direktiv 64/221 er det afgørende, at myndigheden med sikkerhed udøver sin virksomhed i fuld afhængighed, og at den ikke, direkte eller indirekte, er undergivet den myndighed, som træffer beslutning om de foranstaltninger, der er nævnt i direktivet.

6. Artikel 9, stk. 2, i direktiv 64/221 udelukker ganske vist ikke, at den berørte direkte kan indbringe sagen for den kompetente myndighed, men stiller ikke noget krav herom og overlader valget til medlemsstaterne, idet det dog forudsættes, at sagen indbringes for den kompetente myndighed, når den pågældende udtrykkeligt anmoder herom.

7. De betingelser, hvorunder en ansøger kan fremføre sit forsvar for den kompetente myndighed og lade sig bistå eller repræsentere i overensstemmelse med den fremgangsmåde, der er fastsat i den nationale lovgivning, må ikke være mindre fordelagtige end tilfældet er ved andre tilsvarende nationale instanser.

I de forenede sager 115 og 116/81

angående anmodninger, som retsformanden ved Tribunal de première instance de Liège under en hastesag i medfør af EØF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i de for nævnte ret verserende sager

REZGUIA ADOUI

mod

1. DEN BELGISKE STAT, ved justitsministeren,

2. BYEN LIÈGE, ved borgmesteren,

samt

DOMINIQUE CORNUAILLE

mod

DEN BELGISKE STAT, ved justitsministeren,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af traktatens artikler 7, 48, stk. 3, 56, stk. 1, samt 66 og Rådets direktiv 64/221 af 25. februar 1964 om samordning af de særlige foranstaltninger, som gælder for udlændinge med hensyn til rejse og ophold, og som er begrundet i hensynet til den offentlige orden, sikkerhed og sundhed (EFT 1963-1964, s. 109), navnlig direktivets artikler 3, 6, 8 og 9,

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten J. Mertens de Wilmars, afdelingsformændene G. Bosco og A. Touffait, dommerne P. Pescatore, Mackenzie Stuart, A. O'Keeffe, T. Koopmans, U. Everling og A. Chloros,

generaladvokat: F. Capotorti
justitssekretær: P. Heim

afsagt følgende

DOM

Sagsfremstilling

Forelæggelseskendelserne og retsforhandlingernes forløb samt de indlæg, der er indgivet i medfør af artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen, kan sammenfattes således:

I — Faktiske omstændigheder og skriftveksling

1. Frk. Adoui, som er fransk statsborger, ansøgte den 3. juni 1980 kommunen Liège om tilladelse til ophold i Belgien. Ansøgningen blev imidlertid afslået ved beslutning truffet af justitsministeren, forkyndt den 15. oktober 1980; ved beslutningen pålagdes Adoui at forlade landet inden 14 dage under henvisning til, at hun havde udvist en personlig adfærd, som under hensyn til den offentlige orden gjorde hendes ophold i Belgien uønsket samt under henvisning til, at hun arbejdede i en sædeligt mistænkelig bar, hvor servitricerne stiller sig til skue i vinduet og har mulighed for at være alene med kunderne, hvilken adfærd er i strid med den den i Liège gældende politivedtægt af 25. marts 1957. Det fremgår ikke af sagen, hvorvidt påbudet om at forlade landet også indebar et forbud mod at vende tilbage.

Adoui efterkom dette påbud den 28. oktober 1980, men vendte tilbage til Belgien en måned senere, hvilket hun meddelte kommunen. Derefter udstedtes et nyt påbud om at forlade landet inden 4 dage, som blev forkyndt for hende den 27. november 1980. Ved rekommanderet skrivelse af 1. december 1980 anmodede hun om, at der indhentedes udtalelse fra commission consultative des étrangers (det rådgivende nævn for udlændinge), hvilket justitsministeriet anså for en for sent indgivet klage, hvorfor ministeriet afslog at forelægge sagen for det rådgi-

vende nævn for udlændinge. Ministeriet udstedte derimod to nye pålæg til Adoui om at forlade landet af henholdsvis den 3. december 1980 og den 15. januar 1981. Adoui nægtede imidlertid at efterkomme disse pålæg og anlagde hastesager mod den belgiske stat og byen Liège, hvorunder hun påberåbte sig, at de trufne foranstaltninger var ulovlige.

2. Frk. Cornuaille, som er fransk statsborger, har boet i Belgien siden 2. juni 1978. Hendes ansøgning om opholdstilladelse af 13. juni 1978 forblev ubesvaret. Hendes bevis for optagelse i folkeregisteret er dog flere gange blevet forlænget. Kontoret for udlændinge modtog på et tidspunkt oplysninger fra politiet, ifølge hvilke hun arbejdede som servitrice i en sædeligt mistænkelig bar, og »stillede sig til skue for kunderne i let påklædt stand«, hvorfor kontoret, før der blev truffet foranstaltninger til en eventuel udvisning, anmodede det rådgivende nævn for udlændinge om en udtalelse. Det synes at fremgå, at Cornuaille ikke er i besiddelse af en opholdstilladelse, men at kontoret for udlændinge betragter hende på lige fod med personer, der har opholdstilladelse. I en skrivelse af 25. april 1979 har kontoret for udlændinge henvist til den politik, der for tiden føres over for prostituerede, og har anført, at sagsøgerens tilstedeværelse i Belgien på grund af hendes personlige adfærd er til skade for den offentlige orden.

Dette har sagsøgeren benægtet og har krævet aktindsigt. Efter flere afslag har hun opnået aktindsigt via en hastesag anlagt mod justitsministeren. Efter flere udsættelser af sagen ved nævnet, blev sagsøgeren tilsagt til møde i nævnet den 11. september 1980. Hun anmodede dog om udsættelse under henvisning til, at hun havde indgivet klage til anklagemyndigheden i Liège ifølge hvilken de personer, som havde indgivet anmeldelse til kontoret for udlændinge skulle have gjort sig skyldig i falsk anklage, æreskrænkelse og bagvaskelse. Uden at sagsøgeren eller dennes advokat var til stede, afgav det rådgivende nævn for udlændinge herefter den 11. september 1980 en udtalelse, som anbefalede en udvisning af sagsøgeren, uden at nævnet tog hensyn til indholdet af hendes klage. Sagsøgeren har herefter anlagt hastesag mod den belgiske stat og påstået de trufne foranstaltninger kendt ulovlige.

3. Ifølge den belgiske lov af 28. marts 1952 kan »udlændinge ikke tage ophold i kongeriget Belgien uden at have opnået opholdstilladelse fra justitsministeren«. En opholdstilladelse adskiller sig fra et bevis for optagelse i folkeregisteret derved, at opholdstilladelsens indehaver kun kan udvises af landet af et begrænset antal lovlige grunde, og ofte først, når det rådgivende nævn for udlændinge har afgivet udtalelse.

Loven sondrer mellem foranstaltninger af hensyn til den offentlige orden, der træffes over for en udlænding, som er indehaver af en opholdstilladelse, og

andre foranstaltninger. Er udlændingen indehaver af en opholdstilladelse, træffes beslutningen om udvisning ved kongelig anordning efter forudgående, obligatorisk høring af det rådgivende udvalg. Har den pågældende ingen opholdstilladelse, kan justitsministeren træffe visse andre forholdsregler (forbud mod indrejse, ledsagelse til grænsen, pålæg om at forlade landet, udvisning til hjemlandet).

Lovens artikel 3 a (ændring indføjet i 1969) bestemmer, at afslås en ansøgning om opholdstilladelse, som er indgivet af en udlænding, der er statsborger i en EØF-medlemsstat, eller træffes der beslutning om udvisning af vedkommende fra belgisk område, kan beslutningerne herom på ansøgerens begæring forelægges det rådgivende nævn til udtalelse. Begæringen herom skal indgives ved rekommanderet skrivelse til justitsministeren inden 8 dage efter at ansøgeren har fået kendskab til afslaget på sin ansøgning om opholdstilladelse eller kendskab til beslutningen om udvisning.

Loven af 28. marts 1952 er ændret ved lov af 15. december 1980. De herved indførte ændringer har imidlertid ikke betydning for de foreliggende sager.

Medlemmer af det rådgivende nævn er en dommer, en advokat og en tjenestemand i udenrigsministeriet (artikel 10 a). De udnævnes ved kongelig resolution for tre år ad gangen. De nærmere bestemmelser om nævnets forretningsorden og virksomhed findes i kongelig anordning af 22. december 1969. En sag for nævnet skal indbringes efter de ovenfor nævnte regler. Ansøgningen skal være begrundet. Justitsministeren fremsætter sine bemærkninger i en til nævnets formand rettet skrivelse, hvoraf der tilstilles udlændingen en kopi. Sidstnævnte tilsiges til møde i nævnet af sikkerhedstjenesten (l'administration de la sûreté publique) på foranstaltning af de kommunale myndigheder på det sted, hvor vedkommende har bopæl eller af lederen af den institution, hvor vedkommende tilbageholdes. Den pågældende kan lade sig bistå eller repræsentere af en advokat. Udebliver udlændingen eller hans advokat uden at angive en grund, nævnet anerkender som gyldig, fortaber udlændingen retten til at blive hørt af nævnet. Nævnets udtalelse meddeles justitsministeren, udlændingen samt dennes advokat inden 8 dage. Sekretariatsarbejdet for nævnet varetages af en tjenestemand i justitsministeriet.

4. Under hastesagen har Adoui gjort gældende, at hendes personlige adfærd på intet tidspunkt har været i strid med den offentlige orden, hvorfor afslaget på hendes ansøgning om opholdstilladelse var vilkårlig og de af justitsministeriet siden den 22. november 1980 trufne foranstaltninger ulovlige. Hun har som følge heraf nedlagt påstand om, at de sagsøgte parter tilpligtes at udstede en opholdstilladelse til hende for fem år og at afstå fra at træffe nogen som helst foranstaltninger for at udvirke, at hun forlader landet, i hvert fald så længe der ikke er truffet afgørelse vedrørende den anden ansøgning om opholdstilladelse, som hun ifølge eget udsagn har indgivet.

5. Cornuaille har under hastesagen gjort gældende, at der er handlet i strid med hendes ret til forsvar under behandlingen af sagen forud for vedtagelsen af den administrative beslutning om at

udvise hende fra statens område. Under hensyn til, at sagen er uopsættelig, fordi udvisningsbeslutningen er umiddelbar eksigibel, har hun nedlagt påstand om, at sagsøgte anerkender hendes ret til en opholdstilladelse, og nedlagt påstand om, at udvisningen ikke gennemføres, før resultatet af den strafferetlige undersøgelse foreligger, eller i hvert fald ikke før der har fundet en kontradiktorisk sagsbehandling sted ved det rådgivende nævn.

6. Ved kendelser af 8. maj 1981 har retsformanden ved Tribunal de prèmiere instance de Liège under hastesagen — efter at have afvist det mod byen Liège i sag 115/81 anlagte søgsmål med den begrundelse, at byen Liège alene handlede på statens vegne i anliggender vedrørende fremmedpolitiet — besluttet at udsætte afgørelsen i de to sager og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål i medfør af EØF-traktatens artikel 177:

»*A — Vedrørende begrebet offentlig orden*

1) Kan Domstolen give en definition af begrebet offentlig orden, sådan som dette begreb vil kunne påberåbes i medfør af traktatens artikler 48 og 56? (sag 115/81). Kan Domstolen definere begrebet offentlig orden efter traktatens artikler 48 og 56? (sag 116/81).

2) Domstolen har gentagne gange erklæret, at begrebet offentlig orden er underlagt medlemsstaternes skøn inden for de af fællesskabsretten afstukne grænser. Kan Domstolen nærmere fastlægge disse grænser?

3) Hvordan kan resultatet i dommen Van Duyn (sag 41/74) efter Domstolens opfattelse forenes med forbudet mod forskelsbehandling i traktatens artikel 7, et princip som i øvrigt genfindes i traktatens artikler 48 ff? Under hvilke nærmere betingelser og inden for hvilke nærmere grænser kan der i en medlemsstats lovgivning og praksis opretholdes forskelsbehandling mellem egne statsborgere og statsborgere fra andre medlemsstater, når det drejer sig om den frie bevægelighed for personer, som traktaten sikrer? (sag 115/81).

Hvordan kan resultatet i dommen Van Duyn (sag 41/74) efter Domstolens opfattelse forenes med forbudet mod forskelsbehandling i traktatens artikel 7, et princip som i øvrigt genfindes i traktatens artikler 48 ff.? Under hvilke nærmere betingelser og inden for hvilke nærmere grænser kan der i en medlemsstats lovgivning og praksis opretholdes forskelsbehandling mellem egne statsborgere og statsborgere fra andre medlemsstater, når det drejer sig om den frie bevægelighed for personer, som traktaten sikrer? (sag 116/81).

4) Er det tænkeligt, at 'et personligt forhold, som indebærer en virkelig og tilstrækkeligt alvorlig trussel mod et grundlæggende samfundshensyn' (sag 30/77, Bouchereau) ikke vil kunne sanktioneres med straf i en

medlemsstat, som ønsker at betegne en adfærd på denne måde for at kunne udvise en statsborger fra en anden medlemsstat? (sag 115/81).

Er det tænkeligt, at 'et personligt forhold, som indebærer en virkelig og tilstrækkeligt alvorlig trussel mod et grundlæggende samfundshensyn' (sag 30/77, Bouchereau) ikke vil kunne sanktioneres med straf i en medlemsstat, som ønsker at betegne en adfærd på denne måde for at kunne advise en statsborger fra en anden medlemsstat? (sag 116/81).

5) Er det en forudsætning for at antage at der foreligger et grundlæggende samfundshensyn, at dette hensyn i det mindste forud har fundet udtryk i en lovregel, en administrativ forskrift eller en anden tilsvarende tilkendegivelse fra den stat, som påberåber sig hensynet også, hvor den adfærd som rammes herved, ikke måtte være blevet gjort strafbar? (sag 115/81).

Er det en forudsætning for at antage at der foreligger et grundlæggende samfundshensyn, at dette hensyn forud har fundet udtryk i en lovregel, en administrativ forskrift eller en anden tilsvarende tilkendegivelse fra den stat, som påberåber sig hensynet (sag 116/81).

6) Når udvisningen fra en stats område ofte har karakter af en sanktion, som undertiden er betydeligt mere alvorlig end en strafferetlig sanktion, må artikel 7 i Den europæiske Menneskerettighedskonvention da ikke bringes i anvendelse ved en analogi, og må det ikke antages, at den strafbare adfærd var en lovovertrædelse på det tidspunkt, hvor den blev begået? Hvilken løsning vil Domstolen ellers kunne foreslå for at kunne undgå, at de nationale myndigheder træffer vilkårlige afgørelser på dette område? (sag 115/81).

Når udvisningen fra en stats område ofte kan have betydeligt mere alvorlige følger end en strafferetlig sanktion, må artikel 7 i Den europæiske Menneskerettighedskonvention da ikke bringes i anvendelse ved en analogi, og må det ikke antages, at adfærden var en lovovertrædelse på det tidspunkt, hvor den blev udvist? Hvilken løsning vil Domstolen ellers kunne foreslå for at undgå, at de nationale myndigheder træffer vilkårlige afgørelser på dette område? (sag 116/81).

7) Domstolen har, ved at anvende udtrykket 'tilstrækkeligt alvorlig trussel' (anvendelsen af ordet: 'tilstrækkeligt'), lagt et proportionalitetsbegreb til grund: Mener Domstolen, at betydningen af truslen mod den offentlige orden skal afvejes over for følgerne af udvisningen, som kan være mere eller mindre alvorlige fra gang til gang?

8) Vil udvisningen ikke i visse tilfælde kunne have så alvorlige følger, at den ikke bør gennemføres, fordi den indebærer en umenneskelig behandling af en far eller mor til en større familie, en ægtefælle eller forældre til en statsborger i den stat, som har truffet udvisningsbeslutningen, en mindreårig, en person, som på grund af alder eller helbred ikke har tilstrækkelig mulighed for at tilpasse

sig i et andet land, eller en person, som er født og har boet et længere tidsrum på området i den stat, der har truffet udvisningsbeslutningen ...? (sag 151/81).

Vil udvisningen ikke i visse tilfælde kunne have så alvorlige følger, at den vil indebære en umenneskelig behandling af en far eller mor til en større familie, en ægtefælle eller forældre til en statsborger i den stat, som har truffet udvisningsbeslutningen, eller en mindreårig, en person som på grund af alder eller helbred ikke har tilstrækkelig mulighed for at tilpasse sig i et andet land, eller en person, som er født og har boet et længere tidsrum på området i den stat, der har truffet udvisningsbeslutningen ...? (sag 116/81).

9) I hvilket omfang kan medlemsstaterne basere et afslag på en ansøgning om opholdstilladelse eller en beslutning om at inddrage opholdstilladelsen på de pågældendes personlige moral, såfremt denne ikke skaber vanskeligheder i modtagerstaten, som er objektivt konstaterbar i offentligheden?

