der i konkrete tilfælde, hvor der foreligger den fornødne begrundelse, består en mulighed for at begrænse udøvelsen af en umiddelbar ret ifølge traktaten. Artiklen retfærdiggør derfor ikke generelle administrative foranstaltninger, som kræver andre grænseformaliteter end den blotte forevisning af et gyldigt identitetskort eller pas.

2. Artikel 3, stk. 2, i Rådets direktiv 68/360, hvorefter medlemsstaterne ikke må stille krav om indrejsevisum eller pålægge nogen anden forpligtelse over for de inden for Fællesskabet rejsende fællesskabsarbejdstagere, skal fortolkes således, at sætningen »indrejsevisum eller nogen anden lignende forpligtelse« omfatter enhver formalitet med henblik på udstedelse af tilladelse til indrejse på en medlemsstats område, som kræves udover en pas- eller identitetskortkontrol ved grænsen, uanset stedet eller tidspunktet for udstedelsen af tilladelsen og uanset dens form.

3. Udstedelsen af det særlige i artikel 4, i direktiv 68/360 foreskrevne opholdsbevis har kun konstaterende virkning, og denne udstedelse kan ikke i forhold til udlændinge, som udleder rettigheder af traktatens artikel 48 eller til denne svarende bestemmelser, ligestilles med en sådan opholdstilladelse, som i almindelighed er foreskrevet for udlændinge, og som udstedes ud fra et frit skøn fra de nationale myndigheders side. En medlemsstat kan altså ikke forlange, at en person, der er beskyttet af fællesskabsretten, skal være i besiddelse af en opholdstilladelse i stedet for det opholdsbevis, som er foreskrevet i artikel 4 i direktiv 68/360 og i dets bilag, eller pålægge straf, såfremt vedkommende ikke besidder en sådan tilladelse.

4. Det forhold, at en fællesskabsborger, som omfattes af reglerne om arbejdskraftens frie bevægelighed, undlader at få udstedt det særlige i artikel 4 i direktiv 68/360 foreskrevne opholdsbevis, kan ikke straffes med en henstilling om udvisning eller med foranstaltninger, som omfatter fængsel.

I sag 157/79

angående en anmodning, som i medfør af EØF-traktatens artikel 177 af Pontypridd Magistrates' Court, Mid Glamorgan, Wales, er indgivet til Domstolen for i den sag, som verserer for nævnte ret mellem

REGINA (anklagemyndigheden)

og

STANISLAUS PIECK,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af artiklerne 7 og 48 i EØF-traktaten samt af Rådets direktiver 68/360 af 15. marts 1968 (EFT 1968 II, s. 477) om afskaffelse af restriktioner om rejse og ophold inden for Fællesskabet for medlemsstaternes arbejdstagere og deres familiemedlemmer og 64/221 af 25. februar 1964 (EFT 1963-1964, s. 109) 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,

afsiger

DOMSTOLEN (første afdeling)

sammensat af afdelingsformanden A. O'Keeffe, dommerne G. Bosco og T. Koopmans,

generaladvokat: J.-P. Warner
justitssekretær: J. A. Pompe, assisterende justitssekretær

følgende

DOM

Sagsfremstilling

De faktiske omstændigheder, retsforhandlingernes forløb og de indlæg, der er indgivet i henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen, kan sammenfattes således:

I — Faktiske omstændigheder og skriftveksling

1. Pieck er hollandsk statsborger. Som det fremgår af hans pas, rejste han første gang ind i Det forenede Kongerige den 3. august 1973, og han har opholdt sig dér adskillige gange senere. Hans pas blev fornyet på det hollandske konsulat i London den 12. april 1976; hans adresse i passet blev da ændret fra »Wellington, New Zeeland« til »Cardiff (GB)«. Efter sin indrejse i Det forenede Kongerige den 3. december 1977 har Pieck været og er stadig ansat som bogtrykker i en virksomhed ved navn »Graphic Prints« i Taffs Well nær Cardiff.

2. Pieck forlod Det forenede Kongerige den 22. juli 1978 og vendte tilbage en uge senere den 29. juli. Hver gang han indrejste i Det forenede Kongerige påførte immigrationsmyndighederne hans pas datoen og indrejsestedet samt ordene »tilladelse til ophold i Det forenede Kongerige i 6 måneder« i henhold til Rule 51 i »Statement of Immigration

Rules for Control on Entry (EEC and other Non-Commonwealth Nationals) (HC 81)«, vedtaget af indenrigsministeren i medfør af section 3, stk. 2, i »Immigration Act 1971«.

Rule 51 lyder således:

»Når en EØF-statsborger får tilladelse til indrejse, må der ikke stilles nogen betingelse, som kan begrænse hans ansættelse eller beskæftigelse i Det forenede Kongerige. Tilladelsen bør normalt gælde 6 måneder, bortset fra bosiddende, der vender tilbage, eller indehavere af et gyldigt opholdsbevis«.

3. Den seks måneders tilladelse til ophold i Det forenede Kongerige, som blev givet Pieck den 29. juli 1978, udløb den 29. januar 1979. I marts 1979 henvendte Pieck sig af sig selv til politikontoret South Wales, og forklarede, at han havde overskredet sin tilladelse og bad om vejledning. Han blev rådet til at sende sit pas til indenrigsministeriet sammen med en ansøgning om forlænget ophold. Pieck foretog sig intet. Den 3. maj 1979 blev han af en poltitibetjent anmodet om at fremvise sit pas. Han svarede: »Jeg ville sende det af sted, men jeg glemte det«. Samme dag blev Pieck tiltalt for at have overtrådt Immigration Act 1971, section 24, stk. 1, b) i), som lyder således:

»(24) (1): En person, som ikke er britisk statsborger (patrial), anses for skyldig i en lovovertrædelse, der straffes ved summarisk domfældelse med bøde på højst 200 £ eller med fængsel i højst 6 måneder, eller med begge sanktioner, i følgende tilfælde: . . .

