DOMSTOLENS DOM
17. juni 1997 *

I de forenede sager C-65/95 og C-111/95,

angående anmodninger, som High Court of Justice, Queen's Bench Division (Det Forenede Kongerige) i medfør af EF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i de for nævnte ret verserende sager,

The Queen

mod

Secretary of State for the Home Department,

ex parte: **Mann Singh Shingara** (sag C-65/95),

og

The Queen

mod

Secretary of State for the Home Department,

ex parte: **Abbas Radiom** (sag C-111/95),

* Processprog: engelsk.

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af artikel 8 og 9 i Rådets direktiv 64/221/EØF af 25. februar 1964 om samordning af de særlige foranstaltninger, som gælder for udlændinge med hensyn til rejse og ophold, og som er begrundet i hensynet til den offentlige orden, sikkerhed og sundhed (EFT 1963-1964, s. 109),

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, G.C. Rodríguez Iglesias, afdelingsformændene G.F. Mancini, J.L. Murray og L. Sevón (refererende dommer) samt dommerne C.N. Kakouris, P.J.G. Kapteyn, C. Gulmann, D.A.O. Edward, J.-P. Puissochet, G. Hirsch og M. Wathelet,

generaladvokat: D. Ruiz-Jarabo Colomer
justitssekretær: R. Grass,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— Mann Singh Shingara ved Ian Macdonald, QC, og barrister Raza Husain, for solicitor Michael Ellman

— Abbas Radiom ved Nicholas Blake, QC, og barrister Duran Seddon, for solicitor Christopher Randall

— Det Forenede Kongeriges regering ved Lindsey Nicoll, Treasury Solicitor's Department, som befuldmægtiget, bistået af barristers Stephen Richards og Ian Burnett

— den franske regering ved kontorchef Catherine de Salins og fuldmægtig Anne de Bourgoing, begge Juridisk Tjeneste, Udenrigsministeriet, som befuldmægtigede

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Christopher Docksey og Pieter van Nuffel, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 8. oktober 1996 er afgivet mundtlige indlæg af Mann Singh Shingara, af Abbas Radiom, af Det Forenede Kongeriges regering og af Kommissionen,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 26. november 1996,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelser af 3. februar 1995 indgået til Domstolen den 13. marts (sag C-65/95) og den 3. april 1995 (sag C-111/95) har High Court of Justice, Queen's Bench Division, i medfør af EF-traktatens artikel 177 forelagt fem præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af artikel 8 og 9 i Rådets direktiv 64/221/EØF af 25. februar 1964 om samordning af de særlige foranstaltninger, som gælder for udlændinge med hensyn til rejse og ophold, og som er begrundet i hensynet til den offentlige orden, sikkerhed og sundhed (EFT 1963-1964, s. 109, herefter »direktivet«).

2 For den forelæggende ret har sagsøgerne i hovedsagen, som er blevet nægtet indrejse i Det Forenede Kongerige, navnlig nedlagt påstand om, at det fastslås, at de i medfør af direktivets artikel 8 havde ret til at påklage de afgørelser, Indenrigsministeriet havde truffet over for dem under henvisning til hensynet til den offentlige orden, eller til at opnå en undersøgelse af deres forhold foretaget af en uafhængig myndighed i medfør af direktivets artikel 9.

3 Direktivets artikel 8 bestemmer:

»Den pågældende skal have samme adgang til at påklage den beslutning, hvorved indrejse, udstedelse eller forlængelse af opholdstilladelse nægtes, eller beslutningen om udvisning, som indlændinge har med hensyn til administrative afgørelser.«

4 Direktivets artikel 9 bestemmer:

»1. Hvis der ingen retsmidler findes, eller hvis retsmidlerne kun tager sigte på spørgsmålet om beslutningens lovlighed, eller ikke har opsættende virkning, må beslutning om nægtelse af forlængelse af opholdstilladelse eller om udvisning af en indehaver af opholdstilladelse, bortset fra påtrængende tilfælde, ikke træffes af den administrative myndighed før efter indhentet udtalelse fra en kompetent myndighed i værtslandet, over for hvilken den pågældende skal kunne fremføre sit forsvar og lade sig bistå eller repræsentere i overensstemmelse med den fremgangsmåde, der er fastsat i den nationale lovgivning.