Indebærer begrebet 'offentlig', at en medlemsstat er afskåret fra at foretage en bedømmelse af de pågældende personers privatliv, personlige moral og meninger, og bør de nævnte forhold normalt ikke komme til udtryk i en ydre adfærd, som kan skabe objektivt konstaterbare vanskeligheder i offentligheden?

10) Hvis en medlemsstat, som ikke ønsker, at prostituerede fra et bestemt land opholder sig på dens område ud fra den opfattelse, at det vil kunne medvirke til at fremme kriminaliteten, og af denne grund systematisk betegner prostitution som en fare for den offentlige orden, uden at gøre sig den ulejlighed at undersøge, om de pågældende virkelig kan mistænkes for at have forbindelse med kriminelle kredse, udøver denne stat da ikke en sådan generalprævention, som er forbudt ifølge dommen i sag Bonsignore (sag 67/74), og kan den pågældende stats foranstaltning siges at være baseret på den pågældendes personlige forhold? (sag 115/81).

Hvis en medlemsstat, som ikke ønsker, at prostituerede fra et bestemt land opholder sig på dens område ud fra den opfattelse, at det vil kunne medvirke til at fremme kriminaliteten, og af denne grund systematisk betegner prostitution som en fare for den offentlige orden uden at undersøge, om de pågældende virkelig kan mistænkes for at have forbindelse med kriminelle kredse, udøver denne stat da ikke en sådan generalprævention, som er forbudt, når henses til dommen i sag Bonsignore (sag 67/74), og kan den pågældende stats foranstaltning siges at være baseret på den pågældendes personlige forhold? (sag 116/81).

11) Kan en medlemsstat pludseligt indtage det standpunkt, at de personlige forhold hos personer, som udøver et bestemt erhverv, udgør en virkelig og tilstrækkeligt alvorlig trussel mod et grundlæggende samfundshensyn, såfremt det ikke er forbudt at udøve erhvervet på statens område, såfremt flere tusinde udøver dette erhverv uden hindring, såfremt også udenlandske statsborgere igennem flere

år har haft adgang til erhvervet, såfremt der ifølge lov opkræves skat hos personer, der udøver erhvervet, såfremt den pågældende stat på ingen måde har forbudt erhvervet, men tværtimod vedtaget en lovgivning til beskyttelse af erhvervets udøvere mod forskellige former for udbytning, og endelig, såfremt visse udenlandske statsborgere af nærmere bestemt nationalitet stadig kan udøve erhvervet? (sag 115/81).

Kan en medlemsstat pludseligt indtage det standpunkt, at de personlige forhold hos personer, som udøver et bestemt erhverv, udgør en virkelig og tilstrækkeligt alvorlig trussel mod et grundlæggende samfundshensyn, selv om:

— erhvervet ikke er forbudt på statens område, men tværtimod udøves uden hindring af flere tusinde personer,

— udenlandske statsborgere igennem flere år har haft adgang til erhvervet,

— der ifølge lov opkræves skat hos personer, som udøver erhvervet,

— lovgivningen beskytter erhvervets udøvere mod forskellige former for udbytning,

— visse udenlandske statsborgere fortsat udøver erhvervet?

(sag 116/81).

12) Er den formulering, som generaladvokaten benytter i sag Bonsignore (sag 67/74): 'tilstedeværelsen blevet utålelig' og 'nødvendig løsning', et korrekt udtryk for, hvor alvorligt et forhold der skal være tale om, for at en udvisning fra en medlemsstats område er begrundet?

13) Under hvilke betingelser kan en person, som 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?

14) Artikel 6 i direktiv 64/221 bestemmer, at statsborgere fra de andre medlemsstater skal have meddelelse om de hensyn til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed, der er lagt til grund for en beslutning, som vedrører dem. Skal denne meddelelse være affattet på vedkommendes eget sprog? Skal meddelelsen, medmindre hensynet til statens sikkerhed er til hinder herfor, være udtømmende, detaljeret og angive de rigtige grunde? Kan en stat anvende generelt formulerede begrundelser, som gentages i et større antal tilfælde? (sag 115/81).

Artikel 6 i direktiv 64/221 bestemmer, at statsborgere fra de andre medlemsstater skal have meddelelse om de hensyn til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed, der er lagt til grund for en beslutning,

som vedrører dem. Skal denne meddelelse være affattet på vedkommendes eget sprog? Skal meddelelsen, medmindre hensynet til statens sikkerhed er til hinder herfor, være udtømmende, detaljeret og angive de rigtige grunde? Kan en stat anvende generelt formulerede begrundelser, som gentages i et større antal tilfælde? (sag 116/81).

B — Vedrørende de processuelle garantier

1) I dommen Pecastaing af 5. marts 1980 har Domstolen fastslået, at bestemmelserne i artikel 9 i direktiv 64/221 har til formål at sikre personer, som har fået frataget eller som er nægtet en opholdstilladelse, visse processuelle mindstegarantier. Kan Domstolen angive, nærmere uddybe og opregne de processuelle garantier, som medlemsstaterne skal sikre den udlænding, der indgiver den i direktivets artikel 8 og 9 omhandlede klage?

2) Direktivet taler om 'en anden myndighed'. Indebærer det, at klagen skal kunne forelægges en upartisk myndighed, som er fuldstændig uafhængig af beslutningstagende myndighed? Foreligger der tilstrækkelig uafhængighed, når de personer, som den 'anden myndighed' er sammensat af, udpeges af den beslutningstagende myndighed? Vil det ikke være ønskeligt, om medlemsstaterne tillægger den dømmende magt beføjelse til at undersøge de klager, som er omhandlet i direktivets artikel 8 og 9?

3) I sit forslag til afgørelse i sagen Pecastaing antog generaladvokaten, at den 'anden myndigheds' uafhængighed kun kan sikres ved at give den en helt selvstændig stilling over for den beslutningstagende myndighed. Mener Domstolen, ligesom generaladvokaten, at en tjenestemand i den forvaltningsinstans, hvem det påhviler at træffe beslutningen, ikke tillige kan have sæde i denne myndighed? Kan en tjenestemand i den forvaltningsinstans, som træffer beslutningen, varetage sekretariatsfunktioner for nævnte myndighed? Såfremt et over- og underordnelsesforhold mellem de personer, som den 'anden myndighed' er sammensat af, og den beslutningstagende myndighed, ikke er tilladt, bør det da ikke, i lande, hvor kompetencen henhører under justitsministeriet, være forbudt at lade embedsmænd fra anklagemyndigheden have sæde i denne myndighed? Kan en af regeringens tjenestemænd, som imidlertid tilhører en anden forvaltningsgren, have sæde i den pågældende 'myndighed'? Skal de personer, myndigheden er sammensat af, udnævnes for kortere eller længere tid, eller i hvert fald for et bestemt tidsrum? Er det rimeligt, at den beslutningstagende myndighed også aflønner de personer, som har sæde i den 'anden myndighed'?

4) Bør en statsborger fra en medlemsstat, over for hvem der er truffet foranstaltning, ikke selv have mulighed for at forelægge sagen for den 'anden myndighed'? Er det rimeligt, at kun den beslutningstagende myndighed skal kunne forelægge sagen for den 'anden

myndighed' og indkalde udlændingen til forhandling ved myndigheden og dermed bestemme tempoet for sagens fremme?

5) Den 'anden myndigheds' afgørelser skal være begrundede. Indebærer dette, at udlændingen er berettiget til at få en kopi deraf, underskrevet af de personer, der har sæde i myndigheden, med angivelse af navn og stilling? (sag 115/81).

Den 'anden myndigheds' afgørelser skal være begrundede. Indebærer dette, at udlændigen er berettiget til at få en kopi heraf, med angivelse af navnet på de personer, der har sæde i myndigheden, og disses stilling? (sag 116/81).

6) Bør udlændingen eller hans advokat kunne fordre behandlingen af sagen udsat til et andet møde, såfremt de er forhindret i at overvære forhandlingerne ved den 'anden myndighed' af en gyldig og alvorlig grund, med undtagelse af tilfælde, hvor sagens hastende karakter klart fremgår?

7) Skal den 'anden myndigheds' afgørelse indeholde en præcis og tilstrækkelig omfattende angivelse af alle de retlige og faktiske omstændigheder, som udlændingen har påberåbt sig? Skal udlændingen have mulighed for at afgive skriftlige indlæg, hvori der redegøres for de påberåbte anbringender, og som indeholder selvstændige akter til sagen?

8) Skal det af de sagsakter, som den beslutningstagende myndighed oversender til den 'anden myndighed' fremgå, at den beslutning om at inddrage eller nægte en opholdstilladelse, som forelagdes den anden myndighed til udtalelse, er baseret på forhold, som faktisk er begået, som er af alvorlig karakter, og som er præcist beskrevet? Skal beviset for de faktiske omstændigheder, som den beslutningstagende myndighed baserer sig på, være fuldstændigt og uomtvisteligt? Bør en eventuel tvivl komme den udlænding til gode, som gør gældende, at beviset et utilstrækkeligt? Kan den beslutningstagende myndighed lægge sådanne anonyme meddelelser og politirapporter til grund, der undtager at angive kilden? (sag 115/81).

Skal det af de sagsakter, som den beslutningstagende myndighed oversender til den 'anden myndighed' fremgå, at den beslutning om at inddrage eller nægte en opholdstilladelse, som forelagdes den anden myndighed til udtalelse, er baseret på forhold, som faktisk er begået, som er af alvorlig karakter, og som er præcist beskrevet? Skal beviset for de faktiske omstændigheder, som den beslutningstagende myndighed baserer sig på, være fuldstændigt og uomtvisteligt? Bør en eventuel tvivl komme den udlænding til gode, som gør gældende, at beviset er utilstrækkeligt? Kan den beslutningstagende myndighed lægge sådanne anonyme meddelelser og politirapporter til grund, der undlader at angive kilden? (sag 116/81).

9) Selv om straffedomme alene ikke uden videre kan begrunde afslag på eller inddragelse af en opholdstilladelse, jf. artikel 3 i direktiv 64/221, men de forhold, som lægges udlæn-

dingen til last, har karakter af strafbare lovovertrædelser, er den beslutningstagende myndighed da forpligtet til at fastslå disse forhold ved en straffedom?

10) Kan en vendelsattest lægges til grund som bevis for, at der foreligger et personligt forhold i strid med den offentlige orden?

11) Kan udlændingen og hans advokat kræve indsigt i de akter, som den beslutningstagende myndighed oversender til den »anden myndighed«? Såfremt hensynet til statens sikkerhed begrunder, at den beslutningstagende myndighed kan undlade at give udlændingen eller dennes advokat indsigt i visse aktstykker, kan den beslutningstagende myndighed da på trods heraf påberåbe sig oplysninger i et aktstykke, som den ikke ønsker at forelægge for den 'anden myndighed'?

12) Skal udlændingen eller dennes advokat, for at kunne tilrettelægge et effektivt forsvar, kunne kræve sig tilstillet de originale akter eller kopi heraf, eventuelt mod et overkommeligt vederlag? Vil det ikke, såfremt der stilles krav om, at udlændingens advokat, for at studere de til rådighed stående sagsakter, skal rejse til hovedstaden i den pågældende medlemsstat, navnlig når denne er af en vis geografisk størrelse, medføre så umådeholdne udgifter for udlændingen, at det indebærer en krænkelse af retten til forsvar?

13) Hvor lang tid forud for mødet ved den anden myndighed bør udlændingen eller hans advokat have meddelelse om sagens akter? Er en måned en rimelig frist for udlændingen til at tilrettelægge sit forsvar, samle sine egne sagsakter og i givet fald udfærdige skriftligt indlæg?

14) Kan den beslutningstagende myndighed, under henvisning til statens sikkerhed, indføje et dokument i sagens akter, hvorom der ikke er givet udlændingen eller dennes advokat meddelelse, for at dække over identiteten af en person, som er politiets angiver? Bør et aktstykke, som udlændingen påstår er falsk, kunne lægges til grund?

15) Har udlændingen eller hans advokat krav på at få meddelelse om mødet ved den 'anden myndighed' i så god tid, at en hensigtsmæssig forberedelse er mulig f.eks. mindst en måned forud?«

7. Forelæggelseskendelserne fra retsformanden ved Tribunal de première instance de Liège er indgået til Domstolens justitskontor den 12. maj 1981.

8. I henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen er der indgivet skriftlige indlæg af sagsøgerne i hovedsagen, ved advokaterne J. Levaux og L. Misson, Liège, af den belgiske stat ved justitsministeren, repræsenteret i sag 115/81 ved

advokat J.-P. Soumagne, Liège, af regeringen for Den franske Republik, ved G. Geoffroy, generalsekretariatet for det interministerielle udvalg for økonomisk europæisk samarbejde, under premierministeren, som befuldmægtiget, af regeringen for Den italienske Republik, ved A. Squillante, chef for afdelingen for diplomatiske tvister, traktater og lovgivningsspørgsmål, som befuldmægtiget, bistået af O. Fiumara, Avvocato dello stato, af regeringen for kongeriget Nederlandene, ved F. Italianer, generalsekretær i udenrigsministeriet, som befuldmægtiget, af regeringen for Det forenede Kongerige, ved R. N. Ricks, Treasury Solicitor's Department, som befuldmægtiget, og af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, ved sin juridiske konsulent J. Amphoux, som befuldmægtiget, bistået af advokat F. Herbert, Bruxelles.

9. 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 — Skriftlige indlæg ved Domstolen

A — Indlæg fra sagsøgerne i hovedsagen

Spørgsmål A 1) og 2). Ifølge sagsøgerne i hovedsagen kan undtagelsen vedrørende den offentlige orden defineres i kraft af sit formål. Den giver staten og de kommunale myndigheder hjemmel til at gøre indgreb i privates rettigheder, når en undladelse heraf ville indebære en trussel mod selve retsordenen.

Det er muligt af Domstolens praksis at udlede de begrænsninger, der gælder for medlemsstaternes beføjelse til af hensyn til den offentlige orden at indskrænke privates opholds- eller etableringsret i henhold til traktaten. Den offentlige orden i medlemsstaten skal være truet. Truslen skal være fremtidig; en i fortiden afsluttet handling kan ikke straffes som værende begrundet i hensynet til den offentlige orden. Truslen skal hidrøre fra den pågældendes personlige adfærd. Økonomiske forhold kan ikke begrunde et indgreb af hensyn til den offentlige orden, uden at selve traktatens formål bringes i fare. Truslen mod den offentlige orden skal være reel og tilstrækkeligt alvorlig, dvs. berøre et »grundlæggende samfundshensyn« (jf. dommen i sag 30/77, Bouchereau, Sml., s. 1999). Begrebet offentlig orden skal fortolkes og anvendes uden forskelsbehandling. Ved udøvelsen heraf tilkommer der medlemsstaterne et vist skøn, dog under fællesskabsinstitutionernes tilsyn. Iagttagelsen af hensynet til den offentlige orden skal ske under overholdelse af en række formelle og processuelle for-

skrifter. Den pågældendes personlige adfærd skal udgøre en trussel mod en medlemsstats offentlig orden. Påberåbelsen af hensynet til den offentlige orden forudsætter, at den pågældendes personlige adfærd kan straffes. Endelig gælder, at hensynet til den offentlige orden ikke kan påberåbes med henblik på at begrænse udøvelsen af de offentlige rettigheder på modtagerstatens område.

Spørgsmål A 3), 4), 5) og 6). Det fremgår af dommen i ovennævnte sag Bouchereau, at der i lovgivningen skal være hjemmel til at idømme straf for den begåede handling, og at handlingen skal udgøre en reel og tilstrækkeligt alvorlig trussel mod et grundlæggende samfundshensyn. Det ville indebære forskelsbehandling, om en stat kunne påberåbe sig en interesse, som ikke var beskyttet i lovgivningen. Kravet om en forudgående hjemmel i straffelovgivningen er desuden den eneste måde, hvorved det er muligt at undgå den vilkårlige behandling af statsborgere fra andre medlemsstater, som er forbudt ifølge Domstolens praksis. Skal vandrende arbejdstagere have en følelse af retssikkerhed og den nødvendige tillid til deres egne rettigheder i henseende til at kunne opholde og etablere sig, som tilkommer dem ifølge traktaten, bør de alene kunne fratages disse rettigheder, såfremt de gør sig skyldig i handlinger, der må betegnes som særligt alvorlige, og bør have sikkerhed for, at de ikke vil kunne lægges en handling til last, som der ikke i forvejen er hjemmel i lovgivningen til at straffe. Er det tilladt at foretage en udvisning af landet på grund af handlinger, som ikke er strafbare ifølge lovgivningen, vil det fortsat være muligt at tilsløre motiverne bag udvisningen. For den, der bliver udvist og vedkommendes familie er en udvisning imidlertid ofte en langt alvorligere sanktion end en straf. Konsekvensen er, at undtagelsesbestemmelserne i traktatens artikler 48 og 56 vedrørende hensynet til den offentlige orden i virkeligheden indfører straffebestemmelser i fællesskabsretten.