(b) hvis han i tilfælde, hvor han kun har en begrænset tilladelse til indrejse eller ophold i Det forenede Kongerige, . . .

(i) forsætligt forbliver udover den i tilladelsen fastsatte frist«.

Tiltalen mod Pieck lød således:

»De, der er en person, som ikke er britisk statsborger (patrial), og som kun har en begrænset tilladelse til ophold i Det forenede Kongerige, tiltales for med forsæt at have opholdt Dem i Det forenede Kongerige ud over den 29. januar 1979, som er den i tilladelsen fastsatte frist«.

Samtidig meddeltes det i henhold til section 6, stk. 2, i Immigration Act 1971, Pieck, at retten, hvis han blev dømt for nævnte overtrædelse, ville være beføjet til at give henstilling om hans udvisning i henhold til section 3, stk. 6, i Immigration Act 1971.

4. Den 12. juli 1979 mødte Pieck for Pontypridd Magistrates Court og erklærede sig ikke skyldig i tiltalen, uden dog at bestride det af anklagemyndigheden anførte bevismateriale. Han støttede sig på artikel 48, stk. 3, litra b) og c), i EØF-traktaten og bestemmelserne i direktiv nr. 68/360 og gjorde gældende, at den oprindelige 6 måneders tilladelse til indrejse i Det forenede Kongerige og kravet om at ansøge om forlængelse, var uforenelig med fællesskabsretten.

Ved kendelse af 5. september 1979 anmodede Magistrates' Court Domstolen om præjudicielt at besvare følgende tre spørgsmål:

»1. Hvad betyder »'indrejsevisum eller nogen anden lignende forpligtelse'« i artikel 3, stk. 2, i Rådets direktiv 68/360/EØF af 15. oktober 1968?

2. Er det foreneligt med de rettigheder, en EØF-statsborger er sikret ved artiklerne 7 og 48 i traktaten om

oprettelse af EØF og ved rådsdirektiverne 64/221/EØF af 25. februar 1964 og 68/360/EØF af 15. oktober 1968, at en medlemsstat ved denne statsborgers indrejse udsteder en foreløbig opholdstilladelse, som alene gælder i 6 måneder?

3. (Såfremt spørgsmål 2 besvares bekræftende) Hvis en sådan statsborger har opnået en 6 måneders begrænset tilladelse til at opholde sig i en medlemsstat og dér har beskæftigelse som arbejdstager, men forbliver i medlemsstaten længere end disse 6 måneder uden at have ansøgt om et opholdsbevis, kan en sådan lovovertrædelse i den pågældende medlemsstat straffes ved foranstaltninger, som omfatter fængsel og/eller henstilling om udvisning?«

Forelæggelseskendelsen blev registreret på Domstolens justitskontor den 10. oktober 1979.

I henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen er der indgivet skriftlige indlæg af regeringen for Det forenede Kongerige ved Simon Brown, barrister, og G. Dagtoglou, Treasury Solicitor's Department, som befuldmægtigede, af Pieck ved barrister Alan Newman for Spicketts, solicitors, Pontypridd, og af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber ved sin juridiske konsulent Anthony McClellan, som befuldmægtiget, bistået af Richard Plender, barrister.

The Director of Public Prosecutions (rigsadvokaten) har meddelt, at han er enig i bemærkningerne fra Det forenede Kongeriges regering.

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 — Sammenfatning af de skriftlige indlæg

Vedrørende det første spørgsmål

Regeringen for Det forenede Kongerige har anført, at artikel 3, stk. 2, i direktiv 68/360 bestemmer: »Ved indrejse må der ikke stilles krav om indrejsevisum eller pålægges nogen anden lignende forpligtelse«. Efter Det forenede Kongeriges opfattelse er en ordning, der kræver et »indrejsevisum eller pålægger en anden lignende forpligtelse«, et sorteringsmiddel, der tillader modtagerlandet, via dets repræsentanter i udlandet, at undersøge identitetspapirerne, hensigterne og forholdene for den eventuelle indrejsende, for at modtagerlandet kan træffe beslutning, om den rejsende kan tillades indrejse, før han begiver sig ud på sin rejse. Et visum bliver derfor aldrig udstedt på indrejsestedet. En sådan praksis ville være i strid med selve formålet med visum-ordningen, idet det karakteristiske ved et visum er, at det udgør en forudgående betingelse for indrejse.

Det fremgår klart af de anvendelige bestemmelser, at en visum-ordning, som praktiseres af Det forenede Kongerige, ikke gælder for statsborgere fra EØF-lande. Det forenede Kongeriges regering har navnlig henvist til Rules 8 — 10 i Statement of Immigration Rules for Control on Entry (EEC and other Non-Commonwealth Nationals) (HC 81), som angiver de udenlandske statsborgere, over for hvem der kræves en »indrejsetilladelse« (entry clearance)

(»visum-statsborgere«), men som ikke omfatter statsborgere fra EØF-lande. Tværtimod bestemmer Rule 52 i samme retsakt følgende:

»En EØF-statsborger, som ønsker at indrejse i Det forenede Kongerige for at begynde eller søge beskæftigelse, påbegynde virksomhed eller arbejde som selvstændig, skal tillades indrejse uden arbejdstilladelse eller anden forudgående tilladelse.«

Sætningen »indrejsevisum eller ... nogen anden forpligtelse« i artikel 3, stk. 2, i diektiv nr. 68/360 kan ikke omfatte en påtegning, der indeholder ordene »tilladelse til ophold i Det forenede Kongerige for en periode af 6 måneder«, som påstemples passet på tidspunktet og stedet for indrejse i Det forenede Kongerige, som f.eks. påtegningen, der blev påstemplet Pieck's pas den 29. juli 1978. Sådan et stempel angiver blot, at den indrejsende har fået behørig tilladelse til ophold i Det forenede Kongerige i 6 måneder.

