gennemført artikel 9 for at afhjælpe, at de bestående retsmidler ikke har opsættende virkning, ville bestemmelsen ikke få den tilsigtede virkning, hvis gennemførelsen af den påtænkte udvisningsforanstaltning — stadig bortset fra påtrængende tilfælde — ikke blev udsat, indtil denne myndighed har udtalt sig.

Det følger således af artikel 9, at en udvisningsforanstaltning straks kan gennemføres, så snart den nævnte udtalelse er afgivet og meddelt den pågældende, dog stadig under forbehold af, at den pågældende har ret til at opholde sig på statens område i det tidsrum, der er nødvendigt for at indbringe den klage, der er hjemlet i medfør af artikel 8.

5. Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger et påtrængende tilfælde, fremgår det af artikel 9, stk. 1, første afsnit, i direktiv 64/221, at bedømmelsen heraf i behørigt godtgjorte tilfælde tilkommer den administrative myndighed, og at udvisningen fra statens område i dette tilfælde kan ske, inden »den kompetente myndighed« har kunnet afgive sin udtalelse.

6. Den fremgangsmåde, som er foreskrevet i artikel 9 i direktiv 64/221 — for så vidt angår prøvelsen af sagen og den udtalelse, der skal afgives — og som skal afbøde utilstrækkelighederne ved de retsmidler, der er hjemlet i artikel 8, har ikke til formål at indrømme retterne en supplerende kompetence med hensyn til udsættelse af gennemførelsen af de foranstaltninger, som direktivet omhandler, eller at indrømme dem en prøvelsesret vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger et påtrængende behov for at gennemføre en udvisningsforanstaltning.

De nationale retsinstansers udøvelse af sådanne funktioner henhører under direktivets artikel 8.

Denne bestemmelses rækkevidde kan imidlertid ikke begrænses ved foranstaltninger, som en medlemsstat har truffet i medfør af direktivets artikel 9.

I sag 98/79

angående en anmodning, som i medfør af EØF-traktatens artikel 177 af præsidenten for Tribunal de première instance de Liège er indgivet til Domstolen for i den sag om foreløbige forholdsregler, som verserer for nævnte ret mellem

JOSETTE PECASTAING, servitrice, Liège,

og

DEN BELGISKE STAT ved justitsministeren,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af artiklerne 8 og 9 i Rådets direktiv 64/221 af 25. februar 1964 om samordning af de særlige foranstaltninger, som gælder for udlændinge med hensyn til rejse og ophold,

og som er begrundet i hensynet til den offentlige orden, sikkerhed og sundhed,

afsiger

DOMSTOLEN

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

generaladvokat: F. Capotorti
justitssekretær: A. Van Houtte

følgende

DOM

Sagsfremstilling

Sagens 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

Josette Pecastaing, der er fransk statsborger, indrejste på forskriftsmæssig måde til Belgien den 8. oktober 1977 for at arbejde som lønmodtager i Liège-området. Hun tog bopæl i Awans, hvor hun tilmeldte sig hos de kommunale myndigheder, som indførte hende i folkeregisteret.

Den 8. november 1977 indgav J. Pecastaing, som da var i besiddelse af et bevis for anmeldelse til folkeregisteret, gyldigt for 3 måneder, en anmodning om tilladelse til ophold af længere, ubestemt varighed for at arbejde i Belgien som bar- eller caféservitrice.

Den 3. maj 1978 afslog l'Administration de la sûreté publique (myndighederne for den offentlige sikkerhed), kontoret for udlændinge, anmodningen ved en beslutning i henhold til artikel 2 A i lov af 28. marts 1952 om fremmedpolitiet, som ændret ved lov af 30. april 1963; artiklen indeholder følgende bestemmelse:

Ingen udlænding må indrejse i eller opholde sig i Belgien uden at være i besiddelse af en af justitsministeren udstedt tilladelse, som opfylder de ved

arrêté royal fastsatte formkrav eller uden at opfylde visse betingelser som fastsat ved international overenskomst, ved bestemmelser i henhold hertil, ved lov eller ved arrêté royal.

I beslutningen blev der givet følgende begrundelse for afslaget:

Personlige forhold, som gør opholdet uønsket af hensyn til den offentlige orden. I Belgien: Har arbejdet i en bar, om hvilken der er mistanke, at der drives utugt. Har siden midten af januar 1978 ikke haft midler til sit personlige underhold, idet den forelagte arbejdsgivererklæring må anses for at være udstedt for at gøre hende en tjeneste. I Frankrig og i Tyskland: Indberettet for prostitution.

Beslutningen indeholdt et påbud om at forlade belgisk område inden 15 dage efter dens meddelelse.