Med udtrykket »anden tilsvarende tilkendegivelse fra en stat« i det 5. af de forelagte spørgsmål sigtes der til den opfattelse, som Det forenede Kongerige indtog i sag 41/74 (Van Duyn, Sml., s. 1377). I denne sag kunne medlemmerne af den uønskede sekt nemlig ikke straffes efter britisk lovgivning, men der var allerede en lovændring under forberedelse, ifølge hvilken det pågældende hensyn ville kunne påberåbes som et grundlæggende samfundshensyn. Der foreligger en helt anden situation, når ingen på noget tidspunkt har anfægtet lovligheden af den pågældende adfærd.

Spørgsmål A 7) og 8). Proportionalitetsbegrebet bør her forstås i to forskellige betydninger. Der bør ikke blot foretages en selvstændig vurdering af den pågældende forstyrrelse af den offentlige orden, men også tages hensyn til EØF-statsborgerens personlige forhold. Blev der givet afslag på en ansøgning om tilladelse til ophold eller etablering, eller blev denne inddraget, ville det have meget alvorlige følger for en bevolkning, der igennem flere generationer bor som indvandrere i Belgien, f.eks. navnlig italienske statsborgere. Endvidere ville dette indebære en umenneskelig behandling efter artikel 3 i Den europæiske Menneskerettighedskonvention, efter artikel 5 i verdenserklæringen om menneskerettighederne og artikel 7 i FN's internationale konvention om borgerlige og politiske rettigheder.

Spørgsmål A 9). Dette spørgsmål berører såvel anvendelsesområdet for begrebet »den offentlige orden« som beskyttelsen af privatlivets ukrænkelighed og beskyttelsen af menings- og ytringsfriheden. Er forhold hos en person ikke materielt og objektivt egnet til at fremkalde offentligt konstaterbare forstyrrelser, foreligger der ingen trussel mod staten. I så fald er det selve truslen om forstyrrelse, som skal lægges til grund, og ikke selve personens overbevisning. En vandrende arbejdstager har ifølge traktaten og den sekundære fællesskabsret krav på langt mere end en egentlig ret til arbejde, nemlig en ret til at leve i modtagerlandet på lige fod med landets egne arbejdstagere og til at oppebære de samme rettigheder som disse.

Spørgsmål A 10) og 11). Sagsøgerne understreger, at de ikke har udøvet prostitution, at de ikke på noget tidspunkt er blevet tiltalt herfor, at de ville have foretrukket at have haft anden beskæftigelse end at være ansat som servitricer i en bar, og at det fremgår af sagen, at de søgte anden beskæftigelse. Endvidere udgør den omstændighed, at de er stillet til skue i vinduet en så ringe fare for den offentlige orden, at flere kommuner i Belgien ikke forbyder det. De steder, hvor det er forbudt, straffes overtrædelser kun med bøde. Under alle omstændigheder er prostitution ikke forbudt i Belgien, men alene opfordring til utugt, ofte i form af et forbud mod hvervning af kunder med henblik på utugt. De belgiske myndigheder lægger ikke skjul på, at de konsekvent udviser alle franske barservitricer, måske fordi de kan tænkes at fremme og støtte franske kriminelle kredse. Nægtelse eller inddragelse af en opholds- eller etableringstilladelse med det formål at bekæmpe kriminaliteten forudsætter imidlertid i hvert enkelt tilfælde en tilbundsgående undersøgelse, og der bør ikke træffes beslutning om at nægte eller inddrage en sådan tilladelse, medmindre det godtgøres, at den pågældende virkelig har forbindelse med det kriminelle miljø.

Spørgsmål A 12). Det grundlæggende princip om arbejdskraftens fri bevægelighed inden for Fællesskabet betyder, at i tilfælde, hvor en EØF-statsborger udviser en personlig adfærd, som kan anses for en trussel mod den offentlige orden i den pågældende medlemsstat, er denne forpligtet til som beskyttelsesforanstaltning fortrinsvis at anvende alle andre midler end nægtelse eller inddragelse af opholds- eller etableringstilladelse, som kun må anvendes som en sidste udvej, og såfremt det er absolut nødvendigt (jf. dom i sag 36/75, Rutili, Sml., s. 1219, og dom i ovennævnte sag Bouchereau).

Spørgsmål A 13). Over for EØF-statsborgere anvendes der i Belgien et dokument med titlen: »pålæg om at forlade landet«, som undertiden er underskrevet af en tjenestemand ved fremmedkontoret, undertiden udelukkende af politiet eller af en kommunal embedsmand. Ifølge den belgiske lov af 28. marts 1952 om fremmedpolitiet har alene ministeren beføjelse til fra den belgiske stats område at udvise en udlænding, som er rejst lovligt ind på området, og beføjelsen kan ikke delegeres. De belgiske myndigheder begrunder almindeligvis dette med, at et pålæg om at forlade landet er at fore-

trække for en ministeriel udvisningsbeslutning, idet sidstnævnte indebærer, at den pågældende udlændning definitivt forbydes adgang til belgisk område. Denne begrundelse er imidlertid ikke rigtig, da de belgiske myndigheder i praksis indtager den opfattelse over for en udlænding, som har fået pålæg om at forlade landet, at vedkommende ikke kan vende tilbage til Belgien på samme vilkår. Det sker f.eks. når EØF-statsborgeren ikke har indbragt afslaget på ansøgningen om opholdstilladelse for det rådgivende nævn for udlændinge inden for den meget korte frist på 8 dage.

Det fremgår af Domstolens praksis, navnlig af den ovenfor nævnte sag Bouchereau og sag 131/79 (Santillo, Sml. 1980, s. 1585), at en udvisning forudsætter, at der foreligger en aktuel trussel mod den offentlige orden. Det betyder, at enhver statsborger inden for Fællesskabet i hver af medlemsstaterne kan erhverve en opholds- eller etableringstilladelse, såfremt der ikke fra dennes side er grund til at befrygte en adfærd, der udgør en aktuel trussel mod den offentlige orden, hvilket kan være tilfældet, selv om vedkommende tidligere har været fængslet, domfældt eller udvist ... Det er også ulovligt at behandle en statsborger i Fællesskabet, som har fået afslag på ansøgningen om den første opholdstilladelse, som en person der er rejst ulovligt ind i Belgien, selv om vedkommende er indehaver af gyldige nationale identitetspapirer.

Spørgsmål A 14). Det siger sig selv, at den pågældende skal have meddelelse om beslutningens begrundelse på et sprog, han forstår. Domstolen vil på dette punkt kunne statuere som i ovennævnte sag Rutili.

Spørgsmål B 1). Hvor der gøres indskrænkninger i friheden til ind- og udrejse, bør Domstolen fastslå, at EØF-statsborgeren skal sikres samme processuelle garantier som de nationale statsborgere. Det kan med god grund understreges, at gives der ikke EØF-statsborgeren mulighed for at fremføre sit forsvar og gøre sine rettigheder over for værtslandet gældende, vil han berøves selve indholdet i disse rettigheder.

Spørgsmål B 2). Sagsøgerne i hovedsagen mener, at man bør gå videre end fastsat i artikel 8 og 9 i direktiv 64/221, idet disse bestemmelser ikke er tilstrækkelige til at sikre gennemførelsen af traktatens formål på området. Eftersom Fællesskabets retsorden hviler på opholds- og etableringsretten, bør beskyttelsen af så betydningsfulde rettigheder være henlagt til domstolene, hvis primære funktion er at sikre enhver borger hans grundlæggende rettigheder. I Belgien gælder det, at bortset fra tilfælde, hvor der foreligger særlige tvingende omstændigheder, og hvor en tilbageholdelse derfor kan foretages administrativt og kun for et meget kort tidsrum, kan kun domstolene gøre indskrænkninger i borgernes fri bevægelsesret. At forbeholde den udøvende myndighed beføjelsen til at træffe beslutninger vedrørende opholds- og etableringsretten for de øvrige statsborgere i

Fællesskabet er derfor i strid med lighedsprincippet. Kan man i øvrigt tale om reel uafhængighed og om en egentlig myndighed, såfremt de organer, er træffer beslutningen eller fungerer som appelinstans, ikke henhører under forskellige myndigheder?

Spørgsmål B 3). I Belgien udpeges de tre medlemmer af det rådgivende nævn, som må formodes at udgøre den »anden myndighed« som er nævnt i artiklerne 8 og 9 i direktiv 64/221, af justitsministeriet, som træffer beslutning om inddragelse eller afslag på en ansøgning om opholds- eller etableringstilladelse. Sekretariatsarbejdet for det rådgivende nævn varetages af en tjenestemand ved justitsministeriet, som kan være den samme som den tidligere sagsbehandler. Kun i visse tilfælde kan den udlænding, som har påklaget beslutningen, selv udpege det tredje mellem af det rådgivende nævn, der imidlertid skal udvælges fra en liste, justitsministeriet har opstillet. Nævnets formandsskab varetages ofte af en embedsmand fra anklagemyndigheden, som efter den administrative ordning i Belgien står i et hierarkisk forhold til justitsministeren. Udlændingen får aldrig meddelelse om selve nævnets beslutning, men kun et resumé udfærdiget af den tjenestemand ved justitsministeriet, der fungerer som nævnets sekretær. Han bliver ej heller oplyst om navnet og titlen på de personer, som har sæde i nævnet, og dette fremgår ej heller af det resumé, han modtager fra nævnets sekretariat. Der findes kun et rådgivende nævn for hele Belgien, som afholder sine møder i de af justitsministeriets lokaler, hvor fremmedpolitiet har kontorer. De, der har kendskab til praksis i udvisningssager, kritiserer, at nævnets udtalelser næsten altid og konsekvent følger indstillingen fra fremmedpolitiet.

Spørgsmål B 4). I Belgien kan kun den beslutningstagende myndighed, justitsministeriet, forelægge sagen for det rådgivende nævn, mens udlændingen ikke har nogen direkte adgang hertil. Når en etableringstilladelse nægtes, er det praksis, at man i Belgien, over for den udlænding, som har indgivet ansøgningen, øjeblikkeligt inddrager alle de identitetspapirer, som er udstedt i forbindelse med ansøgningens indgivelse, og navnlig det midlertidige opholdsbevis, således at den pågældende alene er i besiddelse af et pålæg om at forlade landet inden en bestemt dato. Så længe beslutningen om udvisning ikke har været forelagt det rådgivende nævn, fornys dette pålæg med en måned ad gangen. Endvidere stiller justitsministeriet det krav overfor barservitricer, at de opgiver deres erhverv, før pålægget om at forlade landet fornys for den periode, hvorunder sagen verserer. Dette har dog opsættende virkning. En udlænding vil ikke, bortset fra særlige miljøer, såsom barmiljøet, kunne skaffe sig nyt arbejde uden identitetsbevis. Hensigten med at forhale sagens behandling ved det rådgivende nævn er naturligvis at tage modet fra udlændingen.

Spørgsmål B 5). Dette spørgsmål må efter sagsøgernes opfattelse klart besvares bekræftende.

Spørgsmål B 6). Også dette spørgsmål bør besvares bekræftende, forudsat udlændingen er forhindret af en gyldig og vigtig grund, og at den »anden myndighed« kan træffe beslutning herom, samt at den »anden myndighed«

ikke står i et underordnelsesforhold til den beslutningstagende myndighed.

Spørgsmål B 7). Ifølge artikel 9 i direktiv 64/221 skal den pågældende kunne fremføre sit forsvar og lade sig bistå eller repræsentere »i overensstemmelse med den fremgangsmåde, der er fastsat i den nationale lovgivning«. Det er et almindeligt retsplejeprincip i Belgien, at hver part har adgang til at afgive indlæg og fremlægge dokumentation for deres påstande og til at afæske retterne en præcis besvarelse af de fremførte retlige og faktiske anbringender. Det samme bør gælde ved en sagsbehandling som den foreliggende, idet den kompetente myndighed, som afgiver udtalelse, åbenbart har en dømmende funktion.

Spørgsmål B 8). Sag 116/81 viser med tilstrækkelig tydelighed, hvor væsentligt spørgsmålet er. Det er overraskende, at sagsøgeren i nævnte sag uden nærmere dokumentation blev beskyldt for at have lidt af en kønssygdom, hvilket i dag med sikkerhed kan afvises som usandt. Den belgiske stat har åbenbart ikke anset sig forpligtet til at føre bevis for dette forhold, men blot lagt det uprøvet til grund. Politi-undersøgelserne i disse sager er ofte ret summariske og ændrer ikke ved den efterfølgende sagsbehandling og beslutningstagning, uanset om undersøgelserne frembringer mange eller få oplysninger vedrørende den pågældendes personlige adfærd. I det foreliggende tilfælde var alene den omstændighed, at vedkommende var servitrice og af fransk nationalitet, tilstrækkelig til at begrunde udvisning.

Spørgsmål B 9). Det er tilstrækkeligt at henvise til den almindelige retsgrundsætning om formodning for uskyld (artikel 6 i den europæiske menneskerettighedskonvention, artikel 11 i Verdenserklæringen om menneskerettighederne samt artikel 14 i FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder).

Spørgsmål B 10). Sagsøgerne i hovedsagen henviser til det vedrørende spørgsmål A 9) anførte. Den pågældendes personlige moral er ikke noget berettiget hensyn til den offentlige orden efter traktatens artikel 48 og 56, såfremt der ikke reelt består en mulighed eller en risiko for forstyrrelser, som er materielt og objektivt konstaterbare i offentligheden.

Spørgsmål B 11), 12), 13) og 14). Sagsøgerne i hovedsagen har opfordret Domstolen til at give en detaljeret beskrivelse af, hvilke processuelle regler en medlemsstat bør iagttage. Grunden til, at sagsøgerne føler sig tvunget til at fremsætte en sådan opfordring, er at sagsakterne med tilstrækkelig tydelighed viser, at der hos de belgiske myndigheder findes en naturlig tendens til at begrænse de processuelle garantier, som en udlænding kan kræve iagttaget, videst muligt. Trods henvendelser fra formændene for advokatrådene i Bruxelles og Liège og de forslag til afgørelser i sag 98/79 (Pecastaing, Sml. 1980, s. 691) samt ovennævnte sag Santillo, som fremsattes af generaladvokaterne Capotorti og Warner, nægtes der fortsat sagsøgerne adgang til at gøre sig bekendt med de akter, der foreligger for det rådgivende nævn for udlændinge. For en udlænding kan det være forbundet med så store vanskeligheder at skulle rejse til modtagerlandets hovedstad for at kunne afgive indlæg eller forsvare sig i en sag, at det reelt indebærer en krænkelse af retten til forsvar, for ikke at tale om den økonomiske situation, som en udlænding normalt vil blive bragt ud i, såfremt den første opholdstilladelse nægtes.

Spørgsmål B 15). Det er klart, at dette spørgsmål må besvares bekræftende.

B — Indlæg fra den belgiske stat

Spørgsmålene A 1), 2) og 3). En for præcis definition af begrebet »offentlig orden« vil indebære en risiko for at lægge sig for fast på dette begreb, som snarere bør kunne tilpasses samfundsudviklingen i hvert enkelt land. Herfor taler yderligere den omstændighed, at det synes en umulig opgave at udstikke grænserne for den offentlige orden i hver enkelt medlemsstat. Resultatet i den ovenfor nævnte dom i sagen Van Duyn finder den belgiske stat ikke er uforeneligt med forbudet mod forskelsbehandling. Den belgiske stats bemærkninger vedrørende de to første spørgsmål ligger på linje med resultatet i nævnte dom, som indeholder en definition af et princip og som fastlægger visse grænser for, hvorledes princippet skal anvendes. Hertil følger yderligere, at indholdet af selve begrebet »offentlig orden« ikke nødvendigvis behøver være nærmere konkretiseret i en national lovbestemmelse i de enkelte medlemsstater (sag 115/81).

Spørgsmål A 4, 5) og 6). Disse spørgsmål rejser et interessant retsfilosofisk problem, som imidlertid er uden betydning i det foreliggende tilfælde. Den belgiske lov af 21. august 1948, som ophævede de regler, der gjaldt vedrørende prostitution, bestemmer, at kommunalbestyrelserne kan vedtage supplerende bestemmelser til sikring af den offentlige sædelighed og den offentlige ro og orden. Ifølge politivedtægten for byen Liège, vedtaget af kommunalbestyrelsen den 24. oktober 1977, er det strafbart og kan medføre udvisning fra statens område at udstille sig i et vindue. En sådan handling pådømmes under en politisag (sag 115/81). I sag 116/81 anfører den belgiske stat i relation til spørgsmål A 5) kun, at begrebet offentlig orden kan veksle efter land og tidsrum (jf. den ovenfor nævnte dom i sagen Van Duyn), og at dets nærmere indhold ikke nødvendigvis kommer til udtryk i en lovregel.

