DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)
30. november 1995 *

I sag C-175/94,

angående en anmodning, som Court of Appeal, London, i medfør af EF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

The Queen

mod

Secretary of State for the Home Department,

ex parte: **John Gallagher,**

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af 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

* Processprog: engelsk.

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, C.N. Kakouris, og dommerne G. Hirsch, G.F. Mancini, F.A. Schockweiler og P.J.G. Kapteyn (refererende dommer),

generaladvokat: M.B. Elmer
justitssekretær: fuldmægtig L. Hewlett,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— John Gallagher ved Robin Allen, QC, og Barristers Peter Duffy og Tim Eicke, for Solicitor Stephen Grozz

— Det Forenede Kongerige ved Assistant Treasury Solicitor John E. Collins, som befuldmægtiget, bistået af David Pannick, QC, og Barrister Mark Shaw

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Christopher Docksey, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at John Gallagher, Det Forenede Kongerige og Kommissionen har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 13. juli 1995,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 12. oktober 1995,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelse af 10. februar 1994, indgået til Domstolen den 24. juni 1994, har Court of Appeal i medfør af EF-traktatens artikel 177 forelagt to præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af 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 Spørgsmålene er blevet rejst under en sag indbragt af Gallagher for Court of Appeal til prøvelse af en beslutning om udvisning, som Secretary of State for the Home Department (herefter »Secretary of State«) har truffet over ham i henhold til section 7(1) og 7(2) i Prevention of Terrorism (Temporary Provisions) Act 1989 (herefter »loven«).

3 Lovens section 7 bestemmer følgende:

»1) Såfremt Secretary of State finder det godtgjort, at en person

a) medvirker eller har medvirket til at begå, forberede eller anstifte terrorhandlinger, som er omfattet af dette kapitel i loven, ... kan Secretary of State træffe beslutning om udvisning af den pågældende.

2) Ved en beslutning om udvisning forstås i denne section en beslutning, hvorved det forbydes en person at opholde sig eller indrejse i Det Forenede Kongerige.«

4 Schedule 2 til loven giver den berørte ret til at klage over beslutningen om udvisning. Paragraph 3 og 4 i Schedule 2 lyder således:

»3) 1) Såfremt en person, der har fået meddelelse om, at det er besluttet at udvise ham, ikke kan acceptere beslutningen, kan han

a) indgive en skriftlig klage til Secretary of State med angivelse af grundene til, at han ikke kan acceptere beslutningen, og

b) i forbindelse hermed anmode om en personlig samtale med den eller de af Secretary of State i henhold til subparagraph 5) udnævnte personer ...

5) Såfremt en person udøver de pågældende rettigheder inden for den fastsatte frist, skal sagen forelægges for en eller flere personer, som udnævnes af Secretary of State.

...

4) 1) Såfremt Secretary of State modtager en klage over en beslutning om udvisning i henhold til paragraph 3, skal han tage sagen op til fornyet behandling, så hurtigt som det med rimelighed er muligt efter modtagel-

sen af klagen og et eventuelt referat af en samtale vedrørende sagen, som måtte have fundet sted i henhold til paragraph 3.

2) Under den fornyede behandling af en sag i henhold til denne paragraph skal Secretary of State tage hensyn til alt, hvad der forekommer ham relevant, navnlig

a) den klage, han har modtaget i henhold til paragraph 3

b) udtalelsen fra den eller de personer, som han har forelagt sagen i henhold til paragraph 3,

og

c) referat af en eventuel samtale vedrørende sagen, som har fundet sted i henhold til paragraph 3.«

...

5 Gallagher, som er irsk statsborger, blev i 1983 idømt tre års fængsel for ulovlig besiddelse af to geværer. I tidsrummet fra maj 1987 til september 1989 rejste han flere gange til Det Forenede Kongerige for at søge arbejde. Han havde arbejde dér fra april 1990 til september 1991.

6 Den 24. september 1991 blev Gallagher anholdt i medfør af section 14 i 1989-loven. Den 27. september 1991 fik han meddelelse om, at det var besluttet at udvise

ham i henhold til lovens section 7, idet Secretary of State fandt det godtgjort, at han »medvirker eller har medvirket til at begå, forberede eller anstifte terrorhandlinger i relation til Nordirland«.