Meddelelsen blev foretaget den 16. maj 1978 af en repræsentant for borgmesteren i Ans, en by i nærheden af Liège, hvor J. Pecastaing havde slået sig ned den 24. februar 1978.

Den 24. maj 1978 anmodede J. Pecastaing i medfør af artikel 3 bis i lov af 28. marts 1952, som ændret ved lov af 1. april 1969, om en udtalelse fra Det rådgivende Nævn for Udlændinge, jfr. artikel 10 i lov af 28. marts 1952. Disse bestemmelser er affattet således:

Artikel 10 i lov af 1952:

Der oprettes et rådgivende nævn for udlændinge, som afgiver udtalelse til justitsministeren i de tilfælde, der er nævnt i artiklerne . . . i denne lov.

Artikel 3 bis i lov af 1969:

Afslag på udstedelse af opholdstilladelse til en udlænding, der er statsborger i en EØF-medlemsstat, samt enhver afgørelse om udvisning af denne udlænding, inden tilladelsen udstedes, behandles på den pågældendes begæring af Det rådgivende Nævn . . .

J. Pecastaing mødte for Det rådgivende Nævn for Udlændinge den 14. december 1978. Nævnet afgav samme dag udtalelse om, at afslaget på opholdstilladelsen var berettiget. Udtalelsen indeholdt følgende begrundelse:

Personlig adfærd, der er skadelig for den offentlige orden: har arbejdet i en bar, om hvilken der er mistanke om, at der drives utugt; har fremlagt en arbejdsgivererklæring, som må anses for at være udstedt for at gøre hende en tjeneste. I Frankrig og i Tyskland: Indberettet for prostitution i 1977.

Ved skrivelse af 12. januar 1979 bad myndighederne for den offentlige sikkerhed, kontoret for udlændinge, borgmesteren i Ans meddele J. Pecastaing dets beslutning om at fastholde afslaget; i skrivelsen anmodedes borgmesteren ligeledes om at tilbagekalde den udvisningsordre, som var givet J. Pecastaing, og erstatte den med »et nyt og sidste påbud om at forlade landet inden 15 dage«.

Beslutningen om at fastholde afslaget på opholdstilladelse blev meddelt J. Pecastaing den 23. januar 1979.

Den 9. marts 1979 anlagde J. Pecastaing to sager mod den belgiske stat, dels ved Tribunal de première instance de Liège's afdeling for borgerlige sager, dels for

præsidenten for samme ret med påstand om at træffe en foreløbig afgørelse.

For Tribunal de première instance har J. Pecastaing nedlagt påstand om, at beslutningen om afslag på opholdstilladelse, herunder påbudet om at forlade landet, tilbagekaldes, idet den er ulovlig og i strid med fællesskabsretten; hun har tillige krævet den belgiske stat dømt til at betale erstatning.

I den anden sag — for præsidenten for Tribunal de première instance de Liège — har J. Pecastaing som en foreløbig forholdsregel krævet, at det føres til protokols, at hun anfægter lovligheden af den pågældende beslutning, og at det forbydes den belgiske stat at iværksætte beslutningen om afslag på opholdstilladelse og påbudet om at forlade landet, før det endeligt er afgjort, om foranstaltningen er lovlig.

Efter at have hørt parterne i retsmøderne henholdsvis den 8. maj, 28. maj og 13. juni 1979 har præsidenten for Tribunal de première instance de Liège, i sagen om den foreløbige forholdsregel, ved kendelse af 18. juni 1979 i medfør af EØF-traktatens artikel 177 besluttet at udsætte sagen, indtil Domstolen har truffet præjudiciel afgørelse om følgende spørgsmål:

I *Royer*-dommen af 8. april 1976 i sag 48/75 har Domstolen i konklusionens punkt 4, jf. præmisserne 52-62, truffet følgende afgørelse vedrørende fortolkningen af artiklerne 8 og 9 i direktiv 64/221:

»En beslutning om udvisning kan ikke, bortset fra behørigt godtgjorte nødstilfælde, gennemføres over for en person, som er beskyttet af fællesskabsretten, før den pågældende har været i stand til at udtømme de retsmidler, hvis udøvelse sikres vedkommende ved artiklerne 8 og 9 i direktiv 64/221.«

Første gruppe af spørgsmål:

A — Til de i dommen omtalte retsmidler må regnes dem, der er omhandlet i artikel 9, stk. 2, i direktiv 64/221 og i artikel 1 i den belgiske lov af 1. april 1969, hvorved den nye artikel 3 bis blev indsat i lov af 28. marts 1952 om fremmedpolitiet, dvs., begæringer om ændring af beslutninger om afslag på den første opholdstilladelse og af beslutninger om udvisning før udstedelse af en sådan tilladelse (den belgiske Conseil d'Etat: Dom 17 722 af 18. 6. 1976 og dom 18 609 af 2. 12. 1977; Recueil des arrêts du Conseil d'Etat, 1977, s. 1381).