Spørgsmål A 7). Ved afvejningen af hensynet til den offentlige orden kan der naturligvis ikke tages hensyn til den enkeltes ulemper ved at blive udvist fra belgisk område. Hvilken opfattelse man end måtte have af begrebet »offentlig orden«, er det klart, at det i samme land skal anvendes uden forskelsbehandling over for de samme persongrupper (sag 115/81).

Spørgsmål A 8). Dette spørgsmål har kun teoretisk interesse i det foreliggende tilfælde. Det angår ikke direkte sagsøgeren i hovedsagen, som er en ung kvinde ved godt helbred, som lever »af sine ynder«, og som ikke behøver at bekymre sig om de mulige følger af en udvisning af større familier, ældre og mindreårige (sag 115/81). Overvejer man en beslutning om udvisning over for en udlænding, tages der naturligvis hensyn til den pågældendes interesser og/eller familiesituation. Personer, tilhørende nærmere angivne grupper af udlændinge, såsom de persongrupper, der er nævnt i spørgsmålet, udvises kun i undtagelsestilfælde. Det er imidlertid vanskeligt at forestille sig, at man generelt, uanset de konkrete omstændigheder, skulle kunne forbyde en medlemsstat at udvise udlæn-

dinge, henhørende under disse persongrupper. I lov af 15. december 1980 bestemmes det i artikel 21, at visse kategorier af udlændinge alene kan udvises, når de har gjort sig skyldig i en alvorlig krænkelse af den offentlige orden eller den nationale sikkerhed (sag 116/81).

Spørgsmål A 9). I det foreliggende tilfælde er betingelsen om, at der skal foreligge en objektivt konstaterbar forstyrrelse, opfyldt, eftersom sagsøgeren i hovedsagen strafbart har stillet sig til skue i vinduet på offentlig gade i strid med ovennævnte politivedtægt (sag 115/81).

Der kan kun træffes foranstaltninger til udvisning, når vedkommendes personlige moral kommer til udtryk i dennes adfærd, hvilket atter forudsætter udførelsen af visse objektivt konstaterbare handlinger. Det er ikke nødvendigt, at de pågældende forstyrrelser er indtrådt, såfremt der består en risiko for, at vedkommendes personlige adfærd kan medføre sådanne forstyrrelser (sag 116/81).

Spørgsmål A 10). Der er ikke blevet truffet beslutning om udvisning af sagsøgeren i hovedsagen, fordi hun havde forbindelse med »internationale kriminelle kredse«, men fordi hun arbejde i en sædelig mistænkelig bar. Hvad angår det problem, spørgsmålet rejser og som fremgår af sagens akter, gælder det, at udøvelsen af prostitution under visse omstændigheder kan medvirke til at fremme kriminaliteten, navnlig i kraft af de økonomiske midler, der tilflyder dem, som udnytter prostitutionen (sag 115/81).

Det er ikke nogen betingelse for at udvise en prostitueret af hensyn til den offentlige orden, at hun har forbindelse med kriminelle kredse. Det siger sig selv, at den virksomhed, som en prostitueret udøver, i sig selv udgør en fare for den offentlige orden, såfremt udøvelsen heraf virker provokerende, nemling f.eks. hvis den prostituerede usømmeligt stiller sig til skue i vinduet til en bar, eller såfremt hun hverver kunder ved at antaste dem på gaden i nærheden af baren (sag 116/81).

Spørgsmål A 11). Det kan ikke lægges en stat til last, at den udviser udenlandske statsborgere, som strafbart hverver kunder med henblik på utugt, og som stiller sig til skue i vinduet i strid med den offentlige orden og den gode sædelighed. En forskelsbehandling af nationale og udenlandske statsborgere i så henseende er uundgåelig, idet en stat naturligvis ikke kan udvise sine egne statsborgere. Der er ingen støtte for den opfattelse, at traktaten skulle indeholde et forbud for en stat mod at udvise udenlandske lovovertrædere, fordi nationale statsborgere, der har begået de samme lovovertrædelser, ikke udvises af deres eget land (sag 115/81).

Dette spørgsmål kan ses i forbindelse med spørgsmål A 3) og kunne forekomme temmelig tvetydigt, såfremt det ikke (heldigvis) anvendte udtrykket »personlige forhold«, som Domstolen i sine afgørelser har tillagt væsentlig betydning (sag 116/81).

Spørgsmål A 12). Vedrørende dette spørgsmål henviser den belgiske regering til sine bemærkninger om spørgsmål A 7), 8) og 9) (sag 115/81).

Spørgsmål A 13). Såfremt en person er blevet nægtet opholdstilladelse på grund af sine personlige forhold, vil udstedelse af en tilladelse naturligvis blive afslået, så længe de personlige forhold, som har begrundet afslaget, fortsat gælder og kan konstateres (sag 115/81).

Spørgsmål A 14). Da sagsøgeren i hovedsagen er fransk statsborger, er enhver beslutning, som har vedrørt hende, blevet meddelt hende på hendes eget sprog. I øvrigt indeholdt den beslutning om udvisning, som blev forkyndt for hende, ikke nogen standardformular, men henviste til hendes »konkrete forhold« (sag 115/81).

Spørgsmålet kunne have været formuleret mere præcist, idet det kunne have været spurgt, på hvilket sprog en beslutning til en EØF-statsborger samt beslutningens begrundelse skal være affattet, og om det skal ske i det sprog, som den pågældende taler eller har valgt, eller i et af den udvisende stats egne nationale sprog, som den pågældende så kan vælge imellem. Endvidere skal der naturligvis være en direkte forbindelse mellem beslutningens begrundelse og den pågældendes personlige forhold (sag 116/81).

Spørgsmål B 1). De processuelle garantier er nærmere fastlagt i artikel 9 i direktiv 64/221 og kan skematisk opstilles således:

— der skal være tale om »en anden myndighed« (end den, der har truffet beslutningen),

— retten til forsvar,

— den pågældendes ret til at lade sig bistå eller repræsentere i overensstemmelse med reglerne i den nationale lovgivning,

— retten til personligt at fremføre sit forsvar, medmindre hensynet til statens sikkerhed er til hinder herfor.

De nye bestemmelser i den belgiske lovgivning yder praktisk talt de samme processuelle garantier som rettergangen ved domstolene (medlemmernes uafhængighed, retten til forsvar, tilsendelse af kopier af sagens akter, vidneafhøring, tolkning). De processuelle garantier i Belgien, som i forvejen var tilfredsstillende, er således blevet yderligere udvidet. Gennemførelsesbestemmelserne i henhold til direktivets artikel 9 yder derfor alle tænkelige processuelle garantier.

Spørgsmål B 2). Den forelæggende ret har antaget, at nævnets sammensætning yder tilstrækkelig garanti for dets uafhængighed, idet medlemmerne i denne »anden myndighed« ikke udpeges af den myndighed, der træffer beslutning om udvisningen, men udpeges af kongen.

Spørgsmål B 3). Efter den tidligere lov af 28. marts 1952 varetoges nævnets sekretariatsarbejde ikke af en tjenestemand, ansat ved den forvaltningsgren, som skulle træffe beslutningen, men af en uafhængig tjenestemand. Efter loven af 15. december 1980, artiklerne 33 og 34, består nævnets formandsskab af to dommere, som enten kan være i tjeneste, pensionerede eller æresdommere. Hvad angår udnævnelsen af de personer, som har sæde i den »anden myndighed«, bestemmes det i lovens artikel 33, at nævnets medlemmer udpeges for tre år ad gangen, og at deres hverv kan fornys. Vederlaget til nævnets medlemmer fast-

sættes af kongen i overensstemmelse med kongelig anordning af 24. december 1964 om godtgørelse af opholdsudgifter for personale, ansat ved ministerierne, og kongelig anordning af 18. januar 1965, som indeholder de almindelige bestemmelser vedrørende godtgørelse af rejseudgifter.

Spørgsmål B 4). Efter loven af 15. december 1980 er det den myndighed, som træffer beslutningen, der forelægger sagen for den »anden myndighed« i de tilfælde, hvor loven foreskriver forudgående høring af det rådgivende nævn for udlændinge. En sådan anmodning om høring kan fremsættes af justitsministeren. Udlændingen kan imidlertid indgive administrativ rekurs til justitsministeren i de tilfælde, som er omhandlet i lovens artikel 44. At nævnet pålægges at afgive udtalelse til justitsministeren er altså en garanti for udlændingen, som sikres, at et uafhængigt organ behandler hans sag. Udlændingen tilsiges ikke af den beslutningstagende myndighed, men indkaldes på foranledning af nævnets formand ved sekretærens foranstaltning, som er en uafhængig tjenestemand, jf. ovenfor.

Spørgsmål B 5). Artikel 62 i loven af 15. december 1980 indeholder en generel bestemmelse om, at enhver administrativ beslutning skal begrundes og meddeles den pågældende. Dette indebærer, at Conseil d'Etat kan efterprøve begrundelsen for nævnets udtalelser. Før lovens ikrafttræden modtog udlændingen en kopi af nævnets udtalelse.

Spørgsmål B 6). I lighed med den almindelig gældende regel inden for retsplejen tager nævnet, på grundlag af den til støtte for begæringen anførte begrundelse, stilling til, hvorvidt en begæring om udsættelse bør imødekommes. En hvilken som helst domstol vil således kunne bestemme, at en begæring om udsættelse, der fremsættes efter at den pågældende flere på hinanden følgende gange har begæret udsættelse, bør afvises som ubegrundet og umådeholden (sag 115/81).

Sagsøgerens advokat begærede udsættelse flere gange efter hinanden under henvisning dels til ferie dels til, at der var fastsat retsmøder i andre sager, som verserede ved domstolene. Det rådgivende nævn for udlændinge afslog at imødekomme sagsøgerens begæring om udsættelse, fremsat i mødet den 11. september 1980, efter at det havde meddelt udsættelse den 13. september 1979, den 29. maj 1980 og den 21. august 1980 (sag 116/81).

Spørgsmål B 7). Den »anden myndighed's« afgørelse skal indeholde en tilstrækkelig præcis og udtømmende angivelse af alle de retlige og faktiske anbringender, som er gjort gældende af den udenlandske statsborger (jf. begrundelsespligten i h.t. lovens artikel 62). Advokaterne kan i overensstemmelse med lang tids fast praksis afgive indlæg.

Spørgsmål B 8). Sagens akter skal af den beslutningstagende myndighed oversendes til nævnets formand mindst otte søgnedage, før sagen behandles ved nævnet. Rapportøren for Senatets retsudvalg har herom udtalt, at sikkerhedstjenesten ifølge lovens artikler 34 og 36 skal fremlægge alle sagens akter, også de bilag, der betragtes som fortrolige. Er

sikkerhedstjenesten af den opfattelse, at visse dokumenter i sagen ikke bør forelægges nævnets medlemmer eller komme til parternes kundskab, skal den over for nævnets formand begære dokumenterne udtaget af akterne, hvilket betyder at nævnet ikke kan lægge dem til grund for sin beslutning. Nævnets øvrige medlemmer får hermed ej heller kendskab til de udtagne dokumenter. Da Conseil d'Etat kan efterprøve udtalelsens begrundelse, vil justitsministeren ikke til støtte for beslutningen kunne påberåbe sig bilag, som ikke er fremlagt, og myndighederne løber ikke den risiko at mangle fornøden støtte for sin indstilling.

Spørgsmål B 9) og 10). Ifølge dommen i sag Bouchereau forudsætter en udvisning, at der foretages »et konkret skøn over, hvad der følger af hensynet til beskyttelse af den offentlige orden, hvilket ikke nødvendigvis falder sammen med det skøn, som har ligget til grund for domfældelsen«. Det afgørende er ikke, om de strafbare forhold fastslås ved en straffedom, men om den pågældende adfærd som sådan har udgjort en krænkelse af den offentlige orden.

Spørgsmål B 11). På dette punkt henviser den belgiske stat til sine kommentarer vedrørende spørgsmål B 8).

Spørgsmål B 12). Når en advokat kan opnå aktindsigt, kan han også erhverve kopi heraf mod vederlag.

Spørgsmål B 13) og 15). Ifølge den nugældende lovs artikel 36 kan nævnets medlemmer, udlændingen selv og hans advokat gøre sig bekendt med sagens akter fra 3. dagen før det i nævnet fastsatte møde. Udlænding skal tilsiges en måned forud. Tilsigelsen vedlægges en detaljeret beskrivelse af beslutningens grunde og sagens akter. Endvidere har udlændingens advokat mulighed for, såfremt han skønner det nødvendigt, selv at gennemgå sagens akter og sammenholde dem med beskrivelsen heraf i tilsigelsen, hvortil han har en frist på tre dage. Skønner udlændingens advokat, at der er grund til at rejse tvivl om overensstemmelsen mellem sagens akter og beskrivelsen heraf, vil han kunne begære sagen udsat, hvilket skal begrundes. Da advokaten har mulighed for at tilrettelægge sin klients forsvar en måned før mødet i nævnet, er tredagesfristen tilstrækkelig for advokaten til at gøre sig bekendt med sagsakterne.

Spørgsmål B 14). Den belgiske stat anfører, at de dokumenter, der udtages af sagens akter, ikke kan lægges til grund for nævnets beslutning. Den mener der er grund til at have tillid til et organ, der, som det er tilfældet med nævnet for udlændinge, i kraft af sin sammensætning, yder alle tænkelige garantier for objektivitet og for en rigtig afgørelse vedrørende det dokument, som den udenlandske statsborger har påstået er falsk. Såfremt man generelt antog, at ethvert dokument, der påstås at være falsk, uden videre skulle udtages af sagens akter og dermed af det forhåndenværende beslutningsgrundlag, kunne man reducere sagens akter til ingenting,

blot ved at rejse indsigelse mod dem. På samme måde ville man fra myndighedernes side kunne gøre gældende, at et dokument, som udlændingen havde indgivet, var forfalsket, hvilket naturligvis ikke uden videre bør medføre, at det udskilles fra sagens akter.

C — Indlæg fra den franske regering

Spørgsmål A 1) og 2). Efter den franske regerings opfattelse må det af indlysende grunde tilkomme de kompetente nationale myndigheder i hver enkelt medlemsstat nærmere at fastlægge, hvad hensynet til den offentlige orden kræver, dog med forbehold af de grænser, Domstolen har draget i retspraksis. Den udtrykkelige beføjelse i traktatens artikel 56 synes Domstolen at fortolke på den måde, at medlemsstaterne generelt er kompetente til at bestemme det nærmere indhold af begrebet »offentlig orden«. For at sikre overholdelsen af traktatens grundlæggende principper, lighedsprincippet og forbudet mod forskelsbehandling, har Domstolen imidlertid modificeret denne hovedregel med en væsentlig begrænsning, idet den har tillagt Fællesskabets institutioner en efterfølgende kontrolbeføjelse, som skal udøves fra sag til sag og med skyldig hensyntagen til de konkrete omstændigheder i den enkelte sag. Systemet i traktatens artikel 48 er altså, at medlemsstaterne selv fastlægger, hvad hensynet til den offentlige orden kræver, dog således at medlemsstaternes skøn er undergivet fællesskabsinstitutionernes efterfølgende kontrol.

Spørgsmål A 3), 10) og 11). Formålet med den efter Domstolens praksis eksisterende kompetencefordeling er at kunne forene traktatens forbud mod forskelsbehandling (i artikel 7) med hensynet til den offentlige orden i de enkelte medlemsstater. Artikel 48 er ikke blot en forskrift om national behandling og dermed en gentagelse af forbudet mod forskelsbehandling, men tillægger desuden medlemsstaterne beføjelse til at gøre undtagelse i deres lovgivning og praksis over for andre EØF-statsborgere. I den ovenfor nævnte sag Van Duyn antog Domstolen således, at en medlemsstat kan forbyde visse handlinger foretaget af en statsborger fra en anden medlemsstat, selv om medlemsstaten ikke pålægger sine egne statsborgere lignende restriktioner. Omvendt statuerede Domstolen i sag 67/74 (Bonsignore, Sml. 1975, s. 297), at en udvisning af en EØF-statsborger ifølge artikel 3 i direktiv 64/221 udelukkende må være begrundet i den pågældendes »personlige forhold«, og ikke i »generalpræventive« hensyn. Domstolen synes således at anlægge en sondring — som den franske regering gerne vil tilslutte sig — mellem en differentieret behandling af EØF-statsborgerne, afhængig af disses personlige forhold, hvilket er en lovlig undtagelse begrundet i hensynet til den offentlige orden, og en forskelsbehandling begrundet i generalpræventive hensyn, som ikke kan anerkendes uden at komme i strid med princippet om den fri bevægelighed for personer.