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

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

5 Reglerne om retsmidlerne mod et forbud mod indrejse i Det Forenede Kongerige findes i section 13 i Immigration Act 1971 (lov om immigration), hvori de relevante bestemmelser lyder således:

»1) Medmindre andet bestemmes i dette kapitel, kan en person, der efter denne lov nægtes indrejsetilladelse i Det Forenede Kongerige, klage ['appeal'] til en adjudicator over afgørelsen om, at han skal have en tilladelse, eller over nægtelsen af tilladelse.

2) Medmindre andet bestemmes i dette kapitel, kan en person, som efter behørig ansøgning nægtes 'certificate of entitlement' (dokument, der godtgør, at den pågældende er britisk statsborger) eller 'entry clearance' (visum), efter reglerne i dette kapitel klage til en adjudicator herover.

...

5) Klage ['appeal'] kan ikke rettes mod en nægtelse af indrejsetilladelse eller mod nægtelse af visum, hvis Secretary of State attesterer, at han selv — og ikke en person, der handler efter bemyndigelse — har givet ordre til at nægte vedkommende indrejse i Det Forenede Kongerige med den begrundelse, at dette er i offentlighedens interesse ['conducive to the public good'], eller hvis indrejsetilladelse eller visum er nægtet i overensstemmelse med en sådan ordre.«

6 Den administrative rekurs, der således er hjemmel for, må i Det Forenede Kongerige holdes ude fra en begæring om domstolsprøvelse (»application for judicial review«, herefter »domstolsprøvelse«), hvorved lovligheden af offentlige myndigheders afgørelser kan prøves af de almindelige domstole, dvs. High Court of Justice (i England, Wales og Nordirland) og Court of Session (i Skotland).

7 Mann Singh Shingara, som er fransk statsborger, forsøgte den 29. marts 1991 at indrejse i Det Forenede Kongerige, men blev nægtet indrejsetilladelse. I meddelelsen herom hed det dels, at indenrigsministeren personligt havde truffet afgørelse om, at det var i strid med den offentlige orden og sikkerhed at give Shingara tilladelse til indrejse i Det Forenede Kongerige, dels at han ikke kunne klage over (»appeal«) den britiske myndigheds nægtelse af indrejsetilladelse. Det fremgår af forelæggelseskendelsen, at indenrigsministeren som begrundelse for nægtelsen af indrejsetilladelse anførte, at Shingara havde forbindelse til ekstremistiske sikhkredse.

8 Nogle år senere, den 15. juli 1993, ankom Shingara til Dover havn og fik lov til at rejse ind i landet efter at have fremvist sit franske identitetskort. Den 22. juli 1993 blev han anholdt i Birmingham og tilbageholdt, fordi han var ulovligt indrejst i landet. Den 30. juli 1993 fik Shingara tilladelse til at indgive begæring om domstolsprøvelse med henblik på at anfægte tilbageholdelsen, og samme dag blev han løsladt og vendte tilbage til Frankrig.

9 Shingara har for High Court anfægtet indenrigsministerens beslutning af 22. juli 1993 om at anse ham for at være ulovligt indrejst i Det Forenede Kongerige, at tilbageholde ham, udvise ham fra Det Forenede Kongerige og forbyde hans indrejse til og tilstedeværelse på britisk område. Han har som følge heraf nedlagt påstand om, at beslutningen ophæves, og at det fastslås, at han kan påklage forbuddet eller få sagen forelagt for en uafhængig myndighed.

10 Abbas Radiom, som både er iransk og irsk statsborger, er bosat i Irland.

11 I maj 1983 fik Radiom tidsubegrænset opholdstilladelse i Det Forenede Kongerige. Det fremgår af indenrigsministerens skrivelse, at opholdstilladelsen blev givet i hans egenskab af statsborger i et tredjeland.

12 Radiom, som siden 1983 havde arbejdet i det iranske konsulat i Det Forenede Kongerige, fik den 9. marts 1989, efter at de diplomatiske forbindelser mellem Det Forenede Kongerige og Den Islamiske Republik Iran var blevet afbrudt, af indenrigsministeren meddelelse om, at han ville blive tilbageholdt og udvist, hvis han ikke forlod Det Forenede Kongerige inden syv dage. Radiom efterkom dette påbud.

13 Den 2. juli 1992 anmodede Radiom om oplysninger om, hvordan han var stillet, og henledte specielt opmærksomheden på, at han var statsborger i et EF-land. Indenrigsministeren svarede den 24. september 1992, at afgørelsen var begrundet i offentlighedens interesse, og tilføjede, at hvis Radiom forsøgte at indrejse i Det Forenede Kongerige, ville han blive nægtet indrejse af hensyn til den offentlige orden, og at der — hvis det til trods for dette forbud lykkedes ham at komme ind i Det Forenede Kongerige — ville blive taget skridt til at udvise ham. Det blev ligeledes præciseret, at Radiom ikke havde adgang til at klage (»appeal«).

14 Den 13. oktober 1992 anmodede Radiom indenrigsministeren om udstedelse af en opholdstilladelse for statsborgere i EF-medlemsstater.

15 Anmodningen blev afslået ved skrivelse af 23. november 1992, hvori der blev gjort opmærksom på, at skønt Radiom var statsborger i en medlemsstat, var han ikke klageberettiget.

16 Det fremgår af forelæggelseskendelsen, at indenrigsministeren som begrundelse for den trufne afgørelse henviste til de forbindelser, Radiom havde til det iranske styre. Det fremgår ligeledes af forelæggelseskendelsen, at indenrigsministeren personligt på baggrund af anmodningen om domstolsprøvelse havde overvejet at trække beslutningen om at nægte Radiom indrejse i Det Forenede Kongerige tilbage. Ministeren fandt imidlertid, at det ville stride mod hensynet til statens sikkerhed at trække beslutningen tilbage.

17 Radiom indgav derefter en begæring om domstolsprøvelse til High Court med henblik på ophævelse af afgørelsen af 23. november 1992 om ikke at imødekomme hans anmodning om opholdstilladelse.

18 Da High Court fandt, at hovedsagerne rejste spørgsmål om fortolkningen af direktivet, besluttede den at udsætte sagerne og forelægge Domstolen følgende spørgsmål:

»1) (1) Henviser udtrykket i artikel 8 i Rådets direktiv 64/221/EØF af 25. februar 1964 'samme adgang til at påklage ... som indlændinge har med hensyn til administrative afgørelser' a) til det særlige retsmiddel mod afgørelser om indrejse, som indlændinge har (i det konkrete tilfælde at indbringe afgørelsen for immigration adjudicator), eller b) henviser udtrykket blot til de retsmidler, der kan anvendes mod administrative afgørelser i almindelighed (i det konkrete tilfælde at indgive begæring om domstolsprøvelse)?

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

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

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

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

a) afslag på en begæring om opholdstilladelse

eller

b) afslag på en begæring om indrejsetilladelse

eller

c) en beslutning om udvisning?

5) Afhænger besvarelsen af spørgsmål 4 af, om

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

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

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

19 Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 8. maj 1995 er sag C-65/95 og sag C-111/95 blevet forenet med henblik på den skriftlige forhandling, den mundtlige forhandling og domsafsigelsen.

Det første og andet spørgsmål

20 Med den første del af det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret reelt oplyst, om direktivets artikel 8 skal fortolkes således, at den forpligtelse, der er pålagt en medlemsstat ved denne bestemmelse, er opfyldt i tilfælde hvor der efter medlemsstatens lovgivning dels findes et retsmiddel mod administrative afgørelser i almindelighed, dels findes en anden type retsmiddel mod afgørelser om indrejse, der træffes over for indlændinge i medlemsstaten, såfremt statsborgere i andre medlemsstater kan anvende samme retsmiddel, som i medlemsstaten kan anvendes mod administrative afgørelser i almindelighed.

21 Sagsøgerne i hovedsagen har bl.a. henvist til dommen af 5. marts 1980 (sag 98/79, Pecastaing, Sml. s. 691), hvorefter direktivets artikel 8 omfatter alle de retsmidler, som i en medlemsstat kan anvendes mod administrative afgørelser inden for rammerne af domstolenes organisation og kompetencefordelingen mellem domstolene i den pågældende stat. De har gjort gældende, at når statsborgerne i en medlemsstat kan anvende særlige judicielle retsmidler mod enhver nægtelse af anerkendelse af deres ret til indrejse, må en statsborger i en anden medlemsstat kunne anvende samme retsmiddel i tilfælde af en tilsvarende nægtelse, selv om begrundelsen for nægtelsen er en anden. Det forhold, at der i begge situationer er tale om retten til adgang til medlemsstatens område, bevirker efter deres opfattelse, at der foreligger tilstrækkelige lighedspunkter, således at der bør kunne anvendes judicielle retsmidler.

22 Kommissionen, der har tilsluttet sig denne opfattelse, har gjort gældende, at myndighederne i en medlemsstat efter direktivets artikel 8 skal give statsborgere i EF-medlemsstater mulighed for at anvende samme retsmidler, som statsborgerne i den pågældende stat har under tilsvarende omstændigheder.

23 Derimod har Det Forenede Kongeriges regering gjort gældende, at direktivets artikel 8 omfatter retsmidler i almindelighed, og at denne bestemmelse er overholdt, når blot der er garanti for en domstolsprøvelse. Bestemmelsen kræver ikke, at der foretages en sammenligning mellem den situation, hvor en statsborger i en medlemsstat er blevet nægtet indrejse i en anden medlemsstat, og den hypotetiske og usandsynlige situation, hvor en statsborger i en medlemsstat nægtes indrejse i den stat, hvor han er statsborger, af hensyn til statens sikkerhed.

24 Indledningsvis bemærkes, at direktivets artikel 8 ikke indeholder nærmere bestemmelser om klagerettens gennemførelse, herunder spørgsmålet om, hvilken type retsinstans afgørelsen skal kunne påklages til, idet dette afhænger af domstolenes organisation i den enkelte medlemsstat (jf. dommen i Pecastaing-sagen, præmis 11).

25 Forpligtelsen til at give den pågældende samme adgang til at påklage den beslutning, hvorved indrejse, udstedelse eller forlængelse af opholdstilladelse nægtes, eller beslutningen om udvisning, som indlændinge har med hensyn til administrative afgørelser, indebærer imidlertid, at en medlemsstat ikke uden at tilsidesætte forpligtelsen ifølge artikel 8 for de af direktivet omfattede personer kan indføre særlige klageordninger, som indebærer en ringere retssikkerhed end den, som gælder for de retsmidler, indlændinge har mod administrative afgørelser (jf. dommen i Pecastaing-sagen, præmis 10, og dom af 18.10.1990, forenede sager C-297/88 og C-197/89, Dzodzi, Sml. I, s. 3763, præmis 58).

26 Når der derimod ikke i de nationale bestemmelser er fastsat særlige klageordninger for personer, der er omfattet af direktivet, for så vidt angår nægtelse af indrejse, udstedelse eller forlængelse af opholdstilladelse, eller en beslutning om udvisning, er den forpligtelse, der er pålagt medlemsstaten ved direktivets artikel 8, overholdt, hvis statsborgere i andre medlemsstater har samme retsmidler som dem, der i almindelighed kan anvendes mod administrative afgørelser i medlemsstaten (jf. dommen i Pecastaing-sagen, præmis 11).

27 Det bemærkes, at der i de foreliggende hovedsager efter medlemsstatens lovgivning dels findes et retsmiddel mod administrative afgørelser i almindelighed, dels findes en anden type retsmiddel mod afgørelser om indrejse, der træffes over for indlændinge i medlemsstaten. Det fremgår endvidere af forelæggelseskendelsen, at det sidstnævnte retsmiddel også kan anvendes af udlændinge i spørgsmål om indrejse, dog med undtagelse af nægtelse af indrejse begrundet i offentlighedens interesse. For at kunne tage stilling til, om klageadgangen for statsborgere i andre medlemsstater i henhold til direktivets artikel 8 skal bestå i, at de kan anvende det sidstnævnte retsmiddel frem for det retsmiddel, der findes mod administrative afgørelser i almindelighed, må det undersøges, om de tilfælde, hvor indlændinge i medlemsstaten kan anvende dette retsmiddel, i tilstrækkelig grad er sammenlignelige med dem, der er omfattet af direktivets artikel 8.

28 Som Domstolen har fastslået i dommen af 18. maj 1982 (forenede sager 115/81 og 116/81, Adoui og Cornuaille, Sml. s. 1665, præmis 7), giver undtagelsesbestemmel-

serne i EF-traktatens artikel 48 og 56 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 sit område eller forbyde dem indrejse.

29 Heraf følger, at den klageadgang, statsborgere fra de andre medlemsstater har i de situationer, der er omhandlet i direktivet — dvs. med hensyn til beslutninger om indrejse, udstedelse eller forlængelse af opholdstilladelse eller om udvisning truffet af hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed — ikke kan bedømmes ud fra det retsmiddel, der kan anvendes af indlændinge med hensyn til deres ret til indrejse.

30 Disse to situationer er på ingen måde sammenlignelige. Mens retten til indrejse for indlændinge er en følge af deres egenskab af statsborgere og derfor gennemføres, uden at staten har et skøn, kan de særlige omstændigheder, der kan berettige anvendelsen over for statsborgere i andre medlemsstater af begrebet den offentlige orden, være forskellige fra land til land og fra periode til periode, og der må derfor i så henseende indrømmes de nationale kompetente myndigheder et skøn (jf. dom af 4.12.1974, sag 41/74, Van Duyn, Sml. s. 1337, præmis 18).

31 Herefter må den første del af det første spørgsmål besvares med, at direktivets artikel 8 skal fortolkes således, at den forpligtelse, der er pålagt en medlemsstat ved denne bestemmelse, er opfyldt i tilfælde, hvor der efter medlemsstatens lovgivning dels findes et retsmiddel mod administrative afgørelser i almindelighed, dels findes en anden type retsmiddel mod afgørelser om indrejse, der træffes over for indlændinge i medlemsstaten, såfremt statsborgere i andre medlemsstater kan anvende samme retsmiddel, som i medlemsstaten kan anvendes mod administrative afgørelser i almindelighed.

32 Når henses til denne besvarelse, er det ikke nødvendigt at besvare den anden del af det første spørgsmål og det andet spørgsmål.

Det tredje spørgsmål

33 Med det tredje spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om direktivets artikel 9 skal fortolkes således, at de tre tilfælde, der er nævnt i bestemmelsens stk. 1, og som er udtrykt med ordene, »hvis der ingen retsmidler findes, eller hvis retsmidlerne kun tager sigte på spørgsmålet om beslutningens lovlighed, eller ikke har opsættende virkning«, også gælder i forbindelse med stk. 2, dvs. når den anfægtede beslutning er en beslutning om nægtelse af udstedelse af den første opholdstilladelse eller en beslutning om udvisning før udstedelse af en sådan tilladelse.

34 Som Domstolen allerede har fastslået, supplerer bestemmelserne i direktivets artikel 9 bestemmelserne i artikel 8. De har til formål at sikre personer, der rammes af en af de foranstaltninger, der er omhandlet i de tre tilfælde, der er nævnt i artiklens stk. 1, en proceduremæssig mindstegaranti. I tilfælde, hvor retsmidlerne kun tager sigte på spørgsmålet om beslutningens lovlighed, skal der ved den i artikel 9, stk. 1, nævnte »kompetente myndigheds« behandling af sagen skabes mulighed for en udtømmende vurdering af sagens samlede fakta og omstændigheder, herunder om den pågældende foranstaltning er hensigtsmæssig, før der træffes endelig beslutning (jf. dom af 22.5.1980, sag 131/79, Santillo, Sml. s. 1585, præmis 12, dommen i sagen Adoui og Cornuaille, præmis 15, og dom af 30.11.1995, sag C-175/94, Gallagher, Sml. I, s. 4253, præmis 17).