7 Efter at være blevet udvist klagede Gallagher i overensstemmelse med paragraph 3(1) i lovens Schedule 2 over beslutningen om udvisning. Han indgav en skriftlig klage til Secretary of State med angivelse af grundene til, at han ikke kunne acceptere beslutningen, og anmodede om en personlig samtale med en af Secretary of State udnævnt person. Samtalen fandt sted på den britiske ambassade i Dublin den 6. december 1991. Den af Secretary of State udnævnte person oplyste ikke sit navn under samtalen og redegjorde heller ikke nærmere for begrundelsen for udvisningen. Secretary of State tog sagen op til fornyet behandling i overensstemmelse med lovens Schedule 2, paragraph 4, men afslog at ændre beslutningen.

8 Gallagher anlagde sag til prøvelse af beslutningen om udvisning, afvisningen af at ændre denne, udnævnelsen af den rådgiver, han havde samtalen med, og beslutningen om ikke at oplyse dennes navn. Gallagher har under appelsagen bl.a. gjort gældende, at han i strid med kravene i direktivets artikel 9 blev udvist af Det Forenede Kongerige, inden han havde fået lejlighed til at klage over beslutningen og møde den af Secretary of State udnævnte person. I øvrigt har denne person ifølge Gallagher som følge af fremgangsmåden for udnævnelsen ikke kompetence til at afgive den i direktivets artikel 9 omhandlede udtalelse.

9 Court of Appeal er i tvivl om fortolkningen af denne bestemmelse og har derfor besluttet at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Indebærer artikel 9 i direktiv 64/221 af 25. februar 1964, at Secretary of State for the Home Department er afskåret fra at træffe en beslutning om udvisning

i henhold til section 7 i Prevention of Terrorism (Temporary Provisions) Act 1989, inden der er indhentet en udtalelse fra en kompetent myndighed, når det i de relevante bestemmelser i Schedule 2 til 1989-loven er bestemt, at

a) en person, over for hvem der er truffet en sådan beslutning, kan klage til en kompetent myndighed, og

b) Secretary of State, hvis der indgives en sådan klage, er forpligtet til at tage den kompetente myndigheds udtalelse i betragtning og til at tage grundlaget for en beslutning om udvisning op til fornyet behandling, inden den pågældende bringes ud af Det Forenede Kongerige (medmindre den pågældende giver samtykke til at forlade Det Forenede Kongerige)?

2) Medfører den omstændighed, at en person er udnævnt af Secretary of State for the Home Department, at han ikke kan være en kompetent myndighed i henhold til artikel 9 i direktiv 64/221 af 25. februar 1964?«

10 Court of Appeal henviser i spørgsmålene til direktivets artikel 9 uden at præcisere, om det er bestemmelsens stk. 1, eller stk. 2, der ønskes fortolket.

11 Kommissionen har i sit indlæg gjort gældende, at eftersom det i henhold til Det Forenede Kongeriges lovgivning vedrørende irske statsborgere ikke kræves, at disse skal have opholdstilladelse for at kunne opholde sig i landet, falder beslutningen om at udvise en irsk statsborger, der arbejder i Det Forenede Kongerige og ikke har fået opholdstilladelse, ind under anvendelsesområdet for direktivets artikel 9, stk. 1. Det Forenede Kongerige har under retsmødet tilsluttet sig denne fortolkning.

12 Direktivets artikel 9 lyder således:

»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.«

13 Det fremgår af ordlyden af direktivets artikel 9, at stk. 1, drejer sig om beslutninger om at udvise en indehaver af en opholdstilladelse af en medlemsstat, mens stk. 2 vedrører beslutninger om udvisning før udstedelse af en sådan tilladelse.