Spørgsmål A 4) og 5). I sagen Bouchereau synes Domstolen at have antaget, at den omstændighed, at der er afsagt en straffedom, ikke som sådan udgør en trussel mod den offentlige orden, men at truslen skal hidrøre fra omstændigheder

ved selve den pågældendes personlige forhold. Truslen skal altså hidrøre fra en vis adfærd, som den pågældende har udvist, og hvoraf straffedommen kun er en eventuel følge (sanktion). Omvendt statuerede Domstolen i sagen Van Duyn, at den omstændighed, at der ikke fandtes noget forbud i lovgivningen, ikke kunne forhindre medlemsstaten i at påberåbe sig hensynet til den offentlige orden. En medlemsstat kan altså lovligt foretage en udvisning, selv om handlingen ikke som sådan er strafbar efter medlemsstatens egen lovgivning. I fransk retspraksis er den omstændighed, at nogen har begået visse lovovertrædelser, kun én af flere faktorer, som indgår i bedømmelsen af de personlige forhold. Denne praksis, som følges over for statsborgere fra lande uden for Fællesskabet, anvendes naturligvis også på EØF-statsborgere. Den franske regering er derfor af den opfattelse, at de nævnte spørgsmål bør besvares bekræftende, så meget mere som de pågældende handlinger almindeligvis ikke vil kunne begrunde en udvisning af en udlænding fra fransk område.

Spørgsmål A 6). Den trussel mod den offentlige orden, som kan begrunde en udvisning, skal hidrøre fra den pågældende persons adfærd. En strafbar lovovertrædelse fastslår alene adfærden og sanktionerer den, men berører ikke selve dens art. En udvisning, som begrundes med, at der foreligger en trussel mod den offentlige orden, forudsætter derfor en nærmere definition af adfærdens art. En udvisning fra statens område kan ikke sidestilles med en sanktion, men en administrativ beslutning. En betingelse om, at de handlinger, som begrunder udvisningen, skal udgøre en strafbar lovovertrædelse, synes derfor ikke nødvendig.

Spørgsmål A 7), 8), 9) og 12). Medlemsstaterne er kompetente til at foretage en individuel og konkret bedømmelse af EØF-statsborgeres personlige forhold, hvorfor de også bør kunne tage eventuelle formildende omstændigheder i betragtning hos den udenlandske statsborger, som påtænkes udvist af landet. Det er den franske regerings praksis at bedømme hvert enkelt tilfælde individuelt, og normalt tager den også menneskelige hensyn og udlændingens familieforhold i betragtning. Det er imidlertid ikke sådan, at ganske bestemte omstændigheder i sig selv vil kunne afskære en medlemsstat fra at udvise en udenlandsk statsborger, hvis personlige forhold udgør en trussel for den offentlige orden. Det er uomtvistet, at medlemsstaterne ved bedømmelsen af forstyrrelsen af den offentlige orden kan tage hensyn til alle til rådighed stående oplysninger. Almindeligvis er de forstyrrelser, der truer den offentlige orden, »offentligt« konstaterbare. Det ændrer imidlertid ikke ved den omstændighed, at en lovovertrædelse, der udgør en del af privatlivet, i visse tilfælde kan være en gyldig grund til udvisning. At Domstolen ikke i Bonsignore-sagen fulgte generaladvokaten, som gik ind for at der opstilledes et fællesskabsretligt kriterium for den pågældendes personlige forhold (»at tilstede-

værelsen var blevet utålelig«) og for den sanktion, som blev pålagt (at det skulle være en »nødvendig løsning«), viser, at der efter retspraksis fortsat tilkommer medlemsstaterne en vis skønsmæssig beføjelse til at bedømme den pågældendes personlige forhold.

Det er fast praksis i Frankrig at sondre klart mellem afslaget på en ansøgning om opholdstilladelse og en udvisning. Et afslag på en ansøgning om opholdstilladelse er ikke endelig, idet en udenlandsk statsborger altid vil kunne forny ansøgningen, såfremt han opfylder de nødvendige betingelser. Derimod har en udvisning fortsat gyldighed, så længe beslutningen herom ikke er tilbagekaldt. Beslutningen vil imidlertid til enhver tid kunne ophæves, såfremt truslen mod den offentlige orden ophører. Et afslag fra myndighederne på at legalisere udlændingens retsstilling udgør imidlertid ikke, medmindre den ledsages af en foranstaltning med henblik på udvisning, nogen gyldig indsigelse mod den pågældendes ønske om at vende tilbage, idet hans forhold skal tages op til fornyet behandling, hvis han senere vender tilbage til Frankrig.

Hvad angår den praktiske kompetencefordeling, findes principperne for de enkelte processuelle garantier i selve direktiv 64/221, mens det henhører under medlemsstaternes egen kompetence at fastsætte detaljerede bestemmelser for gennemførelsen af disse principper. Domstolen har tidligere haft lejlighed til at udtale sig herom, nemlig i forbindelse med fortolkningen af traktatens artikler 53 og 62 (forbud mod indførelse af nye begrænsninger) og Domstolen antog (sag 48/75, Royer, Sml. 1976, s. 497), at der ikke var nogen modstrid mellem de nævnte traktatbestemmelser og traktatens artikel 189: »ved valget af form og midler skal . . . de forskrifter og påbud, der følger af fælleskabsretten, overholdes«.

Spørgsmål A 14). Princippet om, at der skal gives udlændingen meddelelse om beslutningens begrundelse, fremgår af direktivets artikel 6, som for Frankrigs vedkommende er suppleret med loven om begrundelse af administrative akter (lov nr. 79/587 af 11. juli 1979), hvorved overholdelsen af de grundlæggende processuelle garantier sikres. Spørgsmålet om, hvilket sprog, meddelelsen skal være udformet på, har ikke relevans for de foreliggende sager, idet parterne heri er myndigheder, hvis sagsbehandling foregår på fransk, og to franske statsborgere.

Spørgsmål B 1). Det henhører under og påhviler medlemsstaterne at sikre overholdelsen af den processuelle garanti i henhold til direktivets artikel 9, og udstede gennemførelsesbestemmelser hertil.

Spørgsmål B 2) og 3). Det fremgår af dommen i sagen Santillo, at det tilkommer hver af medlemsstaterne at fastlægge nærmere regler for den »anden myndighed«, som personer, der påtænkes udvist, kan indbringe en sag for, og at træffe afgørelse om, hvorvidt denne myndighed bør henhøre under den dømmende magt eller ej.

Spørgsmål B 4). Det fremgår af direktivets artikel 9, stk. 2, at en udenlandsk statsborger skal have mulighed for at forelægge sagen direkte for den »anden myndighed«.

Spørgsmål B 6)-15). Principperne for de processuelle garantier, som omhandles i direktivet, herunder navnlig princippet om retten til kontradiktion og retten til forsvar, gennemføres i medlemsstaterne på grundlag af den nationale lovgivning og de nationale domstoles anvendelse

heraf. Til illustration har den franske regering, under henvisning til de spørgsmål, der er forelagt af den nationale ret, givet nogle oplysninger om de franske gennemførelsesbestemmelser til direktivets artikel 9. Har udlændingen eller dennes advokat af en gyldig grund været afskåret fra at give møde for det nævn, som behandler sagen, tilsiges vedkommende til et andet møde i nævnet. Ønsker den udlænding, som påtænkes udvist, at afgive et svarskrift, får han lejlighed dertil, når han har modtaget meddelelse om sagens akter. Under de mundtlige forhandlinger ved nævnet kan han ligeledes rejse indsigelse mod de forhold, som lægges ham til last. Findes forholdene ikke tilstrækkeligt bevist, kan nævnet afgive indstilling om, at han ikke udvises. En rapport er ikke i sig selv tilstrækkeligt bevismateriale til at kunne begrunde en udvisning. Er sagen ikke hastende, kan udlændingen begære sig tilsendt samtlige de ham vedrørende sagsakter. Udlændingen har krav på en frist på mindst 15 dage til at kunne sætte sig ind i sagens akter. Føjes der yderligere et dokument til sagens akter, hvilket næppe kan tænkes i praksis, vil udlændingen i hvert fald få kendskab til det, såfremt det påberåbes under de mundtlige forhandlinger ved nævnet. Der skal hengå mindst 15 dage mellem tilsigelsen og de mundtlige forhandlinger ved nævnet.

Den franske regering understreger, at det kun er i det tilfælde, hvor de nærmere regler vedrørende den »anden myndighed«, som er udstedt i henhold til direktivets artikel 9, ikke giver udlændingen adgang til at fremføre sit forsvar, og mere generelt indebærer, at myndigheden ikke indtager den uafhængige stilling, som er en nødvendig forudsætning, at de nationale domstole i givet fald vil kunne erklære de nationale bestemmelser om denne myndigheds virksomhed for at være i strid med fællesskabsretten. Det kan f.eks. tænkes, når en udlænding afskæres fra at indbringe sagen for et andet organ end den administrative myndighed, som har kompetence til at træffe beslutning om opholdstilladelse og udvisning. Den omstændighed alene, at der under forhandlingerne ved den »anden myndighed« er en person fra administrationen til stede, som i givet fald skal træffe beslutning om udvisning, eller en tjenestemand henhørende under en anden tjenestegren, er ikke i sig selv egnet til at bringe myndighedens upartiskhed i tvivl.

D — Indlæg fra den italienske regering

Spørgsmål A 1). For at kunne definere begrebet offentlig orden (»der kan være forskelligt fra land til land og fra periode til periode«) synes Domstolen at have lagt til grund, at den pågældendes handlinger skal udgøre »en social fare«, men ikke nødendigvis indebære en strafbar lovovertrædelse (sagen Van Duyn). Dette begreb veksler nemlig fra land til land og er tidsbestemt.

Spørgsmål A 2). Derimod kan fællesskabsrettens begrænsninger være fælles for medlemsstaterne, men det er som sagt »begrænsninger«, dvs. visse grænser, som ikke må overskrides, men som på

den anden side ikke giver nogen egentlig definition af begrebet. Disse begrænsninger hidrører fra den omstændighed, at fællesskabsretten kræver iagttaget særlige regler inden for det pågældende område, og beror på kravet om overholdelse af de generelle retsprincipper, som sikrer beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder, og som udgør grundlaget for et demokratisk samfund. Disse principper indgår endvidere som en del af fællesskabsretten og indeholder bl.a. betingelserne om, at de nævnte begrænsninger skal være rimelige og afpasset efter deres formål. De nævnte begrænsinger må desuden fortolkes indskrænkende.

Spørgsmål A 3). De begrænsninger, som er begrundet i hensynet til den offentlige orden, kan have andre følger for en udlænding end det er tilfældet med en national statsborger. Det ville imidlertid være ensbetydende med at fratage medlemsstaterne den udtrykkelige beføjelse, som tilkommer dem ifølge traktatens artikel 48, stk. 3, om man antog, at medlemsstaterne var afskåret fra at forbyde udenlandske statsborgere adgang til deres område, således som de er det over for deres egne statsborgere. Forbudet mod forskelsbehandling i traktatens artikel 7 må fortolkes på baggrund af hovedreglen og undtagelsen fra hovedreglen i artikel 48.

Spørgsmål A 4). En medlemsstat kan påberåbe sig hensynet til den offentlige orden af præventive grunde (special- og ikke generalpræventive, således som det fremgår af dommen i sagen Bonsignore). Den handling, over for hvilken der træffes foranstaltninger af hensyn til den offentlige orden (og som kan begrunde en restriktiv foranstaltning, forudsat der foreligger en reel og tilstrækkeligt alvorlig trussel), behøver ikke udgøre nogen strafbar lovovertrædelse. At en handling er strafbar, betyder således ej heller i alle tilfælde, at den er særlig betænkelig, men beror på et politisk valg, som lovgiver træffer. Lovgiver vil således navnlig belægge en handling med straf i de tilfælde, hvor dette på grund af adfærdens særlige karakter betragtes som det mest effektive afskrækkelsesmiddel og i nogen, men mindre grad, det mest effektive repressive middel.

Spørgsmål A 5). Det er ikke altid, at et grundlæggende samfundshensyn kan aflæses af en særlig retsforskrift, som desuden udgør den nødvendige straferetlige hjemmel. Dette kan kun ske ved en samlet undersøgelse af de gældende bestemmelser i et land og den fortolkning, man har anlagt heraf på et givet tidspunkt for at beskytte almenvellet.

Spørgsmål A 6). Da ingen ifølge den europæiske menneskerettighedskonventions artikel 7 kan straffes for handlinger, som ikke udgjorde en strafbar lovovertrædelse på det tidspunkt, hvor de blev begået, vil en medlemsstats restriktive foranstaltninger over for en udenlandsk statsborger ikke udgøre en »lovovertrædelse«, men en »præventiv« foranstaltning, og det gælder såvel når staten forbyder indrejse på sit område (og det ikke kan være anderledes), som når den bringer den pågældendes ophold på sit område til ophør. En udvisning kan i visse tilfælde være alvorligere end en straf, men dette har ikke betydning, bortset fra at den bestemmelse, i henhold til hvilken foranstaltningen træffes, skal fortolkes restriktivt og med omhu og under iagttagelse af principperne til sikring af, at foranstaltningen er rimelig og afpasset efter sit formål.

Spørgsmål A 8). Før en foranstaltning vedtages, bør der foretages en særskilt bedømmelse af den pågældendes konkrete personlige situation, i særdeleshed fordi den kan have betydning for, om hans adfærd fremover vil kunne udgøre en fare eller ej.

Spørgsmål A 9). Den personlige moral er et område, der henhører under privatlivet, hvorfor enhver form for statsligt indgreb er utilstedelig, idet der kun foreligger et begrundet hensyn til den offentlige orden, når den personlige moral giver sig udtryk i en ydre adfærd, der har de samme egenskaber som en retsstridig handling (eller i en adfærd, der udgør en fare (det præventive formål)) eller i hvert fald giver sig udtryk i en social fare.

Spørgsmål A 10). Der synes principielt ikke at være noget til hinder for at betegne en adfærd, hidrørende fra en person, som nyder almindelig beskyttelse efter fællesskabsretten og som hengiver sig til prostitution, som en social fare, forudsat bedømmelsen baseres på den pågældendes egen adfærd.

Spørgsmål A 11). Set fra et abstrakt synspunkt kan udøvelse af prostitution — i det mindste visse af dens ydre fremtrædelsesformer — afhængig af de enkelte landes vurdering heraf til forskellige tider, anses for en fare for samfundet, der kan udgøre en reel og tilstrækkeligt alvorlig trussel mod et grundlæggende samfundshensyn, hvorimod det ud fra et socialpolitisk synspunkt kan anses for uhensigtsmæssigt generelt at iværksætte repressive foranstaltninger over for prostitution. Da prostitution desuden er et almindeligt fænomen, der toleres i alle medlemsstaterne, vil udøvelsen heraf næppe kunne anses for en alvorlig trussel mod den offentlige orden, så længe det sker i al diskretion. I den forbindelse bør det endvidere betænkes, at et for strengt kriterium let vil kunne medføre misbrug, i betragtning af, hvor overordentlig vanskeligt det er at bedømme foranstaltninger vedrørende seksualmoralen.

Spørgsmål A 12). De udtryk, som generaladvokat Mayras anvendte i sit forslag til afgørelse i sagen Bonsignore (»tilstedeværelsen er blevet utålelig« og »en nødvendig løsning«) giver ganske vist et billede af, hvor alvorlig en trussel mod den offentlige orden, der skal foreligge, men den vil dog altid være underkastet den enkelte medlemsstats skøn med hensyn til hvad den offentlige orden kræver.

Spørgsmål A 13). Begrænsningerne i henhold til traktatens artikel 48, stk. 3, skal være begrundet i præventive (specialpræventive) hensyn og ikke i afstraffelse. Ophører truslen mod den offentlige orden, falder grundlaget bort for at opretholde eller forlænge en restriktiv foranstaltning, som er i strid med den personlige ret til fri bevægelighed. Den pågældendes situation bør i så fald kunne tages op til fornyet behandling.

Spørgsmål A 14). Der kan ikke være tvivl om, at en restriktiv foranstaltning over for en udenlandsk statsborger skal ledsages af den rette og ikke en fiktiv begrundelse. Derimod bør det næppe være et krav, at den udformes på den pågældendes eget modersmål, medmindre dette er en nødvendig betingelse for, at vedkommende selv kan gøre

sig bekendt med de foranstaltninger, der vedtages over for ham.

Spørgsmål B 1). Hvad angår fortolkningen af direktivets artikel 9 bør der gives en lignende besvarelse som i den ovennævnte sag Pecastaing, idet det fremgår af selve bestemmelsen, at den udenlandske statsborger enten skal have mulighed for at lægge sag an, som ikke må være begrænset til spørgsmålet om beslutningens lovlighed, og som skal have opsættende virkning, eller at der skal indhentes udtalelse fra en kompetent myndighed i værtslandet, over for hvilken den udenlandske statsborger skal have adgang til at fremføre sit forsvar (efter Domstolens praksis (sagen Santillo), kan denne myndighed være et administrativt organ, blot den er forskellig fra og uafhængig af den beslutningstagende myndighed). Det er næppe muligt yderligere at definere de »processuelle garantier«, som medlemsstaterne skal sikre en udenlandsk statsborger, der anlægger sag, idet det er tilstrækkeligt, at sagen kan indbringes for domstolene, at den ikke er begrænset til spørgsmålet om beslutningens lovlighed, og at den har opsættende virkning. For sagens behandling gælder de nationale procesforskrifter, der veksler fra medlemsstat til medlemsstat.

Spørgsmål B 2). Dette spørgsmål har Domstolen allerede delvis besvaret i sagen Santillo. Udpegningen af medlemmerne indebærer ikke, at der består et egentlig hierarkisk forhold, og ændrer ikke ved de udpegede medlemmers uafhængighed. Direktivets artikel 9 omhandler »retsmidler«. Findes der ikke sådanne retsmidler, stiller direktivet krav om, at der skal indhentes »udtalelse« fra en anden myndighed end den, som har truffet beslutningen om iværksættelse af den omtvistede foranstaltning.

Spørgsmål B 3). Det er naturligt — og dette er situationen i Italien — at nævnet (den anden myndighed) er knyttet til den gren af forvaltningen (indenrigsministeriet), som beskæftiger sig med de pågældende problemer, og at nogle af nævnet medlemmer er tilknyttet samme tjeneste på grund af deres særlige sagkundskab. I en retsstat vil den omstændighed, at det formelt er indenrigsministeren, der udnævner medlemmerne, naturligvis ikke have indflydelse på den pågældende myndigheds uafhængighed.

Spørgsmål B 4) og 5). De nationale procesforskrifter, som finder anvendelse, skal sikre, at der også virkelig afgives en udtalelse. Det følger af sagens natur, at udtalelsen skal være begrundet, mens det ikke synes nødvendigt, at udtalelsen også er »underskrevet af de personer, der har sæde i myndigheden, med angivelse af navn og stilling».

Spørgsmål B 6), 7) og 8). Medlemsstaterne skal inden for rammerne af den nationale ret vedtage de nærmere processuelle gennemførelsesbestemmelser for sagens behandling, som skal indeholde de samme garantier som nævnt ovenfor. De italienske gennemførelsesbestemmelser til direktivet hviler på disse principper. Præsidentens dekret nr. 1656 af 1965 bestemmer således navnlig, at den pågældende skal gøres bekendt med de hensyn til den offentlige orden, som er lagt til grund for beslutningen, medmindre statens sikkerhed er til hinder herfor. En ansøgning om opholdstilladelse skal besvares inden seks måneder efter ansøgningens indgivelse,

uanset om den imødekommes eller afslås. Udlændingen kan midlertidigt forblive på statens område, sålænge der ikke er truffet beslutning. Borset fra hastesager skal der gives EØF-statsborgere en frist på mindst femten dage til at forlade statens område i tilfælde, hvor en ansøgning om opholdstilladelse er afslået, og mindst en måned i tilfælde, hvor fornyelsen af en opholdstilladelses afslås og i tilfælde, hvor der træffes beslutning om udvisning. Ligeledes skal der — når bortses fra hastesager — før der gives afslag på at forny en opholdstilladelse eller træffes beslutning om udvisning af en person, som i forvejen har tilladelse til at opholde sig på statens område, indhentes udtalelse fra den kompetente myndighed, for hvilken udlændingen skal kunne lade sig bistå eller repræsentere af en person, der nyder vedkommendes tillid. På den pågældendes begæring skal en beslutning om at afslå en ansøgning om opholdstilladelse eller en beslutning om at udvise ham fra statens område forelægges nævnet til udtalelse, endog før udstedelsen af opholdstilladelsen. I så fald skal den pågældende have mulighed for at give personligt møde og fremføre sit forsvar.

Spørgsmål B 9). Dette spørgsmål må besvares benægtende.

Spørgsmål B 10). Den pågældendes personlige moral bør ikke have betydning for beslutningen om at træffe foranstaltninger over for vedkommende, sålænge den pågældende ikke konkret har udvist en adfærd, der kan udgøre en trussel for den offentlige orden, eller sålænge der ikke findes nogen risiko for en sådan adfærd (det præventive formål).

Spørgsmål B 11). Samtlige de sagsakter, som det beslutningstagende organ har lagt til grund, skal oversendes til den myndighed, som afgiver udtalelse. Også udlændingen bør have adgang til akterne.

Spørgsmål B 12 og 13). Det tilkommer den nationale lovgiver at vedtage gennemførelsesbestemmelserne til direktivets artikel 9, som gør det muligt for udlændingen at tilrettelægge et hensigtsmæssigt forsvar, der ikke medfører urimelige og uforholdsmæssigt store udgifter.

Spørgsmål B 14). Af hensyn til statens sikkerhed, bør det være muligt overfor den pågældende udlænding at dække over identiteten af en person, som er politiets angiver. Hvad angår spørgsmålet om, hvilken betydning der bør tillægges et aktstykke, som udlændingen påstår er falsk, må dette afgøres efter lovgivningen i hver enkelt medlemsstat, indtil den kompetente ret har truffet afgørelse om dets ægthed.

E — Indlæg fra den nederlandske regering

Den nederlandske regering mener, at den første gruppe af spørgsmål, som den nationale ret har forelagt under overskriften til punkt A, rejser fire problemer, som er snævert indbyrdes forbundet, og som har principiel betydning for personers fri bevægelighed inden for Fællesskabet.

Grænserne for den i traktatens artikel 48, stk. 3, og artikel 56, stk. 1, indeholdte undtagelse vedrørende hensynet til den offentlige orden

Der kan ikke gives nogen altomfattende definition af begrebet offentlig orden, som dækker alle de vekslende interesser, som en medlemsstat eller de organer, der

er udstyret med offentlig myndighed, anser for grundlæggende samfundshensyn, og som de skal beskytte ex officio. Domstolen har opstillet visse begrænsninger for den skønsmæssige beføjelse, der tilkommer medlemsstaterne. En af disse begrænsninger, som har væsentlig betydning, og som er af mere systematisk art, vedrører definitionens indhold og kan udledes direkte af artikel 2, stk. 2, i direktiv 64/221. Ifølge denne udgør økonomiske forhold ikke noget begrundet hensyn til den offentlige orden. En anden af disse begrænsninger, der udledes af fællesskabsretten, er proportionalitetsprincippet, som blandt andet er bragt i anvendelse i Rutili-sagen (Sagulo, sag 8/77, Sml. 1977, s. 1495) og Bouchereau. En sidste begrænsning følger af forbudet mod forskelsbehandling, hvis eneste undtagelse er, at statsborgere fra andre medlemsstater kan udvises eller nægtes adgang til landet. Denne i sig selv logiske undtagelse er imidlertid underkastet visse klare regler, som fortolkes snævnert.

Grundlæggende samfundshensyn henhørende under begrebet »offentlig orden« i national ret

De samfundshensyn, som de nationale myndigheder anser det for nødvendigt at beskytte, skal have fundet udtryk i lovregler, som borgerne har mulighed for at skaffe sig kendskab til, således at domstolene er i stand til at afgøre, om undtagelsen vedrørende den offentlige orden påberåbes til beskyttelse af andre hensyn, end dem, som undtagelsen gælder for. Heraf følger ikke uden videre, at de nationale lovregler, som beskytter de nævnte samfundsinteresser, også i alle tilfælde skal hjemle straf for overtrædelsen, som ligesåvel kan tænkes sanktioneret i henhold til administrativ eller privat ret. Lovens definition af de hensyn, som henhører under begrebet offentlig orden, er det første kriterium til vurdering af, om en »adfærd udgør en reel og tilstrækkelig alvorlig trussel mod et grundlæggende samfundshensyn«. Der bør endvidere tages hensyn til selve den handling, som udgør en krænkelse af den offentlige orden. Selv om en handling, der ikke i sig selv er alvorlig, er strafbar, kan den, på grund af de særlige omstændigheder, hvorunder den er begået (f.eks. ved gentagne lovovertrædelser), tænkes at udgøre en krænkelse af et væsentlig samfundshensyn, som ikke bør tolereres. Det kan i øvrigt næppe antages, at kun anliggender, der indebærer offentlige forstyrrelser, udgør en krænkelse af den offentlige orden. Også inden for privatlivet kan hensyn, som staten tillægger offentlig interesse, tænkes alvorligt krænket. Kriteriet om, at den pågældende handling skal have en virkning, der er »konstaterbar i offentligheden«, er derfor næppe helt adækvat.

Konsekvenserne af undtagelsen vedrørende hensynet til den offentlige orden

En udvisning eller et forbud mod indrejse bør ikke betragtes som en sanktion, men som en administrativ foranstaltning, der har til formål at beskytte offentlige interesser. En beslutning herom træffes af de nationale myndigheder, der er kompetente hertil efter

fællesskabsretten. Hvorvidt de nationale myndigheder skal tage hensyn til særlige omstændigheder i forbindelse med den pågældendes personlige forhold, er et spørgsmål, der principielt må løses på grundlag af national ret. Dette kan udledes af dommen i sagen Royer. Beføjelsen til at træffe de nævnte foranstaltninger ophører imidlertid, når foranstaltningernes grunde falder bort. Udgør EØF-statsborgerens handlinger ikke længere nogen direkte og overhængende trussel mod et grundlæggende samfundshensyn, skal den pågældende atter kunne udøve sin ret til fri bevægelighed. Det er næppe muligt generelt at fastslå, under hvilke nærmere omstændigheder de nationale myndigheder skal anerkende denne ret uden begrænsninger, og hvornår en sådan begrænsning er gyldig. Det princip om god forvaltning, som er almindeligt anerkendt i Nederlandene, kræver endvidere, at udlændingen skal have kendskab til foranstaltningens begrundelse. Dette vil under visse omstændigheder kunne indebære, at der skal gives ham meddelelse om foranstaltningens begrundelse på hans modersmål, medmindre han behersker sproget på det sted, hvor han har tage bopæl.

Proportionalitetsprincippet og forbudet mod forskelsbehandling

Af dommen i sagen Bonsignore kan udledes, at der ved en beslutning om at gøre indskrænkning i retten til fri bevægelighed skal tages hensyn til sagens konkrete omstændigheder. En opholdstilladelse kan ikke inddrages eller nægtes af grunde, som måske nog vedrører hensynet til beskyttelse af den offentlige orden, men som ikke har nogen direkte forbindelse med den pågældendes adfærd. Forbudet mod forskelsbehandling gælder ikke blot formelle uligheder. Også en materielt ulige behandling indebærer en selektiv beskyttelse af den offentlige orden, begrundet i nationalitet, og er følgelig en forbudt forskelsbehandling.

F — Indlæg fra Det forenede Kongerige

Begrebet offentlig orden. Regeringen for Det forenede Kongerige indtager ligeledes den opfattelse, at det hverken er nødvendigt eller muligt at give en definition af begrebet offentlig orden. Det må fortolkes under hensyn til den enkelte sags konkrete omstændigheder. Den omstændighed, at den handling ikke er strafbar, betyder ej heller uden videre, at den ikke kan rammes af hensynet til den offentlige orden (jfr. sagerne Van Duyn og Rutili). Adgangen efter traktatens artikel 177 til at forelægge præjudicielle spørgsmål og de af Domstolen hidtil afsagte domme yder, sammen med de garantier, der i øvrigt findes i fællesskabsretten, en fuldt ud tilfredsstillende løsning på problemet. Dette grundlag giver mulighed for at opretholde en rimelig ligevægt mellem, på den ene side, de behov og de lovlige formål, som hver enkelt medlemsstat beskytter og forfølger inden for statens egne grænser (hvilket også omfatter lovlige formål hos private), og på den anden side, Fællesskabets interesser og interesserne hos de nationale statsborgere inden for Fællesskabet.

Processuelle garantier: Hvad angår det mere generelle spørgsmål om, hvilken art af processuelle garantier, den enkelte medlemsstat skal sikre, findes svaret i bestemmelserne i direktiv 64/221 og de af Domstolen herom afsagte domme. De detaljerede spørgsmål i forelæggelseskendelserne synes at forudsætte den opfattelse, at den i direktivets artikel 9 nævnte udtalelse skal være uvildig. Ifølge regeringen for Det forenede Kongerige har domstolene i medlemsstaterne kompetence til at efterprøve gyldigheden af udtalelserne i hvert enkelt konkret tilfælde, hvorfor en besvarelse af spørgsmålene ikke er fornøden. Da det desuden afhænger af den enkelte sags konkrete omstændigheder som helhed, hvorvidt den pågældende har fået en fair processuel behandling, og da beskaffenheden af »den anden myndighed« og de nærmere processuelle regler for dens virksomhed er forskellige fra medlemsstat til medlemsstat, vil det ikke være rigtigt at Domstolen opstiller generelle og detaljerede processuelle forskrifter, som går videre end direktivet.

G — Indlæg fra Kommissionen

Begrebet »offentlig orden« og de nærmere grænser herfor (spørgsmål A 1) og 2)). Fællesskabslovgiver har, gennem fastsættelsen af kriterier, der hovedsaglig er negativt afgrænset, tilstræbt at opstille visse rammer for de nationale myndigheders foranstaltninger over for udlændinge, men har ikke ønsket at give nogen fælles definition af begrebet offentlig orden. Det tilkommer ikke medlemsstaterne at definere dette begreb abstrakt, men at give det et konkret indhold. Heraf følger den væsentlige konsekvens, at Domstolen ikke under en præjudiciel sag har mulighed for at foretage en retlig prøvelse vedrørende en konkret anvendelse af en foranstaltning, truffet af de kompetente myndigheder i en medlemsstat til beskyttelse af den offentlige orden. Det tilkommer de nationale domstole at afgøre, hvorvidt en individuel foranstaltning er i overensstemmelse med fællesskabsretten (jfr. dommen i sagen Rutili).

Fremfor at forsøge at give en udtømmende opregning af EF-rettens begrænsninger i foranstaltninger, som træffes af hensyn til den offentlige orden, foretrækker Kommissionen at give en beskrivelse af det retlige grundlag for disse begrænsninger. De kan efter Kommissionens opfattelse inddeles i fire grupper. For det første er der de begrænsninger, som kan udledes af selve arten af de foranstaltninger, der træffes til beskyttelse af Fællesskabets offentlige orden, hvilke sidste skal fortolkes indskrænkende (jf. sagen Van Duyn). Dernæst er der de begrænsninger, som følger af de grundlæggende principper i Fællesskabets retsorden, navnlig princippet om ikkediskriminering (forbudet mod forskelsbehandling). Det er for Kommissionen væsentligt at bevare ligevægten mellem dette forbud, som forudsætter at der består objektivt sammenlignelige situationer, og den beføjelse, der tilkomme medlemsstaterne til at træffe foranstaltninger over for EØF-statsborgere, som er begrundet i hensynet til den offentlige orden, og som indskrænker den fri bevægelighed for personer. De foranstaltninger, der træffes i medfør af traktatens artikel 48, stk. 3, og artikel 56, er fortsat underkastet begrænsingerne som følge af det andet grundlæggende princip i Fællesskabets retsorden, nemlig proportionalitetsprincippet. Her må ikke blot

foretages en prøvelse af, om foranstaltningen virkelig er nødvendig til beskyttelse af den offentlige orden, hvilket er ensbetydende med at fortolke undtagelsesbestemmelsen indskrænkende, men det må endvidere påses, om truslen er tilstrækkeligt alvorlig til at kunne begrunde den påtænkte foranstaltning. Efterprøvelsen vedrører således ikke blot spørgsmålet om, hvorvidt foranstaltningen i sig selv er begrundet (Rutili-dommen), men der bør også foretages en afvejning af de to hensyn, hensynet til beskyttelse af den nationale offentlige orden på den ene side, og den frie bevægelighed for personer på den anden side, hvorved det må tages i betragtning, hvor grundlæggende betydning princippet om fri bevægelighed indtager i Fællesskabets retsorden, således som Domstolen gentagne gange har fastslået bl.a. i den ovennævnte sag Royer, sag 118/75 (Watson, Sml. 1976, s. 1185) og den ovennævnte sag Sagulo. Domstolen har mere generelt fastslået (i sagen Bouchereau), at en medlemsstat ikke kan påberåbe sig hensynet til den offentlige orden, medmindre der ikke blot er indtruffet den forstyrrelse af den sociale orden, som enhver lovovertrædelse udgør, men tillige foreligger en reel og tilstrækkeligt alvorlig trussel mod et grundlæggende samfundshensyn. Den sidste begrænsning og betingelse, som fællesskabsretten stiller for de nationale foranstaltninger vedrørende den offentlige orden, er, at de processuelle garantier skal sikre den pågældende en adgang til at fremføre sit forsvar. Dette har Domstolen statueret i dommene Royer, Rutili, Bouchereau, Pecastaing og Santillo.