35 Hvis direktivets artikel 9, stk. 2, skulle fortolkes således, at adressaten for en beslutning om nægtelse af udstedelse af den første opholdstilladelse eller en beslutning om udvisning før udstedelse af en sådan tilladelse havde ret til at opnå en udtalelse fra den »kompetente myndighed«, der er nævnt i stk. 1, i andre tilfælde end dem, der er angivet i samme stykke, ville han have denne ret selv i tilfælde,

hvor retsmidlerne tog sigte på realiteten og omfattede en udtømmende vurdering af alle sagens fakta og omstændigheder. En sådan fortolkning ville være i modstrid med bestemmelsernes formål, idet den fremgangsmåde, der er foreskrevet i artikel 9 — for så vidt angår prøvelsen af sagen og den udtalelse, der skal afgives — skal afbøde utilstrækkelighederne ved de retsmidler, der er omhandlet i direktivets artikel 8 (jf. dommen i Pecastaing-sagen, præmis 20).

36 I tilfælde af en beslutning om udvisning ville en sådan fortolkning endvidere uretmæssigt stille en person, som allerede lovligt opholder sig på en medlemsstats område, og som derfor befinder sig i en situation, der er omfattet af direktivets artikel 9, stk. 1, ringere end en person, over for hvem der træffes en beslutning om udvisning før udstedelse af en opholdstilladelse, som er omfattet af bestemmelsens stk. 2. Den sidstnævnte person ville således altid have mulighed for at opnå en udtalelse, mens den førstnævnte kun ville have det i de tilfælde, der er nævnt i artikel 9, stk. 1.

37 Det tredje spørgsmål må derfor besvares med, at direktivets artikel 9 skal fortolkes således, at de tre tilfælde, der er nævnt i bestemmelsens stk. 1, og som er udtrykt med ordene »hvis der ingen retsmidler findes, eller hvis retsmidlerne kun tager sigte på spørgsmålet om beslutningens lovlighed, eller ikke har opsættende virkning«, også gælder i forbindelse med stk. 2, dvs. når den anfægtede beslutning er en beslutning om nægtelse af udstedelse af den første opholdstilladelse eller en beslutning om udvisning før udstedelse af en sådan tilladelse.

Det fjerde og det femte spørgsmål

38 Med det fjerde og det femte spørgsmål ønsker den forelæggende ret reelt oplyst, om en statsborger i en medlemsstat, over for hvem der er truffet en beslutning, hvorved der gives ham forbud mod indrejse i en anden medlemsstat af hensyn til

den offentlige orden eller sikkerhed, har den i direktivets artikel 8 omhandlede klageadgang og i givet fald har ret til at opnå en udtalelse fra den uafhængige kompetente myndighed, der er omhandlet i direktivets artikel 9, for så vidt angår senere trufne foranstaltninger, som forhindrer hans indrejse i denne stat, selv om den første beslutning ikke er påklaget eller har været genstand for en udtalelse.

39 Det bemærkes, at det fremgår af de principper, Domstolen har opstillet i dommen i sagen Adoui og Cornuaille, præmis 12, at en statsborger i en medlemsstat, over for hvem der er truffet beslutning om udvisning fra en medlemsstats område, på ny kan ansøge om opholdstilladelse, og at den kompetente administrative myndighed i medlemsstaten — når ansøgningen indgives efter en rimelig frist — er 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.

40 Beslutninger, hvorved en statsborger i en medlemsstat forbydes adgang til en anden medlemsstats område, udgør en undtagelse fra det grundlæggende princip om fri bevægelighed. Følgelig kan en sådan beslutning ikke gælde i et ubestemt tidsrum. En statsborger i en medlemsstat, som rammes af et sådant forbud, må derfor have ret til at anmode om, at hans forhold undersøges på ny, når han mener, at de forhold, der begrundede forbuddet mod indrejse, ikke længere gør sig gældende.

41 Ved denne undersøgelse skal der tages hensyn til forholdene på det tidspunkt, hvor ansøgningen indgives. Den omstændighed, at en statsborger i en medlemsstat har undladt i henhold til direktivets artikel 8 eller 9 at påklage en tidligere beslutning, eller at den uafhængige kompetente myndighed ikke har afgivet en udtalelse, kan ikke udgøre en hindring for behandling af den nye ansøgning, der indgives af den pågældende statsborger.