Til de retsmidler med opsættende virkning, som skal kunne anvendes ifølge direktivets artikel 8, synes også at måtte høre de annullationssøgsmål, som national lovgivning hjemler mod administrative afgørelser. Må til disse retsmidler med opsættende virkning også regnes søgsmål om civilretligt ansvar på grund af culpøst forhold, som anlægges mod den myndighed, som har truffet udvisningsbeslutningen?

Er den opsættende virkning med andre ord en procedureregel, der alene gælder ved udnyttelsen af direkte retsmidler, eller er den — for de personer, der er beskyttet af fællesskabsretten — en del af den grundlæggende ret, som enhver har til en retfærdig rettergang?

B — Mere generelt: Indebærer retten til en retfærdig rettergang i tvister mellem en statsborger fra en medlemsstat i Det europæiske Fællesskab og en offentlig myndighed i en anden medlemsstat angående civilretlige rettigheder og pligter (i den i artikel 6 i Konventionen til beskyttelse af Menneskerettigheder og grundlæggende Frihedsrettigheder anførte forstand), hvori fællesskabsretlige regler er inddraget — at den omtalte statsborger faktisk skal kunne møde personligt ved den nævnte stats retter?

Kan det i bekræftende fald af sammenhængen mellem Menneskerettighedskonventionen og fællesskabsretten udledes, at denne statsborger, bortset fra behørigt godtgjorte påtrængende tilfælde, har ret til at opholde sig på den stats område, som han sagsøger, så længe retssagen verserer, uanset enhver administrativ foranstaltning med henblik på udvisning?

Anden gruppe af spørgsmål:

Kan udvisningsbeslutningen, såfremt der foreligger et behørigt godtgjort påtrængende tilfælde, iværksættes uanset foreliggende muligheder for at påklage beslutningen?

Er afgørelse af, om der foreligger et sådant påtrængende tilfælde så nært knyttet til udvisningsbeslutningen, at konstateringen heraf hører under den forvaltningsmyndigheds enekompetence, som har truffet beslutningen?

Eller er konstateringen heraf tværtimod så nært knyttet til en forfølgning ad retslig vej, at den skal foretages af den ret for hvilken forfølgningen indledes i tilfælde af, at der opstår en tvist herom?

Kendelsen fra Tribunal de première instance de Liège blev registreret på Domstolens kontor den 21. juni 1979.

I henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen er der indgivet følgende skriftlige indlæg: den 2. august 1979 af sagsøgeren i hovedsagen J. Pecastaing, ved advokat Jacques Levaux, Liège, den 8. august af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber ved ledende juridisk konsulent Paul Leleux, som befuldmægtiget, den 10. september af kongeriget Belgiens regering ved advokat Dominique Drion, Liège, den 11. september af Den franske Republiks regering ved generalsekretæren for Det interministerielle Udvalg for spørgsmål om det europæiske økonomiske Samarbejde Marc Dandelot, som befuldmægtiget, og den 14. september 1979 af kongeriget Danmarks regering ved udenrigsministeriets rådgiver Per Lachmann, som befuldmægtiget.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse. Domstolen har imidlertid opfordret kongeriget Belgiens regering til skriftligt at besvare en række spørgsmål; regeringen har efterkommet denne opfordring inden for den fastsatte frist.

II — Skriftlige indlæg for Domstolen

Sagsøgeren i hovedsagen, *Josette Pecastaing*, har anført, at retten til ophold efter Domstolens praksis er en ret, som tilkommer en statsborger i en EØF-medlemsstat direkte i medfør af traktaten og en ret, som statsborgeren kan

påberåbe sig for værtslandets domstole, som skal beskytte den; medlemsstaterne kan kun hindre udøvelsen af denne ret ved begrundede afgørelser, som er truffet af hensyn til den offentlige orden, den offentlige sundhed eller den offentlige sikkerhed, og dette kan kun ske, såfremt medlemsstaterne overholder visse procedureforskrifter.

a) Hensynet til den offentlige orden kan kun tjene som begrundelse for en undtagelse fra retten til ophold, såfremt seks kriterier er opfyldt: Undtagelsen skal være begrundet i den pågældendes personlige forhold; begrebet den offentlige orden må fortolkes strengt, og dets rækkevidde kan ikke bestemmes ensidigt af hver medlemsstat; indgrebet i den offentlige orden skal være særdeles alvorligt; undtagelsen forudsætter et materielt og objektivt indgreb i den offentlige orden, dvs., at den offentlige orden ikke kan opfattes i immateriel forstand; indgrebet i den offentlige orden skal ske på det lands område, som afslår ret til ophold; en undtagelse begrundet i hensynet til den offentlige orden skal vedrøre en forstyrrelse, som indtræffer i fremtiden. Ud fra disse krav er det ifølge sagsøgeren helt åbenbart, at den belgiske stats afslag på at give sagsøgeren ret til ophold mangler egentlig begrundelse og er ulovligt.