En sådan indrejsetilladelse udgør heller ikke en tilladelse, der svarer til et visum. Hvis det faktisk udgjorde en sådan tilladelse, og derfor faldt ind under forbudet i artikel 3, stk. 2, i direktiv 68/360, ville statsborgere fra medlemsstaterne have en absolut ret til indrejse på en anden medlemsstats område. Artikel 48 i EØF-traktaten og direktiv 64/221 gør det imidlertid klart, at den fri bevægelighed er undergivet begrænsninger.

Det ovenfor anførte støttes ifølge den britiske regering yderligere af, at sætningen »indrejsevisum eller pålægges nogen anden lignende forpligtelse« skal forbyde anvendelse af betingelser, som er uforenelige med artikel 3, stk. 1, hvorefter den pågældende indrejsende skal tillades indrejse »mod forevisning af et gyldigt identitetskort eller pas«. Ingen sådan uoverensstemmelse opstår ved fremgangsmåden i Det forenede Kongerige. Statsborgere fra EØF-lande skal kun forevise et gyldigt identitetskort eller pas.

Pieck har redegjort for den historiske betydning af ordene »visum« og »pas«. I dag betyder ordet »visum« imidlertid et stempel i et pas, der giver indehaveren tilladelse til indrejse i eller udrejse fra det pågældende land under iagttagelse af de betingelser, som kan være indeholdt i den påtegning, der udgør visumet.

De to rektangulære stempler, der i øvrigt på siden med overskriften »VISA« findes på side 14 i Pieck's pas, er en formel udstedelse af en tilladelse til indrejse i Det forenede Kongerige undergivet en tidsfrist, nemlig en tilladelse til seks måneders ophold. Pieck finder, at det er irrelevant, at tilladelsen gives ved grænsen umiddelbart inden indrejse, og ikke efter ansøgning udstedes af et konsulat, før passets indehaver rejser til Det forenede Kongerige. Det, som derimod er af betydning, er, at tilladelsen udstedes, inden passets indehaver passerer immigrationskontrollen.

Selv om ordet »indrejsevisum« fortolkes restriktivt på en sådan måde, at det ikke omfatter stemplet på passet, er Pieck af den opfattelse, at begrebet »nogen anden lignende forpligtelse« er så bredt, at det også må omfatte stemplet. Det følger klart af den franske tekst af artikel 3,

stk. 2, i direktiv nr. 68/360, at denne bestemmelse ikke lægger vægt på den formelle karakter af de pågældende ord, men på den forpligtelse, som pålægges. Det faktum, at Pieck ligesom alle andre EØF-arbejdstagere tvinges til at ansøge om tilladelse til indrejse i Det forenede Kongerige og endvidere tvinges til at forny en sådan tilladelse efter 6 måneder, er en forpligtelse, der svarer til pligten til at ansøge om et indrejsevisum.

Kommissionen har først gennemgået de begrænsninger, som fælllesskabsretten indebærer for medlemsstaternes fremmedpolitimæssige beføjelser med hensyn til udlændinge, der er statsborgere i andre medlemsstater. Den har anført, at artikel 3, stk. 2, i direktiv 68/360 har til formål at fjerne en formalitet, som kan udgøre en hindring for den frie bevægelighed af arbejdstagere. Dette mål fremgår ikke blot af den placering, som direktivet indtager blandt bestemmelserne til gennemførelse af EØF-traktatens artikel 48, men også af dets historie og oprindelse. Det samme forbud findes i forløberne for direktiv nr. 68/360, nemlig i artikel 2, stk. 4, i Rådets direktiv 64/240 af 25. marts 1964 (JO 1964, s. 981) og i artikel 3, stk. 2 og 3, i Rådets direktiv af 16. august 1961 (JO 1961, s. 1513).

Ifølge den første betragtning i præamblen til sidstnævnte direktiv var dets formål blandt andet

»at fjerne sådanne adminstrative formaliteter og praksis og frister for adgang til ledige stillinger, der udgør en hindring for arbejdstagernes frie bevægelighed . . .« [1]

Betragtet på baggrund af dette mål er et dokument udstedt af en immigrationsembedsmand på indrejsestedet klart egnet til at udgøre en hindring for en arbejdstagers ret til indrejse i et medlemsland og at opholde sig dér med henblik på beskæftigelse, hvis det begrænser den periode, som arbejdstageren må opholde sig i denne stat. Denne opfattelse bekræftes af Domstolens dom i sag 118/75 (Watson og Belmann, Sml. 1976, s. 1185), hvor Domstolen i forbindelse med en national lovgivning vedrørende pligt til at give meddelelse om tilstedeværelsen af udlændinge fastslog:

»I det omfang nationale regler om tilsyn med udlændinge ikke indebærer restriktioner for den frie bevægelighed for personer og ikke indskrænker den ret til at rejse ind på medlemsstaternes territorium og tage ophold dér, som traktaten tillægger personer, der er beskyttet af fællesskabsretten, udgør de ikke, såfremt de er baseret på objektive elementer, en sådan 'forskelsbehandling, der udøves på grundlag af nationalitet', som er forbudt i medfør af artikel 7 i traktaten« (præmis 22).

Kommissionen har heraf sluttet, at fællesskabsretten, selv om den ikke forbyder, at der sker en særlig påtegning på et pas, dog forbyder påtegninger i pas eller udstedelse af andre dokumenter til vandrende arbejdstagere, når disse formaliteter er egnede til at begrænse de rettigheder, traktaten tillægger disse personer.

I diplomatisk praksis har ordet »indrejsevisum«, når det anvendes alene, somme

1 — Domstolens oversættelse.

tider en snævrere betydning, idet det da angiver et dokument eller et stempel udtedt til en udlænding, før denne passerer immigrationsmyndighederne, og udgør altså her en forudgående betingelse for at få adgang til en stat. I denne forstand er ordet blevet brugt i en række »aftaler om ophævelse af visum« indgået mellem europæiske stater før oprettelsen af De europæiske Fællesskaber [1], og i visse andre internationale overenskomster [2].