14 Det følger heraf, at artikel 9, stk. 1, sigter mod den situation, at en statsborger i en medlemsstat allerede lovligt opholder sig i en anden medlemsstat. Dette er ikke

alene tilfældet for en indehaver af en opholdstilladelse, men også for en statsborger i en anden medlemsstat, der i henhold til lovgivningen i værtslandet ikke behøver at have opholdstilladelse. Bestemmelsen finder derfor også anvendelse på en beslutning om at udvise en sådan statsborger af en medlemsstat.

Det første spørgsmål

15 Med det første spørgsmål ønsker Court of Appeal i det væsentlige at få oplyst, om direktivets artikel 9, stk. 1, skal fortolkes således, at udtalelsen fra den kompetente myndighed kan afgives, efter at der er truffet beslutning om udvisning, når den administrative myndighed, der har truffet beslutningen, hvis den berørte person klager over denne, bortset fra påtrængende tilfælde, er forpligtet til at tage beslutningen op til fornyet behandling på baggrund af udtalelsen.

16 Det bemærkes herved, at formålet med direktivets artikel 9, stk. 1, i henhold til fast retspraksis er at sikre en proceduremæssig mindstegaranti for personer, der har fået afslag på forlængelse af en opholdstilladelse, eller som er indehavere af en opholdstilladelse, men rammes af en beslutning om udvisning. I henhold til bestemmelsen, der finder anvendelse i tilfælde, hvor der ikke består nogen judiciel klageadgang, eller hvor denne klageadgang kun angår spørgsmålet om beslutningens lovlighed eller ikke er forbundet med nogen opsættende virkning, skal der indhentes en udtalelse fra en anden kompetent myndighed end den, der er beføjet til at træffe beslutningen. Den pågældende skal have mulighed for over for denne myndighed at gøre sine synspunkter gældende og for at lade sig bistå eller repræsentere i overensstemmelse med den fremgangsmåde, der er fastsat i den nationale lovgivning (jf. f.eks. dom af 18.10.1990, forenede sager C-297/88 og C-197/89, Dzodzi, Sml. I, s. 3763, præmis 62).

17 Som tidligere fastslået af Domstolen skal der ved den i artikel 9, stk. 1, nævnte »kompetente myndigheds« behandling af sagen skabes mulighed for en udtøm-

mende vurdering af sagens samlede fakta og omstændigheder, herunder om den pågældende foranstaltning er hensigtsmæssig, før der træffes endelig beslutning (dom af 18.5.1982, forenede sager 115/81 og 116/81, Adoui og Cornuaille, Sml. s. 1665, præmis 15, og af 22.5.1980, sag 131/79, Santillo, Sml. s. 1585, præmis 12). Domstolen har desuden understreget, at den administrative myndighed først kan træffe sin beslutning, efter at der er indhentet en udtalelse fra den kompetente myndighed, medmindre der foreligger uopsættelighed (dom af 5.3.1980, sag 98/79, Pecastaing, Sml. s. 691, præmis 17, og dommen i Dzodzi-sagen, jf. ovenfor, præmis 62).

18 Det Forenede Kongerige har gjort gældende, at formålet med direktivets artikel 9, stk. 1, er opfyldt, såfremt den pågældende person kan gøre brug af de rettigheder, der er nævnt i bestemmelsen. I det foreliggende tilfælde giver loven de personer, over for hvem der er truffet en beslutning om udvisning, mulighed for at indgive en klage til en kompetent myndighed, og den giver Secretary of State pligt til i givet fald at undersøge denne myndigheds udtalelse og tage beslutningen op til fornyet behandling, inden den berørte person udvises af Det Forenede Kongerige.

19 Denne argumentation kan ikke tiltrædes.

20 Som anført af generaladvokaten i punkt 19 i forslaget til afgørelse er forskellen mellem artikel 9, stk. 1, og artikel 9, stk. 2, nemlig netop, at udtalelsen i de i stk. 1 nævnte situationer indhentes, inden beslutningen træffes, mens udtalelsen i de i stk. 2, nævnte situationer indhentes, efter at beslutningen er truffet og kun på begæring af den pågældende udlænding, dvs. efter klage.

