »overtage de enkelte medlemsstaters kriminalpolitik«. Sagen *Regina* mod *Boucherau* viser imidlertid, at Domstolen ikke helt kan ignorere spørgsmålet.

Efter min opfattelse ligger løsningen i at sondre mellem, på den ene side de restriktioner for den frie bevægelighed for personer, som kriminalretter iværksætter under den almindelige udøvelse af retsplejen, og på den anden side den kendelse, som en kriminalret afsiger med henblik på at sikre, at en person udvises eller forvises fra en væsentlig del af den medlemsstats område, hvortil denne ret hører.

Til den sidste kategori vil jeg henregne fængsling, kendelse om beskikkelse af offentligt tilsyn, løsladelse mod kaution med tilhørende bopælsvilkår og en kendelse, hvorved der gives en lovovertræder tilhold om at møde til domfældelse, hvortil der er knyttet et bopælsvilkår, som sikrer, at han vender tilbage til sit hjemlige miljø eller skåner ham for fængselsstraf i udlandet. Jeg mener, at fællesskabsretten ikke på nogen måde indskrænker de nationale retters beføjelse til at afsige kendelser af denne art.

Efter min opfattelse vil der imidlertid alene være grundlag for at afsige kendelser om udvisning eller forvisning, såfremt kendelserne retfærdiggøres af hensynet til den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed, i overensstemmelse med Domstolens fortolkning af disse begreber i den række af sager, hvortil *Regina* mod *Bouchereau* hører. Dette må naturligvis også være tilfældet uanset den pågældende lovovertræders statsborgerskab, forudsat vedkommende er statsborger i en af medlemsstaterne.

Hvis Domstolen antager dette, må Crown Court, Bristol, selv afgøre, hvilken kategori kendelsen af 21. december 1977 henhører under. Den synes allerede at have besluttet, at kendelsen ikke — såfremt den måtte henhøre under den anden kategori — kunne retfærdiggøres af hensynet til den offentlige orden eller offentlige sikkerhed.

Som svar på det af Crown Court forelagte spørgsmål mener jeg derfor, at Domstolen bør statuere, at det ikke er uforeneligt med traktatens artikel 48 — i en situation, hvor en arbejdstager, som er statsborger i en medlemsstat i EØF, har erklæret sig skyldig i en lovovertrædelse — som alternativ til en straffedom, at afsige en kendelse, hvorved vedkommende inden for et nærmere angivet tidsrum pålægges at have bopæl på et bestemt sted eller at afholde sig fra at begive sig til et bestemt sted, forudsat kendelsens formål ikke alene er at udelukke den pågældende person fra området eller fra en væsentlig del af området for den medlemsstat, hvortil retten hører. Hvis kendelsen har dette formål, er den kun forenelig med artikel 48 i det omfang den retfærdiggøres af hensynet til den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed.