DOMSTOLENS DOM
av den 18 maj 1982*

I förenade målen 115 och 116/81

har ordföranden vid Tribunal de première instance i Liège, i ett interimistiskt förfarande, till domstolen gett in en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 177 i EEG-fördraget i det mål som pågår vid den nationella domstolen mellan

Rezguia Adoui

och

1. **Belgiska staten**, företrädd av justitieministern,

2. **Staden Liège**, företrädd av sin borgmästare,

och mellan

Dominique Cornuaille

och

Belgiska staten, företrädd av justitieministern.

Begäran avser tolkningen av artiklarna 7, 48.3, 56.1 och 66 i EEG-fördraget och av rådets direktiv 64/221/EEG av den 25 februari 1964 om samordningen av särskilda åtgärder som gäller utländska medborgares rörlighet och bosättning och som är berättigade med hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa (EGT 1964, s. 850, fransk version; svensk specialutgåva, del 05, volym 01), särskilt artiklarna 3, 6, 8 och 9 i detta.

* Rättegångsspråk: franska.

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden J. Mertens de Wilmars, avdelningsordförandena G. Bosco och A. Touffait samt domarna P. Pescatore, Mackenzie Stuart, A. O'Keeffe, T. Koopmans, U. Everling och A. Chloros,

generaladvokat: F. Capotorti,
justitiesekreterare: P. Heim,

meddelar följande

dom

DOMSKÄL

1 Genom beslut av den 8 maj 1981, som inkom till domstolen den 12 maj 1981, har ordföranden vid Tribunal de première instance i Liège, i ett interimistiskt förfarande, i enlighet med artikel 177 i EEG-fördraget, ställt ett antal frågor om tolkningen av artiklarna 7, 48.3, 56.1 och 66 i fördraget och av rådets direktiv 64/221/EEG av den 25 februari 1964 om samordningen av särskilda åtgärder som gäller utländska medborgares rörlighet och bosättning och som är berättigade med hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa (EGT 1964, s. 850, fransk version; svensk specialutgåva, del 05, volym 01), särskilt artiklarna 3, 6, 8 och 9 i detta.

2 Dessa frågor har uppkommit inom ramen för en tvist mellan belgiska staten och sökandena i målet vid den nationella domstolen, som är franska medborgare, till följd av att den administrativa myndigheten har avslagit en begäran om tillstånd för dem att uppehålla sig på belgiskt territorium, med motiveringen att deras uppförande ansågs vara sådant att det stred mot allmän ordning eftersom de var servitriser i en bar där det misstänktes att det förekom sedlighetskränkande beteende.

3 Den belgiska lagen av den 21 augusti 1948, som avskaffade bestämmelserna om prostitution, förbjuder lockande av kunder, anstiftan till lösaktighet, utnyttjande av prostitution, bordellverksamhet samt koppleriverksamhet. I lagen föreskrivs att kommunstyrelserna kan utfärda kompletterande bestämmelser för att upprätthålla allmän moral eller allmän ordning. I bestämmelserna för att upprätthålla ordningen i staden Liège av den 25 mars 1957, och i efterföljande regleringar, föreskrivs att det är förbjudet för prostituerade att visa upp sig för passerande, att dörrar och fönster till de

lokaler där de utövar sin verksamhet skall vara stängda och fördragna så att det inte går att se in och att prostituerade inte får uppehålla sig på gatan i närheten av sådana lokaler.

4 Den nationella domstolens frågor, vilka nästan har exakt samma ordalydelse i båda målen, har av den nationella domstolen delats in i två grupper med rubrikerna "Begreppet allmän ordning" och "Processrättsliga garantier". Eftersom frågorna i de två målen nästan är identiska är det lämpligt att förena målen med avseende på domen.

I — Begreppet allmän ordning

Frågorna 1–9, 11 och 12

5 Frågorna 1–9, 11 och 12 går i huvudsak ut på om en medlemsstat med stöd av undantagsbestämmelserna i artiklarna 48 och 56 i fördraget, får utvisa en medborgare från en annan medlemsstat från sitt territorium eller vägra honom rätt att resa in till sitt territorium på grund av ett uppförande som den medlemsstaten inte förhindrar genom repressiva åtgärder när det gäller de egna medborgarna.

6 Frågorna motiveras av det faktum att den belgiska lagstiftningen inte innehåller något förbud mot prostitution som sådan, medan den föreskriver straff för vissa handlingar som har samband med prostitution som är särskilt skadliga ur social synpunkt, som t.ex. tredjemans utnyttjande av prostitution och vissa former av anstiftan till lösaktighet.

7 Undantagsbestämmelserna i artiklarna 48 och 56 i fördraget ger medlemsstaterna rätt att, när de omständigheter som anges i bestämmelserna föreligger, vidta vissa åtgärder som grundas på hänsyn till allmän ordning mot medborgare från andra medlemsstater. Medlemsstaterna kan inte vidta dessa åtgärder mot sina egna medborgare eftersom de inte kan utvisa sina egna medborgare från det nationella territoriet eller vägra dem inresa till detta. Även om denna särskilda behandling, som hänger samman med det slags åtgärder som kan vidtas, därför måste tillåtas, så skall det dock understrykas att den myndighet i en medlemsstat som är behörig att vidta sådana åtgärder inte får grunda utövandet av sina befogenheter på en bedömning av vissa former av uppträdande som innebär en godtycklig skillnad i behandling till

nackdel för medborgare från andra medlemsstater.

8 I detta avseende bör det påpekas att för att en nationell myndighet skall kunna hänvisa till begreppet allmän ordning måste det, vilket domstolen har fastställt i sin dom av den 27 oktober 1977 i målet 30/77 Bouchereau (Rec. 1977, s. 1999) föreligga "ett verkligt och tillräckligt allvarligt hot som påverkar ett av samhällets grundläggande intressen". Även om gemenskapsrätten inte ålägger medlemsstaterna att tillämpa en enhetlig värdeskala vid bedömningen av om ett uppförande kan anses strida mot allmän ordning, så får ett uppförande inte anses vara av sådan karaktär att det berättigar till begränsningar av rätten för en medborgare från en medlemsstat att resa in till eller att uppehålla sig inom en annan medlemsstats territorium, om denna andra medlemsstat när det gäller de egna medborgarna inte vidtar några repressiva eller andra faktiska och effektiva åtgärder för att förhindra samma uppförande.

9 Svaret på frågorna 1–9, 11 och 12 blir alltså följande. En medlemsstat får inte med stöd av undantagsbestämmelserna om allmän ordning i artiklarna 48 och 56 i fördraget utvisa en medborgare från en annan medlemsstat från sitt territorium eller vägra honom rätt att resa in till sitt territorium på grund av ett uppförande som den medlemsstaten inte försöker förhindra när det gäller de egna medborgarna genom att vidta repressiva eller andra faktiska och effektiva åtgärder.

Den tionde frågan

10 Den nationella domstolens tionde fråga går ut på om en åtgärd som vidtas av en medlemsstat som "är angelägen att från sitt territorium avlägsna prostituerade som kommer från ett bestämt land eftersom de kan bidra till att främja kriminaliteten och som i detta syfte systematiskt betecknar prostitution som ett hot mot den allmänna ordningen utan att undersöka om de berörda verkligen kan misstänkas för att ha förbindelser med kriminella kretsar", utgör en generalpreventiv åtgärd enligt artikel 3 i direktiv 64/221/EEG.

11 Det bör påpekas att det i artikel 3.1 i direktivet föreskrivs att åtgärder vidtagna med hänsyn till allmän ordning eller säkerhet skall grunda sig uteslutande på den berörda personens eget uppförande. I detta avseende är det tillräckligt att hänvisa till domen av den 26 februari 1975 i målet 67/74 Bonsignore (Rec. 1974, s. 297) i vilken domstolen har fastställt att "det i

fråga om åtgärder som syftar till att skydda allmän ordning och säkerhet och som vidtas mot medborgare från andra medlemsstater i gemenskapen inte får åberopas skäl som ligger utanför det enskilda fallet, vilket särskilt framgår av kravet i artikel 3.1 att det "uteslutande" är de berörda personernas "eget uppförande" som skall vara avgörande".

Den trettonde frågan

12 Vad gäller möjligheten för en person som tidigare har varit föremål för ett beslut om utvisning från en medlemsstats territorium att på nytt få resa in till den statens territorium och där på nytt ansöka om uppehållstillstånd, måste det understrykas att varje medborgare i en medlemsstat som vill söka arbete i en annan medlemsstat har rätt att på nytt ansöka om uppehållstillstånd. En sådan ansökan, om den inges efter en rimlig tidsfrist, måste prövas av den behöriga administrativa myndigheten i värdlandet som särskilt skall ta hänsyn till de grunder som personen i fråga anför i syfte att visa att de omständigheter som berättigade det första utvisningsbeslutet faktiskt har förändrats. Om det emellertid har fattats ett enligt gemenskapsrätten giltigt beslut om utvisning av vederbörande som fortfarande har rättslig verkan så att det därmed utestänger honom från den berörda medlemsstatens territorium, finns det inga bestämmelser i gemenskapsrätten som ger honom rätt att resa in till det aktuella territoriet medan hans nya ansökan prövas.

Den fjortonde frågan

13 Enligt artikel 6 i direktiv 64/221/EEG skall personen i fråga underrättas om de hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa som ligger till grund för det beslut som fattats i hans fall, om inte detta strider mot ifrågavarande stats säkerhetsintressen. Det följer av direktivets syfte att underrättelsen om de skäl som ligger till grund för beslutet skall vara tillräckligt detaljerad och preciserad så att det är möjligt för den ifrågavarande personen att försvara sina intressen. Vad gäller det språk som skall användas framgår det av handlingarna i målet att sökandena i målet vid den nationella domstolen är av fransk nationalitet och att besluten som avser dem är skrivna på franska, vilket innebär att den ställda frågans relevans inte är uppenbar. Det är dock under alla omständigheter tillräckligt att underrättelsen avfattas på ett sådant sätt att personen i fråga förstår beslutets innehåll och verkan.

II — Frågorna om processrättsliga garantier

14 Dessa frågor rör i huvudsak hur "den behöriga myndighet" som föreskrivs i artikel 9 i direktiv 64/221/EEG skall vara sammansatt, dess tjänstemäns ställning, den period de utses för, det eventuella samband mellan dessa personer och den myndighet som avlönar dem, det sätt på vilket saken anhängiggörs vid myndigheten och förfarandet vid den myndigheten.

15 Syftet med artikel 9.1 i direktivet är att tillförsäkra personer som omfattas av ett utvisningsbeslut vissa processrättsliga minimigarantier. I de fall då överklaganden till domstol av administrativa myndigheters åtgärder endast får ske för att avgöra om beslutet har laga giltighet, skall den behöriga myndighetens ingripande möjliggöra en granskning av fakta och omständigheter, inklusive frågan om den planerade åtgärden är lämplig, innan det fattas ett slutgiltigt beslut. Personen i fråga skall inför denna myndighet ha den rätt att försvara sig och få biträde eller ombud som föreskrivs i den nationella lagstiftningen. I artikel 9.2 föreskrivs att en person som har fått ett beslut att vägra ett första uppehållstillstånd eller ett beslut om utvisning, innan tillståndet utfärdats, kan begära att sådana beslut skall underställas den behöriga myndigheten.

16 Direktivet innehåller inga närmare bestämmelser om hur den behöriga myndighet som avses i artikel 9 skall utses. Det ställs inte något krav på att denna myndighet skall vara en domstol eller vara sammansatt av domare. Det ställs inte heller något krav på att den behöriga myndighetens tjänstemän skall utses för en bestämd period. Det avgörande är att det är klart fastställt att myndigheten kan utöva sina funktioner under full oavhängighet och att den inte, vare sig direkt eller indirekt, vid utövandet av dessa funktioner är underkastad någon kontroll från den myndighet som är bemyndigad att vidta de i direktivet föreskrivna åtgärderna. Om detta krav är uppfyllt utgör inte direktivets bestämmelser eller syfte något hinder för att myndighetens tjänstemän avlönas med medel som anslås i budgeten för den del av förvaltningen som den myndighet som är bemyndigad att fatta eventuella beslut tillhör, eller för att en tjänsteman som tillhör den förvaltningen arbetar vid den behöriga myndighetens sekretariat.

17 Artikel 9.2 i direktivet innehåller inga tvingande bestämmelser om hur ett ärende skall anhängiggöras vid den behöriga myndigheten i de fall som avses i direktivet. Även om den inte utesluter att personen i fråga anhängiggör ärendet direkt vid den myndigheten, så ställer den inte några krav i detta

hänseende utan överlåter valet till medlemsstaten, dock under förutsättning att personen i fråga har rätt till ett sådant anhängiggörande om han begär det.

18 Vad gäller formen för den behöriga myndighetens yttrande följer det av syftet med det system som föreskrivs i direktivet att yttrandet skall vederbörligen delges personen i fråga, men det ställs inte något krav på att myndighetens tjänstemän skall anges med namn eller befattning i yttrandet.

19 Vad gäller de frågor som rör förfarandet vid den behöriga myndigheten, inbegripet processuella regler och bevisregler, är det tillräckligt att erinra om, vilket har nämnts ovan, att artikel 9.1 i direktiv 64/221/EEG uttryckligen föreskriver att personen i fråga inför denna myndighet skall ha den rätt att försvara sig och få biträde eller ombud som den nationella lagstiftningen föreskriver. Villkoren för detta får inte vara mindre fördelaktiga för personen i fråga än de som gäller vid andra nationella instanser av samma slag.

Rättegångskostnader

20 De kostnader som har förorsakats Belgiens respektive Frankrikes, Italiens, Nederländernas och Förenade kungarikets regering samt Europeiska gemenskapernas kommission, som har inkommit med yttrande till domstolen, är inte ersättningsgilla. Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den domstolen att besluta om rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

– angående de frågor som genom beslut av den 8 maj 1981, inom ramen för ett interimistiskt förfarande, förts vidare av ordföranden vid Tribunal de première Instance i Liège – följande dom:

1) **En medlemsstat får inte med stöd av undantagsbestämmelserna om allmän ordning i artiklarna 48 och 56 i fördraget utvisa en medborgare från en annan medlemsstat från sitt territorium eller vägra honom rätt**

att resa in till sitt territorium på grund av ett uppförande som den medlemsstaten inte försöker förhindra när det gäller de egna medborgarna genom att vidta repressiva eller andra faktiska och effektiva åtgärder.

2) Åtgärder som vidtas mot medborgare i gemenskapen i syfte att skydda allmän ordning eller säkerhet får inte grundas på omständigheter som inte har något samband med det enskilda fallet.

3) En medborgare från en medlemsstat som vill söka arbete i en annan medlemsstat har rätt att, även om vederbörande tidigare har varit föremål för ett beslut om utvisning från den medlemsstatens territorium, på nytt ansöka om uppehållstillstånd. En sådan ansökan, om den inges efter en rimlig tidsfrist, måste prövas av den behöriga administrativa myndigheten i värdlandet som särskilt skall ta hänsyn till de grunder som personen i fråga anför i syfte att visa att de omständigheter som berättigade det första utvisningsbeslutet faktiskt har förändrats.

4) Underrättelsen om de skäl som ligger till grund för ett beslut om utvisning eller ett avslag på en ansökan om uppehållstillstånd skall vara tillräckligt detaljerad och preciserad så att det är möjligt för personen i fråga att försvara sina intressen.

5) Gemenskapsrätten kräver inte att den behöriga myndighet som avses i artikel 9 i direktiv nr 64/221/EEG skall vara en domstol eller vara sammansatt av domare, inte heller att dess tjänstemän skall utses för en bestämd period. Gemenskapsrätten utgör inget hinder för att myndighetens tjänstemän avlönas med medel som anslås i budgeten för den del av förvaltningen som den myndighet som är bemyndigad att fatta eventuella beslut tillhör, eller för att en tjänsteman som tillhör den förvaltningen arbetar vid den behöriga myndighetens sekretariat.

7) Den behöriga myndighetens yttrande skall vederbörligen delges personen i fråga.

8) Personen i fråga skall vid den behöriga myndigheten ha den rätt att försvara sig och få biträde eller ombud som föreskrivs i den nationella lagstiftningen. Villkoren för detta får inte vara mindre fördelaktiga för den personen än de som gäller vid andra nationella instanser av samma slag.

Mertens de Wilmars Bosco Touffait Pescatore Mackenzie Stuart

O'Keeffe Koopmans Everling Chloros

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 18 maj 1982.

P. Heim
Justitiesekreterare

J. Mertens de Wilmars
Ordförande