b) Ifølge belgisk ret råder EØF-statsborgere, som får afslag på en anmodning om opholdstilladelse over tre forskellige retsmidler: De kan inden 8 dage fra meddelelsen indbringe afslaget for Det rådgivende Nævn for Udlændinge, som alene kan afgive en udtalelse til justitsministeren; de kan indbringe sagen for Conseil d'Etat som forvaltningsdomstol efter først at have forelagt den for Det rådgivende Nævn for Udlændinge, dog således at sagen for Conseil d'Etat skal anlægges inden 2 måneder efter den beslutning, der træffes, når nævnet har afgivet sin udtalelse; de kan endelig få prøvet en forvaltningsakts lovlighed ved de almindelige domstole ved at gøre det offentliges civilretlige ansvar gældende under henvisning til artikel 92 i den belgiske grundlov, hvorefter borgerlige retssager udelukkende henhører under de almindelige domstole.

c) De forelagte spørgsmål kan sammenfattes således.

Ud fra konklusion i Domstolens dom af 8. april 1976 i sag 48/75, *Royer,* (Sml. s. 497), synes det at måtte lægges til grund, at et retsmiddel, som består i indbringelse for domstolene, har opsættende virkning. Spørgsmålet er, om sagsøgernes erstatningssøgsmål er et retsmiddel som omhandlet i artiklerne 8 og 9 i Rådets direktiv 64/221 af 25. februar 1964 om samordning af de særlige foranstaltninger, som gælder for udlændinge med hensyn til rejse og ophold, og som er begrundet i hensynet til den offentlige orden, sikkerhed og sundhed (EFT 1963-1964, s. 109). Spørgsmålet er endvidere, om det er muligt, at et retsmiddel ikke har opsættende virkning, og hvem der skal afgøre, om der er tale om et påtrængende tilfælde.

Det af sagsøgeren i hovedsagen anlagte søgsmål, hvori der er nedlagt påstand om, at den anfægtede beslutnings ulovlighed fastslås, og at beslutningen

følgelig tilbagekaldes, er et retsmiddel mod beslutningen. Det, der spørges om, er altså kun, om indbringelse for domstolene af afslag på opholdstilladelse har opsættende virkning.

d) Dette spørgsmål foreligger ikke for så vidt angår indbringelsen af beslutningen for Det rådgivende Nævn for Udlændinge, idet det klart fremgår af direktiv 64/221, at spørgsmålet her må besvares bekræftende.

Det foreligger derimod for de retsmidler, hvorved sagen indbringes for Conseil d'Etat og de almindelige domstole. Disse retsmidler har opsættende virkning, hvilket der kan anføres flere argumenter for.

En anerkendelse af, at disse retsmidler har opsættende virkning er i overensstemmelse med Domstolens praksis, navnlig ifølge dommene i sagerne *Royer* og *Rutili* (dom af 28. 10. 1975, sag 35/75; Sml. s. 1219).

De mangler, som indbringelse for Det rådgivende Nævn for Udlændinge frembyder, nødvendiggør, at der åbnes mulighed for andre retsmidler med opsættende virkning for de egentlige domstole.

Det rådgivende Nævn kan kun afgive en udtalelse; hvis alene indbringelse af beslutningen for dette nævn skal anses for at have opsættende virkning, må den logiske konsekvens være, at en statsborger i en EØF-medlemsstat ikke råder over noget middel til at tvinge en anden stat til at respektere opholdsretten. Det rådgivende Nævn for Udlændinge er på grund af dets sammensætning såvel dommer som part i sagen; kravet om, at der skal findes en anden kompetent myndighed end den, der træffer afgørelsen, er kun tilsyneladende opfyldt. Fristen for at indbringe beslutningen for nævnet er kun 8 dage fra meddelelsen af beslutningen om afslag på opholdstilladelse; fristen angives ikke i beslutningen. Derfor udnyttes den ikke i hovedparten af sagerne. Behandlingen for nævnet giver ingen garanti for, at retten til kontradiktion iagttages.

Det er et retsprincip, at der ikke kan gøres indgreb i et menneskes grundlæggende frihedsrettighed uden domstolskontrol. Da det drejer sig om menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, må princippet om domstolskontrol gå forud for princippet om, at forvaltningens afgørelser uden videre skal efterkommes. Opholdsretten kan ikke nægtes uden domstolskontrol.