42 Er der indgivet en ny ansøgning om indrejse eller opholdstilladelse, når der er gået en rimelig tid efter den tidligere beslutning, har den pågældende ret til at få truffet en ny beslutning, som kan påklages efter direktivets artikel 8 og i givet fald artikel 9.

43 Retten til at opnå en udtalelse fra en uafhængig myndighed foreligger i alle de situationer, den forelæggende ret har for øje i det femte spørgsmål. Foranstaltninger, som er begrundet i hensynet til den offentlige orden eller sikkerhed, bør nemlig i henhold til direktivets artikel 3, stk. 1, udelukkende støttes på den pågældendes personlige forhold. Når henses hertil, er det ikke nødvendigt nærmere at undersøge de situationer, der er beskrevet i det femte spørgsmål.

44 Det fjerde og det femte spørgsmål må herefter besvares med, at en statsborger i en medlemsstat, over for hvem der tidligere er truffet en beslutning, hvorved der gives ham forbud mod indrejse i en anden medlemsstat af hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed, har klageadgang i henhold til direktivets artikel 8 og i givet fald har ret til at opnå en udtalelse fra den uafhængige kompetente myndighed i henhold til direktivets artikel 9 for så vidt angår en ny beslutning truffet af den administrative myndighed efter en ansøgning, som er indgivet af den pågældende statsborger, når der er gået en rimelig tid efter den sidste beslutning, hvorved der blev givet ham forbud mod indrejse i den pågældende stat.

Sagens omkostninger

45 De udgifter, der er afholdt af Det Forenede Kongeriges regering, af den franske regering og af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagernes behandling i forhold til hovedsagernes parter udgør et led i de sager, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagernes omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af High Court of Justice, Queen's Bench Division, ved kendelser af 3. februar 1995, for ret:

1) **Artikel 8 i Rådets direktiv 64/221/EØF af 25. februar 1964 om samordning af de særlige foranstaltninger, som gælder for udlændinge med hensyn til rejse og ophold, og som er begrundet i hensynet til den offentlige orden, sikkerhed og sundhed, skal fortolkes således, at den forpligtelse, der er pålagt en medlemsstat ved denne bestemmelse, er opfyldt i tilfælde, hvor der efter medlemsstatens lovgivning dels findes et retsmiddel mod administrative afgørelser i almindelighed, dels findes en anden type retsmiddel mod afgørelser om indrejse, der træffes over for indlændinge i medlemsstaten, såfremt statsborgere i andre medlemsstater kan anvende samme retsmiddel, som i medlemsstaten kan anvendes mod administrative afgørelser i almindelighed.**

2) **Artikel 9 i direktiv 64/221 skal fortolkes således, at de tre tilfælde, der er nævnt i bestemmelsens stk. 1, og som er udtrykt med ordene, »hvis der ingen retsmidler findes, eller hvis retsmidlerne kun tager sigte på spørgsmålet om beslutningens lovlighed, eller ikke har opsættende virkning«, også gælder i forbindelse med stk. 2, dvs. når den anfægtede beslutning er en beslutning om nægtelse af udstedelse af den første opholdstilladelse eller en beslutning om udvisning før udstedelse af en sådan tilladelse.**

3) **En statsborger i en medlemsstat, over for hvem der tidligere er truffet en beslutning, hvorved der gives ham forbud mod indrejse i en anden medlems-**

stat af hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed, har klageadgang i henhold til artikel 8 i direktiv 64/221 og har i givet fald ret til at opnå en udtalelse fra den uafhængige kompetente myndighed i henhold til direktivets artikel 9 for så vidt angår en ny beslutning truffet af den administrative myndighed efter en ansøgning, som er indgivet af den pågældende statsborger, når der er gået en rimelig tid efter den sidste beslutning, hvorved der blev givet ham forbud mod indrejse i den pågældende stat.

Rodríguez Iglesias Mancini Murray

Sevón Kakouris Kapteyn

Gulmann Edward Puissochet

Hirsch Wathelet

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 17. juni 1997.

R. Grass G.C. Rodríguez Iglesias

Justitssekretær Præsident