Kommissionen er dog af den opfattelse, at det, selv om ordet »visum« havde stået alene uden nogen henvisning til andre »lignende forpligtelse« ville have været muligt at fortolke det mere generelt, således at det også omfattede en skriftlig tilladelse til indrejse i en medlemsstat. Kommissionen har henvist til definitioner af ordet »visum«, der omfatter enhver påtegning i et pas, ethvert certifikat eller andet officielt dokument, udstedt af en kompetent myndighed for at bekræfte passets ægthed eller for at tildele det visse særlige virkninger [3]. En sådan definition er tilstrækkelig vid til at omfatte udstedelsen af en tidsbegrænset tilladelse til indrejse i en stat.

Udtrykket »lignende forpligtelse« må i direktivets sammenhæng opfattes som henvisning til de dokumenter, der ligesom et visum skaber eller opretholder hindringer for arbejdstagernes frie bevægelighed. Det må anses for at omfattes af visum-begrebet, såfremt foranstaltningen skal begrænse denne frihed, når den udgør tilladelsen til indrejse i en stat, eller begrænser opholdet. Tilsvarende gælder for ethvert dokument, stempel eller påtegning, som kræves ved indrejse i en medlemsstat af hensyn til samme formål.

Kommissionen har dernæst, for så vidt angår nationale administrative dokumenters rolle, draget en parallel mellem den frie bevægelighed af personer og den frie bevægelighed af varer. De nationale lovregler, som opretholder et selv formelt krav om import eller eksportlicens eller lignende tilladelser er i fællesskabssamhandelen en hindring for den frie bevægelighed af varer (forenede sager 51-54/71, International Fruit Company mod Produktschap Groenten en Fruit, Sml. 1971, s. 34, præmis 9). På samme måde er opretholdelsen over for de af traktatens artikel 48 omfattede arbejdstagere af en immigrationskontrol, som indebærer en tilladelse til at indrejse i en medlemsstat, uforenelig med den frie bevægelighed af personer. Medlemsstaterne har herefter ikke længere beføjelse til at udstede tilladelse til indrejse på deres områder over for personer, der er omfattet af EØF-traktatens rettigheder.

1 — F.eks. aftalent af 5. 2. 1947 indgået mellem Det forenede Kongerige og Belgien (U.K.T.S.4 (1947), Cmnd. 7038), erstattet af aftalen af 1. 4. 1960 (U.K.T.S.40 (1960), Cmnd. 1091).

2 — Jf. Den europæiske overenskomst om afskaffelse af visumforpligtelse for flygtninge, 1959, ETS nr. 31; slutakten og aftalen fra den inter-guvernmentale konference vedrørende indførelse af et rejsedokument for flygtninge 1947, U.K.T.S.3 (1947), Cmnd. 7033; §§ 8-10 i bilag til Genève-konventionen vedrørende de konsulære forbindelser af 1963, U.K.T.S.14 (1973), Cmnd. 5219.

3 — Jf. Sirey, Dictionnaire de la terminologie du droit international, 1960; Black's Law Dictionary, 1968; Jowitt's Dictionary of English Law 1968; Luke T. Lee, Consular Law and Practice, 1961.

Udtrykket »indrejsevisum eller nogen anden lignende forpligtelse« i artikel 3, stk. 2, i Rådets direktiv 68/360 af 15. oktober 1968 betyder følgelig ethvert dokument, enhver påtegning, ethvert stempel eller certifikat, hvordan det end betegnes eller benævnes, som udstedes til en statsborger i en medlemsstat ved indrejse på en medlemsstats område, enten som en forudgående betingelse for eller tilladelse til indrejse, der på nogen som helst måde eller i nogen som helst grad begrænser den frie bevægelighed i henhold til traktaten.

Vedrørende det andet spørgsmål

Regeringen for Det forenede Kongerige har anført, at en påtegning om »tilladelse til ophold i Det forenede Kongerige i en periode på 6 måneder« alene har til virkning over for den indrejsende at angive, at han behørigt har fået tilladelse til indrejse. Det følger heraf, at den pågældende har en periode på 6 måneder, inden for hvilken han kan opnå et opholdsbevis, som vedkommende har ret til med forbehold af hensynet til offentlig orden, offentlig sikkerhed og offentlig sundhed. Det følger af sagens faktiske forhold, at Pieck ikke blev vildledt af den i Det forenede Kongerige fulgte praksis. Det forenede Kongeriges regering har understreget, at Statement of Immigration Rules, som er offentliggjort og let tilgængelige dokumenter, på klar måde redegør for den virkelige retsstilling. Rule 34 i Statement of Immigration Rules for Control after Entry (EEC and other Non-Commonwealth Nationals) (HC82), som vedrører kontrol over indrejse, bestemmer følgende:

»Hvis en person, der har fået tilladelse for 6 måneder, får beskæftigelse, skal der udstedes ham et opholdsbevis. Opholdsbeviset skal begrænses til varigheden af beskæftigelsen, hvis denne forventes at være under 12 måneder. Ellers skal beviset gælde for 5 år. Men et bevis skal normalt ikke udstedes, hvis personen ikke har fundet beskæftigelse ved afslutningen af seks måneders perioden, for hvilken han har fået tilladelse, eller hvis han i løbet af denne periode er blevet en økonomisk byrde for det offentlige«.

Hvad angår fristen for at udstede et opholdsbevis, kan det ikke kræves, at det skal udstedes på tidspunktet og stedet for indrejsen. Tværtimod fremgår det klart af artiklerne 4, stk. 3, 6, stk. 3 og 8, i direktiv 68/360 og artikel 5, stk. 1 og 2, i direktiv 64/221, at der forventes at være en frist mellem indrejse og den følgende erhvervelse af et opholdsbevis for den indrejsende. I denne henseende er en periode på 6 måneder ikke urimelig kort; den er endog dobbelt så lang som den periode, som gælder i de fleste andre medlemsstater.

Regeringen for Det forenede Kongerige har endelig henvist til Domstolens dom i sag 8/77 (Sagulo m.fl., Sml. 1977, s. 1455, præmisserne 11 og 12) til støtte for, at det over for statsborgere fra EØF-lande gældende krav om, at de skal være i besiddelse af opholdsbeviser, ikke indebærer noget element af diskrimination på grundlag af nationalitet.

Pieck har anført, at retten til udstedelse af opholdsbevis ved udløbet af perioden på 6 måneder ikke på nogen måde er automatisk, hvilket fremgår af Rule 34 i

Statement of Immigration Rules, som vedrører kontrol efter indrejse (HC 82). At det er et spørgsmål om administrativt skøn, fremgår navnlig af Rule 4, som har følgende ordlyd:

»De følgende afsnit indeholder angivelser af hovedkategorierne af personer, som kan gives tilladelse til indrejse for en begrænset periode, og som kan ansøge om ændring af deres tilladelse, samt af de principper, der skal følges under behandlingen af disse ansøgninger eller ved ændringer af tilladelserne. Ved afgørelsen af disse spørgsmål skal der tages hensyn til alle relevante forhold; det forhold, at ansøgeren opfylder de formelle krav for at være omfattet af disse regler vedrørende ophold eller forlænget ophold, er ikke eneafgørende. Det vil f.eks. være af betydning, at den pågældende har overholdt tidsfristen og betingelserne, der har været stillet ved indrejsen; om det på baggrund af oplysninger om vedkommendes karakter, opførsel eller forbindelser, er uønskeligt at give tilladelse til ophold; om vedkommende udgør en fare for den nationale sikkerhed; eller om vedkommende, hvis vedkommende får tilladelse til ophold for den ønskede periode, ikke vil kunne sendes tilbage til et andet land.«

Mangelen på en automatisk ret til opholdsbevis samt pligten til at søge en forlængelse af den oprindelige opholdstilladelse, hvilken pligt er strafsanktioneret efter engelsk ret, er i strid med de rettigheder, som traktaten giver.

Hvad angår udstedelsen af 6 måneders tilladelsen, er Pieck af den opfattelse, at denne strider mod princippet om fri bevægelighed for personer, som fastslået i artikel 3, litra c), i traktaten samt mod retten til ophold, som er sikret af artikel 48, stk. 3, litra c), i traktaten. En sådan tilladelse til indrejse for 6 måneder er en »administrativ fremgangsmåde« eller »praksis« i artikel 49, litra b)'s forstand eller »andre begrænsninger« i artikel 49, litra c)'s forstand. Den er navnlig i strid med forpligtelsen efter artikel 1 i direktiv 68/360, set på baggrund af artikel 49 i traktaten.

Pieck har bestridt holdbarheden af det af anklagemyndigheden i hovedsagen anførte argument, hvorefter retten til ophold begrænset til 6 måneder er en nødvendig administrativ foranstaltning for at kontrollere EØF-statsborgere, idet de ved forlængelse af deres ophold eller ved ansøgning om et opholdsbevis, skal henvende sig til immigrationsmyndighederne. Det eneste krav om anmeldelse, som fællesskabsretten opstiller, er det, som er nævnt i artikel 8, stk. 2, i direktivet. Men denne bestemmelse gælder kun for arbejdstagere, der har en beskæftigelse, som ikke ventes at vare længere end 3 måneder, og over for visse sæsonarbejdere.

Den oprindelige begrænsede opholdstilladelse samt forpligtelsen til at ansøge om forlængelse af denne tilladelse er i strid med artikel 7 i traktaten, idet der ikke gælder en sådan begrænsning for britiske statsborgere.

Kommission har først anført, at retten for statsborgere fra en medlemsstat til at indrejse på en anden medlemsstats område og at opholde sig dér er en ret, som direkte er tillagt enhver af fælles-

skabsretten omfattet person i medfør af traktaten, eller i givet fald, i medfør af bestemmelserne vedtaget til traktatens gennemførelse. (Jf. dommene i sag 48/75, Royer, Sml. 1976, s. 511; i sag 118/75, Watson og Belmann, Sml. 1976, s. 1197 og 1200 og i sag 8/77, Sagulo m.fl., Sml. 1977, s. 1503). Disse rettigheders eksistens afhænger ikke af en tilladelse fra en medlemsstats side.

Kommissionen har dernæst redegjort for de betingelser, hvorefter medlemsstaterne skal udstede opholdsbeviser i henhold til direktiv 68/360. Artiklerne 8 og 6, stk. 3, indeholder særlige regler for visse kategorier af arbejdstagere, herunder dem, der har midlertidig beskæftigelse. I alle andre tilfælde kræver artikel 6, stk. 1, at opholdsbeviset skal have gyldighed i mindst 5 år regnet fra tidspunktet for udstedelsen, og uden videre skal forlænges. Opholdsbevisets form er fastsat i artikel 4, stk. 2, og i direktivets bilag.

Den bindende karakter af de omtalte bestemmelser udelukker, at medlemsstaterne har beføjelse til at kræve andre opholdsbeviser end dem, der er opregnet i disse bestemmelser eller udstede tilladelse til indrejse, som er gyldig for en periode på 6 måneder. Rådsdirektiv 64/221 har ingen betydning i denne sammenhæng.

Kommissionen har konkluderet, at udstedelsen af en opholdstilladelse ved en EØF-statsborgers indrejse i en medlemsstat, begrænset til en periode på 6 måneder er i strid med de rettigheder, der er sikret en sådan statsborger ved artiklerne 7 og 48 i traktaten samt ved bestemmelserne i direktiv nr. 68/360.

Vedrørende det tredje spørgsmål

Inden besvarelsen af dette spørgsmål, har Det forenede Kongeriges regering oplyst, at Pieck den 3. maj 1979 blev tiltalt ikke blot for overtrædelse af section 24 i Immigration Act 1971, men også for at have stjålet en dames håndtaske. Den 12. juni 1979 tilstod han sig skyldig i sidstnævnte tiltale; han fik en betinget dom og blev pålagt at betale erstatning på 1,5 £ og omkostninger på 15 £.