Da de fællesskabsretlige regler retter sig til medlemsstaterne, kan disse ikke vælge mellem at respektere retten eller at betale erstatning for at krænke den. Staten må kunne tvinges til at overholde denne ret.

Sagsøgeren i hovedsagen har ubestrideligt ret til at føre sag for domstolene; artikel 6 i Den europæiske Konvention til beskyttelse af Menneskerettigheder og grundlæggende Frihedsrettigheder giver sagsøgeren ret til en retfærdig rettergang.

Denne ret til at være part i en sag udhules fuldstændigt, såfremt udvisningsbeslutningen kan iværksættes, før der er fastslået, om den er lovlig. For opholds-

rettens vedkommende er det særlig klart, at når først udvisningen er gennemført, har et sagsanlæg kun teoretisk interesse, idet retskrænkelsen i praksis er uoprettelig. Artikel 6 i Menneskerettighedskonventionen må fortolkes således, at den retsundergivne har ret til personligt at være tilstede under retssagens behandling. En udlænding, som har anlagt sag til anfægtelse af en udvisningsbeslutning, bør personligt kunne deltage i retsmøderne i sagen, hvilket indebærer en ret til at få adgang til det område, hvor sagen behandles. En udvisning inden sagens afgørelse afskærer uopretteligt denne ret.

Ifølge Domstolens praksis kan der kun være tale om en udøvelse af opholdsretten, såfremt de nationale domstole opfylder deres forpligtelse til at beskytte denne ret.

Det siger sig selv, at der ikke kan tales om ret til ophold, såfremt der ikke er mulighed for at få denne ret anerkendt og stadfæstet eller mulighed for at tvinge medlemsstaterne til at respektere den. Det må derfor anses for klart, at der nødvendigvis må være adgang til at anvende et egentligt judicielt retsmiddel med opsættende virkning.

Indbringelsen for Conseil d'Etat er ikke tilstrækkelig. Såfremt udlændingen ikke inden 8 dage efter afslaget på opholdstilladelse har indbragt beslutningen for Det rådgivende Nævn, fortabes retten til at indbringe sagen for Conseil d'Etat; men denne korte frist hindrer i praksis særdeles hyppigt indbringelsen for nævnet, og derfor også i hovedparten af tilfældene for Conseil d'Etat. Det er derfor af væsentlig betydning, at indbringelsen for domstolene anses som et egentligt retsmiddel med opsættende virkning.

e) Der kan imidlertid forekomme særligt påtrængende tilfælde, hvor udvisning af en udlænding ikke kan udsættes ved en procedure med opsættende virkning. Denne mulighed må imidlertid fortolkes snævert, således at den ikke giver anledning til misbrug. Udøvelsen af beføjelsen må nødvendigvis kontrolleres; forvaltningen kan ikke alene være kompetent til at bedømme, om der består påtrængende behov for en udvisning.

Det andet spørgsmål bør derfor besvares således, at selv om en medlemsstat bevarer retten til i behørigt godtgjorte påtrængende tilfælde at udvise en EØF-statsborger uanset foreliggende muligheder for at anvende retsmidler mod beslutningen, er medlemsstaten dog forpligtet til at sikre, at den pågældende udlænding ved hjælp af et judicielt retsmiddel kan anfægte, at der foreligger et påtrængende tilfælde, eventuelt ved en hurtig og særlig procedure, f.eks. om foreløbige forholdsregler.

Kongeriget Belgiens regering har først gennemgået de bestemmelser i fællesskabsretten og i national ret, som gælder i Belgien for ret til ophold, navnlig arrêté royal af 21. december 1965 om udlændinges adgang til indrejse, ophold og ophold af længere, ubestemt varighed i

Belgien og lov af 28. marts 1952 vedrørende fremmedpolitiet, som er ændret gentagne gange, og har dernæst redegjort for de muligheder, som udlændinge i Belgien har for at påklage udvisningsbeslutninger.

A — Vedrørende den opsættende virkning

a) Det er ubestridt, at den adgang til at påklage beslutningen, der er indført i medfør af artikel 9 i direktiv 64/221, bortset fra behørigt godtgjorte påtrængende tilfælde, har opsættende virkning. Dette fremgår af selve bestemmelsens ordlyd, som pålægger medlemsstaterne at indføre en procedure for en anden myndighed end den, som er kompetent til at træffe beslutning om nægtelse af forlængelse af opholdstilladelsen eller om udvisning. Denne procedure skal indføres, såfremt der ingen retsmidler findes, eller retsmidlerne kun tager sigte på spørgsmålet om beslutningens lovlighed eller ikke har opsættende virkning. Den belgiske lovgivning er blevet tilpasset således, at den er bragt i overensstemmelse med direktivet, idet der er indført en særlig procedure. Dette er sket ved artikel 3 bis i lov af 28. marts 1952 om fremmedpolitiet, som ændret ved lov af 1. april 1969.

b) Det fremgår af en sammenligning mellem artikel 9 i direktiv 64/221 og den indførte mulighed for at indbringe beslutningerne for Det rådgivende Nævn for Udlændinge, at der i den belgiske lovgivning er indført en procedure, som er i overensstemmelse med direktivet.