Anvendelsesområdet for forbudet mod forskelsbehandling (spørgsmål A 3)). Dette princip kan kun finde anvendelse, når de omhandlede situationer eller de påtænkte foranstaltninger er sammenlignelige. Desuden gælder princippet med det forbehold, at der bestemmes andet i traktaten, forordninger eller direktiver til gennemførelse heraf (dommen Sagulo).

Proportionalitetsprincippets rækkevidde (spørgsmål A 7) og 8)). Hvorvidt en foranstaltning, der er begrundet i hensynet til den offentlige orden, overholder dette princip, må først og fremmest afgøres på grundlag af en vurdering af den påtænkte foranstaltning i forhold til princippet om fri bevægelighed. I dommen Watson og Belmann statuerede Domstolen, at blandt de sanktioner, der var knyttet til den manglende overholdelse af visse administrative formaliteter vedrørende afgivelse af erklæringer og registrering, var en udvisning af en EØF-statsborger i strid med selve traktaten, fordi denne foranstaltning fuldstændig umuliggør udøvelse af den ved traktaten sikkerede ret. Det betyder naturligvis ikke, at en udvisning, som er en særlig alvorlig sanktion, under visse forhold også kan have en væsentlig indflydelse på den pågældendes personlige situation, afhængig af de konkrete omstændigheder.

Fortolkning af begrebet »tilstrækkelig alvorlig trussel« (spørgsmål A 12)). Generaladvokat Mayras har i sit forslag til afgørelse i sagen Bonsignore blot udtrykt de betingelser Domstolen har opstillet, på en anden måde, altså betingelsen om, at en undtagelse fra hovedreglen skal fortolkes indskrænkende, og at der skal foreligge en reel og tilstrækkeligt alvorlig trussel, som berører et grundlæggende samfundshensyn (jf. sagen Bouchereau), og betingelsen om, at den påtænkte foranstaltning skal være nødvendig til beskyttelse af behovene i et demokratisk samfund (dommen Rutili).

Er det en nødvendig forudsætning, at de handlinger, som begrunder foranstaltningen, skal være strafbare? (spørgsmål A 4), 5) og 6)). Dommene i sagerne Van Duyn, Watson og Belmann, Sagulo og Bouchereau viser klart, at der ikke nødvendigvis er nogen forbindelse mellem spørgsmålet om, hvorvidt den fra EØF-statsborgeren hidrørende trussel mod den offentlige orden skal være strafbar, og kravet om, at truslen skal være tilstrækkelig alvorlig. Der tilkommer imidlertid medlemsstaterne et vist skøn med hensyn til at bestemme det nærmere indhold af begrebet »offentlig orden«, og foreligger der en handling, som ikke er strafbar efter lovgivningen, vil Fællesskabets institutioner ikke kunne udøve den fornødne prøvelse, medmindre den pågældende medlemsstat på den ene eller anden måde klart og utvetydigt har angivet, at den anser handlingen eller adfærden for skadelig og har tilkendegivet sin hensigt til at træffe foranstaltninger over for udenlandske statsborgere, der foretager sådanne handlinger. Kommissionen mener, at der her gælder en generel regel, som i givet fald må kunne udledes af en analogi fra artikel 7 i den europæiske menneskerettighedskonvention, hvorefter en handling ikke kan mødes med repressive foranstaltninger, som ikke er kendt på forhånd.

Fortolkningen af begrebet »generalpræventiv foranstaltning« (spørgsmål A 10)). De foranstaltninger, der er truffet i de foreliggende sager, er ikke generalpræventive, sådan som dette begreb forstås i dommen i sagen Bonsignore. Den omstændighed, at en foranstaltning begrundes med den pågældende persons tilhørsforhold til en bestemt kategori eller gruppe, hvis virksomhed anses for at udgøre en krænkelse af den offentlige orden, gør ikke foranstaltningen generalpræventiv, når den udelukkende anvendes — i hvert enkelt tilfælde hvor dette sker — fordi den person, som tilhører den pågældende gruppe, ved sin tilstedeværelse eller i kraft af sin virksomhed — selv om den skulle være fortidig (jf. dom i sag Bouchereau) — udgør en reel og tilstrækkelig alvorlig trussel mod et grundlæggende samfundshensyn. Derimod foreligger der en generalpræventiv foranstaltning, såfremt foranstaltningen desuden eller udelukkende havde til formål at virke afskrækkende på den pågældende kategori af personer. Der foreligger ikke nogen generalpræventiv foranstaltning, såfremt foranstaltningen alene er begrundet i enten at »den offentlige orden er blevet alvorligt forstyrret ved de begåede handlinger, eller fordi det må befrygtes, at den pågældende gentager de samfundsskadelige handlinger« (jf. forslag til afgørelse fra generaladvokat Mayras i sagen Bonsignore).

Fortolkning af begrebet »personlige forhold« (spørgsmål A 11)). Er foranstaltningen begrundet i, at de personer, som udøver »erhverv« som prostituerede, i visse lande medvirker til at fremme kriminaliteten, vil betingelsen om, at der skal foretages en undersøgelse af den pågældendes adfærd, ikke være opfyldt, hvis ikke det fastslås, om den pågældende i det konkrete tilfælde virkelig har sådanne forbindelser til det kriminelle miljø.

Kan der tages hensyn til forhold i privatlivet (spørgsmål A 9)). Der kan ikke ved bedømmelsen af en foranstaltning vedrørende den offentlige orden i forhold til fællesskabsretten opstilles noget generelt

princip med hensyn til, om visse handlinger er »private« eller »offentlige«. Anser myndighederne en handling, som udgør en del af en persons privatliv, for at have virkninger uden for vedkommendes privatliv, kan den pågældende medlemsstat, efter de principper, Domstolen har opstillet, indtage det standpunkt, at hensynet til den offentlige orden kræver et indgreb. Det er navnligt tilfældet på sædelighedens område, hvor en række forskellige handlinger af rent privat karakter, det være sig i eller uden for kønslivet, vurderes meget forskelligt fra medlemsstat til medlemsstat og selv inden for samme medlemsstat vurderes forskelligt fra periode til periode.

Kan der træffes beslutning om en varig og uigenkaldelig udvisning? (spørgsmål A 13)). En endelig beslutning om at udvise en person fra en medlemsstats område er naturligvis en meget alvorlig foranstaltning, da en statsborger i en af medlemsstaterne dermed for altid berøves en traktatmæssig ret (dommen i sagen Watson og Belmann). Enhver foranstaltning over for en EØF-statsborger, som træffes til beskyttelse af den offentlige orden, forudsætter som sagt, at der foreligger en reel og tilstrækkelig alvorlig trussel mod et grundlæggende samfundshensyn (Bouchereau-dommen). Om disse betingelser er opfyldt, må nødvendigvis bero på en vurdering, som afhænger af flere forskellige omstændigheder, der i sagens natur kan veksle i tidens løb (Van Duyn-dommen). Handlinger i fortiden kan begrunde et indgreb fra myndighederne, forudsat der består en aktuel trussel (Bouchereau-dommen). En endelig og uigenkaldelig beslutning om udvisning vil derfor, uanset hvilke handlinger den er rettet mod, være i strid med proportionalitetsprincippet og med princippet om, at undtagelsesbestemmelsen i traktatens artikel 48, stk. 3, skal fortolkes indskrænkende. Derimod er der intet i vejen for at gentage forbudet mod indrejse hver eneste gang, der indgives ansøgning herom, forudsat de nationale myndigheder kan godtgøre, at forbundet ikke overskrider de begrænsninger som fællesskabsretten stiller, jf. ovenfor.

Begrundelsespligten (spørgsmål A 14)) Begrundelseskravet, som er fastslået i dommene Rutili og Royer, indebærer bl.a., at den pågældende medlemsstat skal give en »præcis og udtømmende« begrundelse af beslutningen, som giver den udenlandske statsborger mulighed for at tilrettelægge et hensigtsmæssigt forsvar. En generelt affattet begrundelse, som ikke direkte og præcist vedrører den pågældende persons adfærd, opfylder ikke begrundelseskravet. Hvad angår spørgsmålet om hvilket sporg begrundelsen skal være affattet på, ... er der ikke sikkerhed for en effektiv beskyttelse, medmindre begrundelsen meddeles den pågældende på hans eget modersmål, eller — i tilfælde, hvor den pågældende EØF-statsborger er flersproget — på et af de nationale sprog, vedkommende taler.

Processuelle mindstegarantier (spørgsmål B 1)). Der kan tænkes tre tilfælde, hvor retsbeskyttelsen er utilstrækkelig: for det første når der ikke findes noget retsmiddel mod beslutningerne efter

direktivets artikel 8, for det andet når der ganske vist findes et retsmiddel, men kun beslutningens lovlighed kan efterprøves og ikke selve beslutningen, og for det tredje når et sådant retsmiddel ikke har opsættende virkning på trods af, at det retter sig mod selve beslutningen (jf. forslag til afgørelse fra generaladvokat Capotorti i sagen Pecastaing og dommen i sagen Santillo).

Spørgsmål B 2) og 3). Forskriften om, at sagen skal forelægges til udtalelse for en anden myndighed for at sikre overholdelsen af visse mindste processuelle garantier, har kun mening, såfremt der er sikkerhed for, at de personer, der har sæde i myndigheden, er uafhængige i forhold til den myndighed, som træffer selve beslutningen. Kommissionen tilslutter sig på dette punkt den opfattelse, som er gjort gældende af generaladvokat Capotorti, og hvorefter det er en betingelse for en reel uafhængelighed, »at den person eller der personer, som har sæde i det organ, der afgiver udtalelse, ikke har nogen som helst forbindelse med den beslutningstagende myndighed« (sagen Pecastaing). Endvidere gælder, som Domstolen har fastslået i dommen Santillo, at »direktivet overlader medlemsstaterne en vis skønsfrihed ved udpegelsen af »den kompetente myndighed«. Denne kan være enhver offentlig myndighed, der er uafhængig af den administrative myndighed, som skal træffe en af de af direktivet omfattende forholdsregler, som skal være således opbygget, at den pågældende har mulighed for at fremføre sit forsvar og lade sig bistå eller repræsentere over for myndigheden«. Så vidt det er Kommissionen bekendt er ingen af de beslutningstagende medlemmer i det rådgivende nævn for udlændinge fra justitsministeriet. At nævnets sekretariatsarbejde varetages af en tjenestemand fra dette ministerium kan ikke bringe nævnets upartiskhed i tvivl, da sekretariatet kun har en administrativ og ingen besluttende funktion. Artikel 10 i loven af 28. marts 1952 udelukker dog ikke, at en embedsmand fra anklagemyndigheden har sæde i det rådgivende nævn. Dette kunne måske sætte spørgsmålstegn ved nævnets upartiskhed, da anklagemyndigheden kan tænkes at skulle gribe ind på efterforskningsstadiet, før nævnet afgiver udtalelse. At den beslutningstagende myndighed også aflønner nævnets medlemmer synes derimod ikke at kunne rejse tvivl om nævnets upartiskhed. Det samme gælder jo for domstolene, såvel de civile som de kriminelle afdelinger. Hvad endelig angår nævnets forhandlinger tager repræsentanten for den offentlige sikkerhedstjeneste eller dennes befuldmægtigede del heri, men uden beslutningsret.

Spørgsmål vedrørende den processuelle fremgangsmåde ved det rådgivende nævn (spørgsmål B 4), 5), 6), 7), 12), 13), 14) og 15)). Ifølge den belgiske lovs artikel 9, stk. 1, skal den pågældende i tilfælde, hvor det er obligatorisk at indhente udtalelse fra det rådgivende nævn, have mulighed for at fremføre sit forsvar og lade sig bistå eller repræsentere i overensstemmelse med den fremgangsmåde, der er fastsat i den nationale lovgivning. Dette er ikke gentaget i artikel 9, stk. 2, som omhandler det tilfælde, hvor udtalelse indhentes fra den uafhængige myndighed på begæring af den pågældende selv. Kommissionen mener, at når der på denne måde udtrykkeligt henvises til de nationale procesregler i tilfælde, hvor der står relativt betydningsfulde interesser på spil (når der gives afslag på en ansøgning om fornyelse af en opholdstilladelse, og når en indehaver af en opholdstilladelse udvises), må det samme også have gyldighed i tilfælde, hvor det rådgivende

nævn anmodes om en udtalelse vedrørende spørgsmål, hvor der står mindre betydningsfulde interesser på spil (afslag på en ansøgning om en første opholdstilladelse). Da et direktiv alene er bindende for den medlemsstat, som det er rettet til, med hensyn til det tilsigtede mål, skal medlemsstaten sikre gennemførelsen af målet i direktivets artikel 9, stk. 2, dvs. sikre at der på den pågældendes begæring indhentes udtalelse fra den uafhængige myndighed, mens det står medlemsstaten frit for at fastsætte de nærmere procesregler for indhentning af udtalelsen. Dette princip har fundet beskræftelse i dommene i sag 33/76 (Rewe, Sml., s. 1989) og sag 45/76 (Comet, Sml., s. 2043), om end det i disse domme anskues i en noget mere generel sammenhæng. Det hedder i dommene: »i mangel af fællesskabsbestemmelser på dette område tilkommer det ... hver enkelt medlemsstat i sin interne retsorden at udpege de kompetente retter og fastsætte procesreglerne for sagsanlæg til sikring af beskyttelsen af de rettigheder, som fællesskabsrettens direkte virkning afføder for de retsundergivne«. Der opstilles yderligere to betingelser i dommene, som har betydning for de foreliggende sager. Den ene er, at de nationale procesregler ikke må være mindre gunstige end dem, der gælder i tilsvarende nationale sager (jf. forslag til afgørelse fra generaladvokat Capotorti i sagen Pecastaing). Den anden er, at anvendelsen af de nationale procesregler ikke må umuliggøre udøvelsen af de rettigheder, som de nationale domstole skal beskytte. Kommissionen er derfor af den opfattelse, at der kun er grund til at besvare spørgsmålene i det omfang, en medlemsstats anvendelse af restriktive regler i praksis umuliggør den høring, som er foreskrevet i direktivets artikel 9, stk. 2, og dermed umuliggør adgangen for den pågældende til at fremføre sit forsvar. Dette gælder i særdeleshed besvarelsen af spørgsmål B 6), idet artikel 9, stk. 2 i visse tilfælde vil kunne udnyttes til at begrænse en ret, som den pågældende udleder direkte af en fællesskabsbestemmelse. Det samme gælder spørgsmål B 7), om hvilket gælder, at selv om det logisk set må anerkendes, at artikel 9, stk. 2 giver den pågældende mulighed for at fremføre sit forsvar, er følgen heraf nødvendigvis, at de påberåbte anbringender må behandles af den uafhængige myndighed, som sagen er forelagt til udtalelse. Det samme gælder endelig spørgsmål B 11) 12) og 13) vedrørende meddelelsen om sagens akter. Kommissionen henviser i denne forbindelse til det forslag til afgørelse, som generaladvokat Capotorti fremsatte i sagen Pecastaing. Adgangen for den pågældende udlænding til alle de sagsakter, der oversendes det rådgivende nævn, det være sig en direkte adgang eller en adgang for vedkommendes advokat, er et væsentligt led i forsvaret. Kun »hensynet til statens sikkerhed« kan begrænse den pågældendes adgang til sagens akter, og gøres dette hensyn gældende, påhviler det myndighederne at godtgøre over for den uafhængige myndighed, at der virkelig foreligger et sådant hensyn. Adgangen til sagens akter skal gøre det muligt for EØF-statsborgeren at fremføre sit forsvar, hvilket også forudsætter en rimelig høringsfrist og ikke uoverkommelige rejseudgifter. Det samme gælder besvarelsen af spørgsmål B 15).

Vedrørende sag 116/81 har Kommissionen tilføjet, at forelægges sagen for det rådgivende nævn af kontoret for udlændinge på et tidspunkt, hvor den pågældende endnu ikke har erhvervet opholds-

tilladelse, finder direktivets artikel 9, stk. 2 ikke anvendelse. Det er imidlertid Kommissionens opfattelse, at artikel 9, stk. 2 skal sikre EØF-statsborgeren visse processuelle mindstegarantier, og at fællesskabsretten ikke kan hindre den pågældende medlemsstat i at yde vedkommende en større garanti ved at forelægge sagen ex officio for det rådgivende nævn også i de tilfælde, hvor der påtænkes foranstaltninger over for personer, som endnu ikke har opnået en opholdstilladelse. Blev en sådan praksis almindelig, kunne det anspore statsborgere indenfor EØF til ikke at overholde fristen i artikel 4 i den kongelige anordning af 22. december 1969, hvilket ville indebære en begrænsning af deres rettigheder, såfremt forældelsen senere blev gjort gældende mod dem.