Hvad angår overtrædelsen af artikel 24 i Immigration Act 1971, har Det forenede Kongeriges regering ikke bestridt, at en sådan mindre lovovertrædelse begået af en arbejdstager ikke kan straffes »ved foranstaltninger, som indebærer ... henstilling om udvisning«, men den har gjort gældende, at hvis en sådan lovovertrædelse må opfattes som en forsætlig nægtelse af at lade sig registrere, og der herved bevidst sker en tilsidesættelse af loven, kan den under ganske særlige omstændigheder — selv isoleret set — begrunde fængselsstraf. Retten kan med rette lægge vægt på denne overtrædelse sammen med anden strafbar adfærd ved afgørelsen af, hvilken straf der skal pålægges.

Pieck er af den opfattelse, at en EØF-arbejdstager, der er indrømmet en begrænset opholdstilladelse, har en automatisk ret til en forlængelse af denne tilladelse og til udstedelse af et opholdsbevis. Retten til ophold følger direkte af traktaten og er derfor uafhængig af udstedelsen af et opholdsbevis. Selv om nationale formaliteter vedrørende adgang, rejse og ophold for udlændinge ikke opfyldes, kan dette ikke være en

overtrædelse af den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed, hvorfor dette heller ikke kan begrunde en udvisningsbeslutning (dom i sag 48/75, Royer, Sml. 1976, s. 497, præmis 31-33 og 38-40). Det samme princip må gælde for en henstilling om udvisning (dom i sag 30/77, Regina mod Bouchereau, Sml. 1977, s. 1999, præmis 16).

I den foreliggende sag vil en fængselsdom være en straf, som står i så stort misforhold til overtrædelsens grovhed, at den vil udgøre en hindring for den fri bevægelighed af personer (dom i sag 118/75, Watson og Belmann, Sml. 1976, s. 1185).

Kommissionen har henvist til dommen i sag 8/77 (Sagulo m.fl., Sml. 1977, s. 1495), som understregede, at tvingende forholdsregler skal stå i rimeligt forhold til overtrædelsen af de nationale bestemmelser, der er vedtaget i overensstemmelse med direktiv 68/360, (præmis 6). I øvrigt er blandt de sanktioner, der ifaldes, såfremt de foreskrevne erklærings- og registreringsformaliteter ikke overholdes, udvisning utvivlsomt uforenelig med traktatens bestemmelser (dom i sag 118/75, Watson og Belmann, Sml. 1976, s. 1185, præmis 20).

Kommissionen har endelig anført, at dens foreslåede svar på spørgsmål 2, nemlig at opholdstilladelse for en periode på 6 måneder er i strid med fællesskabsretten, indebærer, at svaret på det tredje spørgsmål må være benægtende.

III — Mundtlig forhandling

I retsmødet den 8. maj 1980, har Pieck, ved Alan Newman, barrister, regeringen for Det forenede Kongerige ved Simon Brown, barrister, og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber ved Anthony McCellan, som befuldmægtiget, og Richard Clender, barrister, afgivet mundtlige indlæg.

Under forhandlingen har regeringen for Det forenede Kongerige bl.a. anført, at myndighederne i Det forenede Kongerige modsat det af Pieck anførte, som alene henviste til Rule 4 i Statement of Immigration Rules for Control after Entry (EEC and other Non-Commonwealth Nationals) (HC 82), ikke er beføjede til at udøve skøn over for EØF-statsborgere, idet afsnit II i nævnte Statement, som omhandler »statsborgere fra EØF-lande« i Rule 32 bestemmer:

»Dette afsnit gælder kun for statsborgere fra Belgien, Danmark, Frankrig, Tyskland, Italien, Luxembourg og Nederlandene og deres familiemedlemmer; nærværende afsnit har forrang for reglerne i afsnit I i del A i det omfang, det er angivet i de følgende paragraffer. I øvrigt gælder del A og B såvel for statsborgere fra disse lande, som for statsborgere fra andre lande«.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 4. juni 1980.

Præmisser

1 Ved kendelse af 5. september 1979, indgået til Domstolen den 15. oktober s.å., har Pontypridd Magistrates' Court i medfør af EØF-traktatens artikel 177 forelagt 3 spørgsmål vedrørende fortolkningen af traktatens artikler 7 og 48 samt af Rådets direktiver 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) og 68/360 af 15. oktober 1968 om afskaffelsen af restriktioner om rejse og ophold inden for Fællesskabet for medlemsstaternes arbejdstagere og deres familiemedlemmer (EFT 1968 II, s. 477).

2 Ved den nationale ret blev der anlagt straffesag mod en nederlandsk statsborger, der har bopæl i Cardiff, Wales, hvor han udøver beskæftigelse som arbejdstager, fordi han — som ikke er »patrial« (britisk statsborger, der har ret til fast bopæl i Det forenede Kongerige) — og som kun var indrømmet tilladelse til indrejse i Det forenede Kongerige eller til at opholde sig dér i et begrænset tidsrum, forsætligt havde opholdt sig dér ud over den i tilladelsen fastsatte frist. Den tiltalte var ikke i besiddelse af noget opholdsbevis; da han senest indrejste på Det forenede Kongeriges område, den 29. juni 1978, blev en påtegning med ordene »tilladelse til indrejse i Det forenede Kongerige for en periode på 6 måneder« påstemplet hans pas.

Det første spørgsmål

3 Rettens spørgsmål er, hvad ordene »indrejsevisum eller nogen anden lignende forpligtelse« i artikel 3, stk. 2, i Rådets direktiv 68/360 betyder.

4 Domstolen har allerede ved adskillige lejligheder fastslået, at retten for statsborgere i en medlemsstat til at indrejse på en anden medlemsstats område og til at opholde sig dér med henblik på de af traktaten omfattede formål, er en ret, der følger direkte af traktaten eller, i givet fald, bestemmelserne, udstedt til dens gennemførelse.

5 Formålet med direktiv 68/360 er, som det fremgår af betragtningerne i dets præambel, at fastsætte bestemmelser om afskaffelse af endnu bestående restriktioner med hensyn til at flytte og tage ophold inden for Fællesskabet, som svarer til de rettigheder og beføjelser, som Rådets forordning nr. 1612/68 af 15. oktober 1968 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet (EFT 1968 II, s. 467) giver medlemsstaternes statsborgere. Med henblik herpå fastsætter direktivet de betingelser, under hvilke medlemsstaternes statsborgere kan udøve deres ret til at forlade deres oprindelsesstat for at tage lønnet beskæftigelse på en anden medlemsstats område og deres ret til at indrejse på denne stats område og til at opholde sig dér.

6 Direktivets artikel 3, stk. 1, bestemmer herom, at medlemsstaterne skal tillade, at de personer, som forordning nr. 1612/68 gælder for, indrejser på deres område mod forevisning af et gyldigt identitetskort eller pas. Artiklens stk. 2 indeholder yderligere den bestemmelse, at intet indrejsevisum eller nogen anden lignende forpligtelse kan kræves af disse arbejdstagere.

7 Under retsforhandlingerne for Domstolen gjorde den britiske regering gældende, at udtrykket »indrejsevisum» udelukkende betyder en indrejsetilladelse, som udstedes, før den rejsende ankommer til grænsen, i form af en påtegning i vedkommendes pas eller i et særligt dokument. En påtegning, der påstemples passet ved indrejsetidspunktet, og som giver tilladelse til indrejse på området, kan derimod ikke betragtes som et indrejsevisum eller en lignende forpligtelse.

8 Dette argument må afvises. Med henblik på anvendelsen af direktivet, hvis formål er at afskaffe begrænsningerne for fællesskabsarbejdstageres rejse og ophold inden for Fællesskabet, er det uden betydning, hvornår der i et pas eller ved særligt dokument er givet tilladelse til indrejse på en medlemsstats territorium. I øvrigt kan den ret, som fællesskabsretten tillægger fællesskabsarbejdstagere til indrejse på en medlemsstats område, ikke gøres betinget af, at myndighederne i den pågældende medlemsstat udsteder en indrejsetilladelse.

9 De pågældende arbejdstageres ret til indrejse er ganske vist ikke ubegrænset. Men de eneste begrænsninger, som traktatens artikel 48 fastsætter for den frie bevægelighed på medlemsstaternes område, er dem, som retfærdiggøres af hensynet til den offentlige orden, den offentlige sikkerhed og den offentlige sundhed. Dette forbehold skal ikke forstås som en forudgående betingelse for erhvervelse af retten til indrejse og ophold, men således, at der i konkrete tilfælde, hvor der foreligger den fornødne begrundelse, består en mulighed for at begrænse udøvelsen af en ret direkte afledt af traktaten. Artiklen retfærdiggør derfor ikke generelle administrative foranstaltninger, som kræver andre grænseformaliteter end den blotte forevisning af et gyldigt identitetskort eller pas.

10 Svaret på det første spørgsmål må derfor være, at artikel 3, stk. 2, i direktiv 68/360, hvorefter medlemsstaterne ikke må stille krav om indrejsevisum eller pålægge nogen anden forpligtelse over for de inden for Fællesskabet rejsende fællesskabsarbejdstagere, skal fortolkes således, at sætningen »indrejsevisum eller nogen anden lignende forpligtelse« omfatter enhver formalitet med henblik på udstedelse af tilladelse til indrejse på en medlemsstats område, som kræves udover en pas- eller en identitetskortkontrol ved grænsen, uanset stedet eller tidspunktet for udstedelsen af tilladelsen og uanset dens form.

Vedrørende det andet spørgsmål

11 Den nationale rets andet spørgsmål er, om det er foreneligt med traktatens artikler 7 og 48 og med Rådets direktiver 64/221 og 68/360, at en medlemsstat ved en EØF-statsborgers indrejse udsteder en foreløbig opholdstilladelse, som kun gælder i 6 måneder?

12 Artikel 4 i direktiv 68/360 bestemmer, at medlemsstaterne anerkender ret til ophold inden for deres område for de af direktivet omfattede personer og fastslår derefter, at som »bevis« for denne ret udstedes et særligt opholdsbevis. Denne bestemmelse må fortolkes på baggrund af betragtningerne i direktivets præambel, hvorefter bestemmelserne om ophold i størst muligt omfang skal tilnærme stillingen for de øvrige medlemsstaters arbejdstagere til indenlandske statsborgeres stilling.

13 Domstolen statuerede allerede i sin dom af 14. juni 1977 i sag 8/77, (Sagulo, Brenca og Bakhouche, Sml. 1977, s. 1495), at udstedelsen af det særlige i nævnte artikel 4 foreskrevne opholdsbevis kun har konstaterende virkning, og at denne udstedelse i forhold til udlændinge, som udleder rettigheder af traktatens artikel 48 eller til denne svarende bestemmelser, ikke kan sidestilles med en sådan opholdstilladelse, som i almindelighed er foreskrevet for udlændinge, og som udstedes ud fra et frit skøn fra de nationale myndigheders side. Domstolen udledte heraf, at en medlemsstat altså ikke kan forlange, at en person, der er beskyttet af fællesskabsretten, skal være i besiddelse af en opholdstilladelse i stedet for det opholdsbevis, som er foreskrevet i artikel 4, stk. 2, i direktiv 68/360.

14 Det følger heraf, at Domstolen allerede i ovennævnte dom har besvaret det andet spørgsmål.

Det tredje spørgsmål

15 Det tredje spørgsmål er, om en statsborger i en medlemsstat i Fællesskabet, som har overskredet den i opholdsbeviset givne tilladelse, kan straffes i denne medlemsstat med foranstaltninger, som omfatter fængsel og/eller en henstilling om udvisning.