Det af sagsøgeren i hovedsagen anførte om, at denne procedure er utilstrækkelig, kan ikke tillægges betydning. Sagsøgeren har hovedsagelig anført, at Det rådgivende Nævn for Udlændinge kun afgiver en udtalelse; men dette er udtrykkeligt foreskrevet i direktivet. Det rådgivende Nævn for Udlændinge er en anden myndighed end den, der træffer beslutningen; den omstændighed, at nævnets medlemmer udnævnes af justitsministeren, kan ikke anses for at have betydning for medlemmernes uafhængighed. Udlændingen kan møde personligt eller bistået af en advokat. Ministeriets beslutning om afslag på anmodningen skal, efter afslutningen af behandlingen i Det rådgivende Nævn for Udlændinge, gøres til genstand for en ny ministeriel beslutning, og der er således i den belgiske lovgivning indført en egentlig rekursmulighed i direktivets forstand. Justitsministeriets bemærkninger, dets forelæggelsesskrift for Det rådgivende Nævn samt nævnets udtalelse meddeles udlændingen.

Den klagemulighed, der er indført ved artikel 3 bis i lov af 28. marts 1952 er altså i overensstemmelse med direktiv 64/221.

c) Kun indbringelse for Det rådgivende Nævn for Udlændinge og de i artikel 8 i direktiv 64/221 foreskrevne retsmidler har opsættende virkning. Andre retsmidler har ikke denne virkning.

Det er ikke direktivets formål at indføre flere retsmidler med opsættende virkning, men at sikre udlændingen et retsmiddel, hvorved han kan gøre sine indsigelser gældende over for en anden myndighed end den, der har truffet beslutningen. En sådan procedure findes imidlertid i Belgien; den indebærer en forpligtelse for myndigheden til at meddele en ny beslutning, efter at proceduren er gennemført, og denne nye beslutning kan indbringes for Conseil d'Etat, således at udlændingen inden for rammerne af den administrative proce-

dure kan få sagen behandlet ved to instanser.

Det er ikke rimeligt at tillægge enhver procedure opsættende virkning, idet virkningerne af en beslutning derved ville kunne udskydes i ubestemt tid.

d) I Belgien kan de almindelige domstole i tvister vedrørende en forvaltningsafgørelse alene efterprøve afgørelsens lovlighed og eventuelt tilkende erstatning, men de kan ikke ophæve eller tilbagekalde afgørelsen.

Det kan ikke anerkendes, at et sagsanlæg for disse domstole skal kunne opsætte en foranstaltning eller en afgørelse. Dette gælder så meget mere som den foranstaltning, der i den foreliggende sag er truffet over for sagsøgeren i hovedsagen, overhovedet ikke afskærer hende fra at udnytte sin ret til sagsanlæg efter artikel 6 i Menneskerettighedskonventionen og heller ikke afskærer hende fra en retfærdig rettergang.

Menneskerettighedsdomstolen statuerede i sin dom af 21. februar 1975 i *Golder*-sagen, at »retten til sagsanlæg er ikke absolut. Da der er tale om en ret, som konventionen indrømmer uden at definere den i ordets snævre forstand, kan der ud over de grænser, som gælder for selve indholdet af enhver rettighed, anerkendes forudsætningsvise begrænsninger« [1]. Det antages således, at retten til personligt at give møde i et civilt søgsmål ikke som sådan tilsikres i artikel 6 eller i nogen anden bestemmelse i konventionen; under alle omstændigheder kan sagsøgeren i hovedsagen personligt møde for de belgiske retter, såfremt hun på forskriftmæssig måde opholder sig i Belgien eller rejser ind i landet.

e) Det har hverken været meningen med artikel 9 i direktiv 64/221 eller med Domstolens dom i *Royer*-sagen, at en hvilken som helst procedure skal have opsættende virkning. Denne virkning bør fortrinsvis tillægges en særlig administrativ procedure, som indføres i hver stat i Fællesskabet, såfremt der ingen judicielle retsmidler findes, eller hvis retsmidlerne kun tager sigte på spørgsmålet om beslutningens lovlighed eller ikke har opsættende virkning. Den sag, der nu verserer for Tribunal de première instance de Liège vedrører ubestrideligt lovligheden af den trufne beslutning; dette sagsanlæg har klart ingen opsættende virkning, idet den opsættende virkning kun bør indrømmes de procedurer, som er indført i henhold til direktivets artikler 8 og 9, eller som allerede forelå.