Processuelle spørgsmål vedrørende bevisbyrden (spørgsmål B 8), 9) og 10)). Formålet med reglen i direktivets artikel 9, stk. 2, hvorefter sagen på begæring af EØF-statsborgeren skal forelægges en uafhængig myndighed til udtalelse, er at sikre en prøvelse såvel af den påtænkte foranstaltnings lovlighed som af dens hensigtsmæssighed, før den endelige beslutning træffes (jf. Pecastaing-dommen). Heraf følger, at den beslutningstagende myndighed har pligt til at forelægge samtlige sagsakter for den uafhængige myndighed hvoraf uomtvisteligt skal fremgå, hvilke forhold, der lægges udlændingen til last. Endvidere skal det heri være godtgjort, at de foreslåede foranstaltninger er nødvendige og står i et rimeligt forhold til den påståede trussel (jf. Santillo-dommen). Det fremgår af dommen i sagen Royer, at enhver lønmodtager eller selvstændig erhvervsdrivende, der er statsborger inden for EØF, principielt har ret at rejse ind og tage ophold i en anden medlemsstat, hvorfor bevisbyrden påhviler myndighederne. Kommissionen mener, at må være national ret, der afgør, i hvilket omfang tidligere straffedomme bør have værdi som bevismiddel. Det fremgår af Bouchereau-dommen, at de af den pågældendes tidligere handlinger, der er strafferetligt sanktionerede i den pågældendes hjemstat, kan være bevis for, at der består en aktuel trussel mod den offentlige orden, selv om disse handlinger ikke har ført til en egentlig straffedom. Endelig kan en »vandelsrapport«, som er udfærdiget af det lokale politi på den pågældendes opholdssted, og som indeholder visse oplysninger om den pågældendes adfærd m.v., affattet på grundlag af generelle personlige informationer, ikke i sig selv yde fornødent bevis for, at der består en reel og tilstrækkelig alvorlig trussel med et grundlæggende samfundshensyn.

III — Mundtlig forhandling

I retsmødet den 13. januar 1982 er der afgivet mundtlige indlæg af sagsøgerne i hovedsagen, ved advokat L. Misson, Liège, af den belgiske regering, ved advokaterne J.-P. Soumagne og E. E. Jeunehomme, Liège, af den franske regering, ved Bernard Botte som befuldmægtiget, af den italienske regering, ved Avvocato dello Stato O. Fiumara, og af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, ved advokat Francis Herbert, Bruxelles.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 16. februar 1982.

Præmisser

1 Ved kendelser af 8. maj 1981, indgået til Domstolen den 12. maj s.å., har retsformanden ved Tribunal de première instance de Liège under en hastesag i medfør af EØF-traktatens artikel 177 forelagt Domstolen en række præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af traktatens artikler 7, 48, stk. 3, 56, stk. 1, samt 66 og Rådets direktiv 64/221 af 25. februar 1964 om samordning af de særlige foranstaltninger, som gælder for udlændinge med hensyn til rejse og ophold, og som er begrundet i hensynet til den offentlige orden, sikkerhed og sundhed (EFT 1963-64, s. 109), navnlig direktivets artikler 3, 6, 8 og 9.

2 Disse spørgsmål er blevet rejst under en sag mellem den belgiske stat og to franske statsborgere — sagsøgerne i hovedsagen — som disse har anlagt efter, at de belgiske myndigheder havde afslået at udstede en tilladelse til ophold på belgisk område med den begrundelse, at sagsøgernes adfærd blev anset for at være i strid med den offentlige orden på grund af den omstændighed, at de arbejdede som servitricer i en sædeligt mistænkelig bar.

3 Den belgiske lov af 21. august 1948, som ophævede de hidtil gældende regler vedrørende prostitution, forbyder hvervning af kunder med henblik på utugt, opfordring til utugt, udnyttelse af prostitution, bordelvirksomhed samt alfonseri. Ifølge loven kan kommunalbestyrelserne udstede supplerende bestemmelser til sikring af den offentlige moral eller den offentlige ro og orden. Ifølge politivedtægten for byen Liège af 25. marts 1957, med senere regulativer, er det forbudt prostituerede at stille sig til skue for passerende og på det sted, hvor de prostituerede udøver deres virksomhed skal døre og vinduer være lukket eller tildækket på en sådan måde, at man ikke kan se ind. Prostituerede må ikke opholde sig på gaden i nærheden af sådanne lokaler.

4 De forelagte spørgsmål, som har næsten samme ordlyd i de to sager, er af den nationale domstol opdelt i to grupper med følgende overskrifter: »Vedrørende begrebet offentlig orden« og »Vedrørende de processuelle

garantier«. Da spørgsmålene i de to sager er næsten identiske, vil sagerne være at forene med henblik på domsafsigelsen.

I — Begrebet offentlig orden

Spørgsmålene 1-9, 11 og 12

5 Spørgsmålene 1-9, 11 og 12 drejer sig i det væsentlige om, hvorvidt en medlemsstat, i henhold til undtagelsesbestemmelserne i traktatens artikler 48 og 56, fra sit eget område kan udvise en statsborger fra en anden medlemsstat eller nægte denne indrejse, såfremt han har udvist en adfærd, som førstnævnte medlemsstat ikke bekæmper med repressive foranstaltninger, når det gælder dens egne statsborgere.

6 De forelagte spørgsmål er begrundet i den omstændighed, at den belgiske lovgivning ikke indeholder noget forbud mod prostitution som sådan, men foreskriver straf for visse akcessoriske handlinger i forbindelse med prostitution, som er særligt skadelige ud fra et socialt synspunkt, såsom tredjemands udnyttelse af prostitution og visse former for opfordring til utugt.

7 Undtagelsesbestemmelserne i traktatens artikler 48 og 56 giver medlemsstaterne beføjelse til, når de grunde, som er nævnt i bestemmelserne, foreligger, at træffe visse foranstaltninger over for statsborgere fra andre medlemsstater, navnlig foranstaltninger, som er begrundet i hensynet til den offentlige orden. Medlemsstaterne kan ikke bringe tilsvarende foranstaltninger i anvendelse over for deres egne statsborgere, idet staten ikke kan udvise sine egne borgere fra det nationale område eller forbyde dem indrejse. En sådan forskelsbehandling, som vedrører arten af de foranstaltninger, der kan træffes, må derfor tillades, men på den betingelse, at den kompetente myndighed i en medlemsstat ikke ved udstedelsen af de nævnte foranstaltninger baserer sin beslutning på en bedømmelse af visse former for adfærd, som indebærer, at statsborgere fra andre medlemsstater behandles vilkårligt.

8 Det bemærkes, at en national kompetent myndighed ikke — hvilket Domstolen har fastslået i dommen af 27. oktober 1977 (Bouchereau, sag 30/77, Sml., s. 1999) — kan påberåbe sig hensynet til den offentlige orden, medmindre der foreligger »en virkelig og tilstrækkeligt alvorlig trussel mod

et grundlæggende samfundshensyn«. Selv om medlemsstaterne ikke efter fællesskabsretten er forpligtet til indbyrdes at anvende en ensartet værdiskala for bedømmelsen af en adfærd, som kan være i strid med den offentlige orden, kan adfærden ikke være så alvorlig, at den begrunder indrejse- eller opholdsrestriktioner på en medlemsstats område over for en statsborger fra en anden medlemsstat, når medlemsstaten ikke træffer repressive foranstaltninger eller andre egentlige og effektive foranstaltninger til bekæmpelse af den udviste adfærd over for sine egne statsborgere.

9 Spørgsmålene 1-9, 11 og 12 vil herefter være at besvare med, at en medlemsstat ikke i medfør af undtagelsesbestemmelserne vedrørende den offentlige orden i traktatens artikler 48 og 56 fra sit eget område kan udvise en statsborger fra en anden medlemsstat, såfremt den førstnævnte medlemsstat ikke anvender repressive foranstaltninger eller andre positive og effektive foranstaltninger til bekæmpelse af den udviste adfærd over for sine egne statsborgere.

Det tiende spørgsmål

10 Den nationale rets tiende spørgsmål er, om en foranstaltning, truffet af en medlemsstat, som »ikke ønsker, at prostituerede fra et bestemt land opholder sig på dens område ud fra den opfattelse, at de vil kunne medvirke til at fremme kriminaliteten, og af denne grund systematisk betegner prostitution som en fare for den offentlige orden uden af undersøge, om de pågældende virkelig kan mistænkes for at have forbindelse med kriminelle kredse«, er en generalpræventiv foranstaltning, som er omfattet af artikel 3 i direktiv 64/221.

11 Artikel 3, stk. 1, i direktiv 64/221 bestemmer, at forholdsregler vedrørende den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed udelukkende må støttes på den pågældendes personlige forhold. Her er det alene fornødent at henvise til dommen af 26. februar 1975 (Bonsignore, sag 67/74, Sml. 1975, s. 297), hvori Domstolen fastslog, at »der ikke over for statsborgere i andre medlemsstater i Fællesskabet i henseende til foranstaltninger til beskyttelse af

den offentlige orden og sikkerhed må anvendes begrundelser, som er løsrevet fra det enkelte tilfælde, således som det navnlig fremgår af det krav, der er formuleret i stk. 1, hvorefter det »udelukkende« er de pågældendes »personlige forhold«, der er afgørende«.

Det trettende spørgsmål

12 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. 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.

Det fjortende spørgsmål

13 Ifølge artikel 6 i direktiv 64/221 skal den pågældende, medmindre hensynet til statens sikkerhed er til hinder herfor, have meddelelse om de hensyn til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed, der er lagt til grund for en ham vedrørende beslutning. Det følger af direktivets formål, at begrundelsen i denne meddelelse skal være så detaljeret og præcis, at den giver den pågældende mulighed for at forsvare sine interesser. Hvad angår det sprog, som meddelelsen skal være affattet på, fremgår det af sagen, at sagsøgerne i hovedsagen er af fransk nationalitet, og at de beslutninger, som angår dem, var udfærdiget på fransk, hvorfor det forelagte spørgsmåls relevans ikke forekommer umiddelbart indlysende. Imidlertid er det under alle omstændigheder tilstrækkeligt, at meddelelsen er udfærdiget på en sådan måde, at den pågældende har mulighed for at forstå beslutningens indhold og virkning.

II — Spørgsmålene vedrørende de processuelle garantier

14 Disse spørgsmål drejer sig i det væsentlige om, hvorledes den »kompetente myndighed« i artikel 9 i direktiv 64/221 skal være sammensat, hvilke stillinger de personer, der har sæde i myndigheden, indtager, varigheden af deres embedsperiode, den eventuelle forbindelse mellem dem og den myndighed, der aflønner dem, de nærmere regler om indbringelse af sager for myndigheden samt de for denne myndighed gældende regler om sagsbehandling.

15 Formålet med direktivets artikel 9, stk. 1, er at sikre de personer, over for hvem der træffes en udvisningsforanstaltning, visse processuelle mindstegarantier. Tager retsmidlet mod den administrative akt kun sigte på beslutningens lovlighed, skal den kompetente myndigheds mellemkomst sikre den pågældende, at der forud for den endelige beslutning foretages en selvstændig bedømmelse af sagens omstændigheder, herunder de skønsmæssige elementer, som er lagt til grund for den påtænkte foranstaltning. Den pågældende skal kunne fremføre sit forsvar for den kompetente myndighed og lade sig bistå eller repræsentere i overensstemmelse med den fremgangsmåde, der er fastsat i den nationale lovgivning. Ifølge artikel 9, stk. 2, kan personer, som har fået afslag på en ansøgning om en første opholdstilladelse, og over for hvem, der er truffet beslutning om udvisning, før der er udstedt en opholdstilladelse, forelægge beslutningerne herom til udtalelse for den kompetente myndighed.

16 Direktivet indeholder ingen nærmere regler for, hvorledes den kompetente myndighed i artikel 9 oprettes. Direktivet stiller ikke krav om, at myndigheden skal være en domstol eller skal være sammensat af dommere, eller at medlemmerne skal udnævnes for en bestemt periode. Det afgørende er, at myndigheden med sikkerhed udøver sin virksomhed i fuld uafhængighed, og at den ikke, direkte eller indirekte, er undergivet den myndighed, som træffer beslutning om de foranstaltninger, der er nævnt i direktivet. Er denne betingelse opfyldt, er der efter direktivets bestemmelser eller dets formål intet til hinder for, at myndighedens medlemmer aflønnes over budgettet for den administrative tjenestegren, som den beslutningstagende myndighed henhører under, eller til hinder for, at sekretariatsarbejdet for den kompetente myndighed varetages af en tjenestemand ved samme tjenestegren.

17 Direktivets artikel 9, stk. 2, indeholder ingen ufravigelige regler for, hvorledes en sag skal indbringes for den kompetente myndighed i de tilfælde, som artiklen omhandler. Den udelukker ganske vist ikke, at den berørte direkte kan indbringe sagen for den kompetente myndighed, men stiller ikke noget krav herom og overlader valget til medlemsstaterne, idet det dog forudsættes, at sagen indbringes for den kompetente myndighed, når den pågældende udtrykkeligt anmoder herom.

18 Hvad angår formen for den kompetente myndigheds udtalelse fremgår det af formålene med den ordning, som blev indført ved direktivet, at ansøgeren skal have behørig meddelelse om den afgivne udtalelse, hvorimod det ikke efter direktivet er nogen betingelse, at de personer, som har sæde i myndigheden nævnes i udtalelsen med angivelse af navn eller stilling.

19 Hvad angår de spørgsmål som er forelagt vedrørende de kompetente myndigheds procedureregler, herunder bevisregler, skal blot, som ovenfor nævnt, henvises til den udtrykkelige bestemmelse i artikel 9, stk. 1, i direktiv 64/221, ifølge hvilken den pågældende skal kunne fremføre sit forsvar for den kompetente myndighed og lade sig bistå eller repræsentere i overensstemmelse med den fremgangsmåde, der er fastsat i den nationale lovgivning, hvorved den pågældende dog ikke må stilles mindre fordelagtigt end tilfældet er ved andre tilsvarende nationale instanser.

Sagens omkostninger

20 De udgifter, der er afholdt af den belgiske regering, den franske regering, den italienske regering, den nederlandske regering, den britiske regering samt Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, som har angivet indlæg for Domstolen, kan ikke godtgøres. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i de sager, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt den af retsformanden ved Tribunal de première instance de Liège ved kendelser af 8. maj 1981, for ret:

1. **En medlemsstat kan ikke i medfør af undtagelsesbestemmelserne vedrørende den offentlige orden i traktatens artikler 48 og 56 fra sit eget område udvise en statsborger fra en anden medlemsstat eller nægte vedkommende indrejse til området, såfremt den førstnævnte medlemsstat ikke anvender repressive foranstaltninger eller andre positive og effektive foranstaltninger til bekæmpelse af den udviste adfærd over for sine egne statsborgere.**

2. **Der kan ikke over for statsborgere inden for Fællesskabet i henseende til beskyttelse af den offentlige orden og sikkerhed anvendes begrundelser, som er løsrevet fra det enkelte tilfælde.**

3. **Enhver statsborger i en medlemsstat, som ønsker at søge en stilling i en anden medlemsstat, kan, såfremt vedkommende tidligere er blevet udvist fra denne stats område, atter ansøge om 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.**

4. **Begrundelsen for en beslutning om udvisning eller et afslag på en ansøgning om opholdstilladelse skal være så detaljeret og præcis, at den giver den pågældende mulighed for at forsvare sine interesser.**

5. Fællesskabsretten stiller ikke krav om, at den i artikel 9 i direktiv 64/221 omhandlede kompetente myndighed skal være en domstol eller være sammensat af dommere, eller at myndighedens medlemmer skal udnævnes for en bestemt periode. Fællesskabsretten er heller ikke til hinder for, at myndighedens medlemmer aflønnes over budgettet for den administrative tjenestegren, som den beslutningstagende myndighed henhører under, eller til hinder for, at sekretariatsarbejdet for den kompetente myndighed varetages af en tjenestemand ved samme tjenestegren.

6. Direktiv 64/221 udelukker ganske vist ikke, at den berørte direkte kan indbringe sagen for den kompetente myndighed, men stiller ikke noget krav herom og overlader valget til medlemsstaterne, idet det dog forudsættes, at sagen indbringes for den kompetente myndighed, når den pågældende udtrykkeligt anmoder herom.

7. Der skal gives ansøgeren behørig meddelelse om den kompetente myndigheds udtalelse.

8. En ansøger skal kunne fremføre sit forsvar for den kompetente myndighed og lade sig bistå eller repræsentere i overensstemmelse med den fremgangsmåde, der er fastsat i den nationale lovgivning, hvorved den pågældende dog ikke må stilles mindre fordelagtigt end tilfældet er ved andre tilsvarende nationale instanser.

Mertens de Wilmars Bosco Touffait Pescatore Mackenzie Stuart
O'Keeffe Koopmans Everling Chloros

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 18. maj 1982.

P. Heim
Justitssekretær

J. Mertens de Wilmars
Præsident