16 I ovennævnte dom af 14. juni 1977 statuerede Domstolen, at anvendelsen af straf eller andre sanktioner er udelukket, for så vidt en person, der er beskyttet af fællesskabsrettens bestemmelser, ikke efterkommer nationale retsforskrifter, der kræver, at vedkommende skal være i besiddelse af en almindelig opholdstilladelse i stedet for det i direktiv 68/360 omhandlede opholdsbevis, idet de nationale myndigheder ikke kan straffe overtrædelse af en regel, som er uforenelig med fællesskabsretten.

17 Men når henses til de af den nationale domstols fastslåede omstændigheder i den foreliggende sag og på baggrund af det netop givne svar på det andet spørgsmål, kan det tredje spørgsmål også forstås som omhandlende problemet om, hvorvidt en statsborger i en medlemsstat i Fællesskabet, som

omfattes af reglerne om arbejdskraftens frie bevægelighed, og som undlader at få udstedt det særlige i artikel 4 i direktiv 68/360 foreskrevne opholdsbevis, kan straffes med foranstaltninger, som omfatter fængsel eller en henstilling om udvisning.

18 Blandt de sanktioner, der kan ifaldes, såfremt de formaliteter, som en af fællesskabsretten beskyttet arbejdstager skal opfylde som bevis for ret til ophold, ikke overholdes, er udvisning utvivlsomt uforenelig med traktatens bestemmelser, idet en sådan forholdsregel er en negation af selve den ret, som er hjemlet og sikret i traktaten, hvilket Domstolen flere gange har fastslået.

19 Hvad angår andre sanktioner som bøder og fængsel, kan nationale myndigheder ganske vist straffe en manglende iagttagelse af bestemmelserne om udlændinges opholdstilladelser med sanktioner, som svarer til dem, der finder anvendelse ved mindre betydningsfulde lovovertrædelser, som begås af statens egne borgere, men de kan ikke anvende en straf, der står i et sådant misforhold til lovovertrædelsens grovhed, at den kommer til at udgøre en hindring for abejdskraftens frie bevægelighed. Dette vil bl.a være tilfældet, hvis straffen omfatter fængsel.

20 Det følger heraf, at det forhold, at en fællesskabsborger, som omfattes af reglerne om arbejdskraftens frie bevægelighed, undlader at få udstedt det særlige i artikel 4 i direktiv 68/360 foreskrevne opholdsbevis, ikke kan straffes med en henstilling om udvisning eller med foranstaltninger, som omfatter fængsel.

Vedrørende sagens omkostninger

21 De udgifter, der er afholdt af Det forenede Kongeriges regering og af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke godtgøres. 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 (første afdeling)

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt den af Pontypridd Magistrates' Court, Mid Glamorgan, Wales, ved kendelse af 5. september 1979, for ret:

1. Artikel 3, stk. 2, i Rådets direktiv 68/360 af 15. oktober 1958, hvorefter medlemsstaterne ikke må stille krav om indrejsevisum eller pålægge nogen anden forpligtelse over for de inden for Fællesskabet rejsende fællesskabsarbejdstagere, skal fortolkes således, at sætningen »indrejsevisum eller nogen anden lignende forpligtelse« omfatter enhver formalitet med henblik på udstedelse af tilladelse til indrejse på en medlemsstats område, som kræves udover en pas- eller en identitetskortkontrol ved grænsen, uanset stedet eller tidspunktet for udstedelsen af tilladelsen og uanset dens form.

2. a) Udstedelsen af det særlige opholdsbevis, som er foreskrevet i artikel 4 i Rådets direktiv 68/360 af 15. oktober 1968, har kun konstaterende virkning, og denne udstedelse kan ikke i forhold til udlændinge, som udleder rettigheder af traktatens artikel 48 eller til denne svarende bestemmelser, sidestilles med en sådan opholdstilladelse, som i almindelighed er foreskrevet for udlændinge, og som udstedes ud fra et frit skøn af de nationale myndigheder.

   b) En medlemsstat kan ikke forlange, at en person, der er beskyttet af fælleskabsretten, skal være i besiddelse af en opholdstilladelse i stedet for det opholdsbevis, som er foreskrevet i artikel 4, stk. 2, i direktiv 68/360, sammenholdt med bilaget til direktivet.

3. Det forhold, at en fællesskabsborger, som er omfattet af reglerne om arbejdskraftens frie bevægelighed, undlader at få udstedt det særlige i

artikel 4 i direktiv 68/360 foreskrevne opholdsbevis, kan ikke straffes med en henstilling om udvisning eller med foranstaltninger, som omfatter fængsel.

O'Keeffe Bosco Koopmans

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 3. juni 1980

Justitssekretæren efter bemyndigelse

H. A. Rühl

Ekspeditionssekretær

A. O'Keeffe

Formand for første afdeling

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT J.-P. WARNER FREMSAT DEN 4. JUNI 1980 [1]

Høje Domstol.

Denne sag er forelagt Domstolen ved en anmodning om en præjudiciel afgørelse fra en Stipendiary Magistrate (underretsdommer) ved Pontypridd Magistrates' Court i Wales. Dens baggrund er, at der ved nævnte ret er rejst tiltale mod en hollandsk arbejdstager, Stanislaus Pieck, for overtrædelse af Det forenede Kongeriges immigrationslov, og anmodningen drejer sig om, hvorvidt nævnte lov er forenelig med fællesskabsretten.

De relevante fællesskabsbestemmelser er for det første EØF-traktatens bestemmelser om personers frie bevægelighed og navnlig arbejdstageres frie bevægelighed, hvis indhold er så kendt, at jeg skal afstå fra at gennemgå dem, og for det andet bestemmelserne i *Rådets forordning (EØF) nr. 1612/68* »om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet«, i *Rådets direktiv 68/360/EØF* »om afskaffelse af restriktioner om rejse og ophold inden for Fællesskabet for medlemsstaternes arbejdstagere og deres familiemedlemmer« og i *Rådets direktiv 64/221/EØF* »om samordning af de særlige foranstaltninger, som gælder for

1 — Oversat fra engelsk.