Den belgiske stat har helt klart indrømmet sagsøgeren den dobbelte garanti, som ifølge Domstolens dom i *Rutili*-sagen skal ydes, nemlig dels meddelelse om de hensyn, der ligger til grund for den restriktive foranstaltning, dels en klagemulighed, først for Det rådgivende Nævn for Udlændinge og dernæst for Conseil d'Etat.

f) Det må derfor konstateres, at en sag om erstatning for culpøst forhold, som er anlagt mod den myndighed, der har truffet udvisningsbeslutningen, ikke hører til de retsmidler, som hat opsættende virkning.

1 — O.a.: EF-Domstolens oversættelse.

B — Vedrørende spørgsmålet, om der foreligger et påtrængende tilfælde

Spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger et påtrængende tilfælde, opstår i forbindelse med gennemførelsen af beslutningen om afslag på en opholdstilladelse eller om udvisning; under alle omstændigheder opstår spørgsmålet kun, såfremt udlændingen påklager beslutningen, og der hermed er forbundet opsættende virkning.

Hvis klagen ikke har opsættende virkning, kan den myndighed, som har truffet beslutningen, frit gennemføre den; i dette tilfælde hører spørgsmålet, om der foreligger et påtrængende tilfælde, udelukkende under den administrative myndigheds kompetence, også selv om spørgsmålet formelt ikke er en del af udvisningsbeslutningen.

Såfremt klagen har opsættende virkning, bør den myndighed, som har truffet beslutningen, kunne udøve et skøn, for hvilket udlændingens personlige forhold kan have betydning. Om der er tale om et påtrængende tilfælde, må foreløbigt afgøres skønsmæssigt af den myndighed, som har truffet beslutningen, når den pågældende åbenbart fortsat opholder sig i det miljø, som lå til grund for den anfægtede beslutning.

Der bør ikke via en procedure, hvorved det skal afgøres, om der foreligger et påtrængende tilfælde, gives mulighed for, at enhver udlænding, over for hvem en beslutning om udvisning er blevet meddelt, kan ophæve eller udskyde beslutningens virkning under proceduren; dette ville være ensbetydende med, at enhver sag, der anlægges for en hvilken som helst domstol for at få fastslået, om der foreligger et påtrængende tilfælde, havde opsættende virkning, hvilket ville være i strid med formålet med direktiv 64/221.

Kongeriget Danmarks regering, som har indgivet indlæg om besvarelsen af spørgsmålet i punkt B, sidste led, i den første gruppe af spørgsmål i forelæggelseskendelsen, har først redegjort for de regler, der gælder i Danmark for klager over en udvisningsbeslutning, og har dernæst anført, at det under ingen omstændigheder kan anses for at følge af artiklerne 8 og 9 i direktiv 64/221, at den udenlandske borger har ret til ophold, så længe en retssag verserer, når det i det nationale retssystem er foreskrevet, at en klage på et tidligere stadium har opsættende virkning. En regel om adgang til ophold under hele retssagens forløb er ikke påkrævet, fordi samme hensyn til borgeren kan varetages på en mindre indgribende måde.

Ifølge den danske regering må spørgsmålet derfor besvares således, at der ikke i medfør af fællesskabsretten skal tillægges et sagsanlæg mod en administrativ beslutning om udvisning opsættende virkning.

Den franske Republiks regering har anført, at direktiv 64/221 må fortolkes således, at artiklerne 8 og 9 alene omfatter klage over de administrative beslutninger som afslag på opholdstilladelse, men ikke andre retsmidler overhovedet og navnlig ikke erstatningssøgsmål mod den myndighed, som har udstedt retsakten. Dette fremgår ifølge den franske regering af såvel ordlyden af direktivets artikel 8 som af tredje betragtning i præamblen. Direktivet omfatter således alene retsmidler, hvorved retsakten søges annulleret, og retsmidler, hvorved retsakten efterprøves

fuldt ud (direktivets artikel 8), eller — når retsmidlerne ikke har opsættende virkning, eller ingen sådanne retsmidler findes — forelæggelse for en myndighed, som er en anden end den, der har truffet beslutningen (artikel 9), i det foreliggende tilfælde for Det rådgivende Nævn for Udlændinge.

a) For så vidt angår retten til at opholde sig midlertidigt på en medlemsstats område, må der sondres mellem to muligheder:

Direktivets artikel 8, som henviser til medlemsstaternes nationale lovgivninger som ændret i henhold til direktivets artikel 10, giver de pågældende mulighed for at anvende et judicielt retsmiddel. I dette tilfælde bør vedkommende have tilstrækkelig tid til at udnytte retsmidlet mod den pågældende forvaltningsakt; den i direktivets artikel 7 fastsatte minimumsfrist på 15 dage, som kun kan forkortes i påtrængende tilfælde, forekommer tilstrækkelig hertil.