21 Såfremt artikel 9, stk. 1, skulle forstås på den af Det Forenede Kongerige anførte måde, ville reglen i stk. 2 ikke have noget selvstændigt indhold i forhold til reglen i stk. 1.

22 Det første spørgsmål skal herefter besvares med, at artikel 9, stk. 1, i direktiv 64/221 skal fortolkes således, at bestemmelsen, bortset fra påtrængende tilfælde, indeholder et forbud mod, at den administrative myndighed træffer en beslutning om udvisning, inden der er indhentet en udtalelse fra en kompetent myndighed.

Det andet spørgsmål

23 Med det andet spørgsmål ønsker den nationale ret at få oplyst, om direktivets artikel 9, stk. 1, er til hinder for, at den i bestemmelsen omhandlede kompetente myndighed udnævnes af den samme administrative myndighed som den, der træffer beslutningen om udvisning.

24 Hertil bemærkes, at direktivet ikke indeholder nogen nærmere regler for, hvorledes den kompetente myndighed i artikel 9 udpeges. Direktivet stiller ikke krav om, at myndigheden skal være en retsinstans eller være sammensat af dommere, eller om at medlemmerne skal udnævnes for en bestemt periode. Det afgørende er dels, at myndigheden med sikkerhed kan udøve sin virksomhed i fuld uafhængighed, og at den ikke, direkte eller indirekte, ved udøvelsen af sin virksomhed er undergivet den myndighed, som træffer beslutning om de foranstaltninger, der er nævnt i direktivet, dels at myndigheden udøver sin virksomhed efter en procedure, der gør det muligt for den berørte på de i direktivet fastlagte vilkår at gøre sine synspunkter gældende (dommen i Dzodzi-sagen, jf. ovenfor, præmis 65, og dommen i sagen Adoui og Cornuaille, jf. ovenfor, præmis 16). Det tilkommer den nationale ret i hvert enkelt tilfælde at vurdere, om disse krav er opfyldt.

25 Hvad angår formen for den kompetente myndigheds udtalelse fremgår det af formålene med den ordning, som blev indført ved direktivet, at den berørte 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 ved angivelse af navn eller stilling (dommen i sagen Adoui og Cornuaille. jf. ovenfor, præmis 18), idet en sådan identifikation kun har betydning med henblik på at gøre det muligt for den nationale ret at vurdere, om de personer, myndigheden består af, er uafhængige og upartiske.

26 Det andet spørgsmål skal herefter besvares med, at direktivets artikel 9, stk. 1, ikke er til hinder for, at den i bestemmelsen omhandlede kompetente myndighed udnævnes af den samme administrative myndighed som den, der træffer beslutningen om udvisning, forudsat at den pågældende kompetente myndighed kan udøve sin virksomhed i fuld uafhængighed og uden at være undergivet den myndighed, som træffer beslutning om de foranstaltninger, der er nævnt i direktivet. Det tilkommer den nationale ret i hvert enkelt tilfælde at vurdere, om disse krav er opfyldt.

Sagens omkostninger

27 De udgifter, der er afholdt af Det Forenede Kongerige og Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Court of Appeal ved kendelse af 10. februar 1994, for ret:

1) **Artikel 9, stk. 1, 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 bestemmelsen, bortset**

fra påtrængende tilfælde, indeholder et forbud mod, at den administrative myndighed træffer en beslutning om udvisning, inden der er indhentet en udtalelse fra en kompetent myndighed.

2) Artikel 9, stk. 1, i direktiv 64/221 er ikke til hinder for, at den i bestemmelsen omhandlede kompetente myndighed udnævnes af den samme administrative myndighed som den, der træffer beslutningen om udvisning, forudsat at den pågældende kompetente myndighed kan udøve sin virksomhed i fuld uafhængighed og uden at være undergivet den myndighed, som træffer beslutning om de foranstaltninger, der er nævnt i direktivet. Det tilkommer den nationale ret i hvert enkelt tilfælde at vurdere, om disse krav er opfyldt.

Kakouris Hirsch Mancini

Schockweiler Kapteyn

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 30. november 1995.

R. Grass C.N. Kakouris

Justitssekretær Formand for Sjette Afdeling