Direktivets artikel 9 opstiller et minimumskrav, som sikrer den, der er undergivet fællesskabsrettens regler, garantier i det tilfælde, hvor de i artikel 8 omhandlede retsmidler ikke findes, eller ikke har opsættende virkning. I så fald skal gennemførelsen af en eventuel beslutning om udvisning udsættes, indtil den pågældende har kunnet møde for den i artikel 9, stk. 1, andet afsnit, angivne myndighed, og personligt har kunnet fremføre sit forsvar, medmindre hensynet til statens sikkerhed taler herimod (artikel 9, stk. 2). Domstolen har i sin dom i *Royer*-sagen fastslået, at anvendelse af et retsmiddel som omhandlet i artiklerne 8 og 9 ikke har opsættende virkning, såfremt den pågældende har kunnet udnytte hele den i artikel 9, stk. 1, foreskrevne procedure.

b) Såfremt det forelagte spørgsmål besvares med, at den pågældende skal kunne opholde sig på statens territorium under hele retssagen, er dette ensbetydende med, at retsmidlet tillægges opsættende virkning, hvilket strider mod såvel direktivet som Domstolens praksis. Domstolen bør følge sin afgørelse i *Royer*-sagen, hvorefter det fuldt ud sikres, at borgernes rettigheder beskyttes, samtidig med, at medlemsstaterne får mulighed for effektivt at gennemføre en politimæssig foranstaltning af hensyn til den offentlige sikkerhed. I modsat fald ville alle udvisningsforanstaltninger blive blokeret af forsøg på at trække sagen i langdrag, hvilket ville være ensbetydende med, at medlemsstaterne mistede deres ret til at udvise.

Kommissionen har anført, at de spørgsmål, der er forelagt Domstolen, vedrører såvel national ret, fællesskabsret som folkeret, og at det er vanskeligt at holde disse forskellige retsregler ude fra hinanden, for så vidt den forelæggende ret anmoder om en fortolkning af artiklerne 8 og 9 i direktiv 64/221, dels ud fra sondringen i belgisk ret mellem søgsmål for forvaltningsdomstole og civilretlige søgsmål, dels ud fra begrebet retfærdig rettergang. For fællesskabsrettens vedkommende kan spørgsmålene formuleres således:

a) Indebærer den omstændighed, at retten til at tage ophold med henblik

på at udøve erhvervsmæssig virksomhed — i det foreliggende tilfælde som arbejdstager — er anerkendt som en individuel, subjektiv ret, at de processuelle garantier, som ifølge direktiv 64/221, jf. Domstolens fortolkning heraf i *Royer*-dommen, gælder mod enhver forvaltningsafgørelse, hvorved udnyttelsen af denne ret hindres af hensyn til den offentlige orden, finder anvendelse på ethvert søgsmål, hvorved en sådan afgørelses gyldighed anfægtes?

b) Omfatter de retsmidler, som sikres ved direktivets artikler 8 og 9, og som skal være udtømt inden en beslutning om udvisning kan iværksættes, (*Royer*-dommen) ethvert søgsmål mellem en person med ret til ophold og den medlemsstats offentlige myndigheder, som modsætter sig denne ret, f.eks. også et mod staten anlagt erstatningssøgsmål for culpøst forhold, endog selv om den i artikel 9, stk. 2, foreskrevne fremgangsmåde er iagttaget? Har med andre ord alle de retsmidler, som består ifølge national ret, suspensiv virkning?

c) Kan spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger et behørigt godtgjort påtrængende tilfælde, hvilket ifølge dommen i *Royer*-sagen kan begrunde en foreløbig gennemførelse af en beslutning om udvisning uanset foreliggende retsmidler med beslutningen, prøves af den domstol, som skal sikre beskyttelsen af opholdsretten, eller hører bedømmelsen heraf alene under den administrative myndighed, som har truffet beslutningen?

A — Vedrørende den første gruppe spørgsmål (de to første spørgsmål)

a) De processuelle garantier skal hovedsagelig beskytte den opholdsret, som direkte i medfør af traktaten tilkommer de personer, der er omfattet af den frie bevægelighed for personer. Det fremgår af *Royer*-dommen, at en beslutning om udvisning, bortset fra behørigt godtgjorte påtrængende tilfælde, ikke kan gennemføres, før den pågældende har været i stand til at udtømme de retsmidler, hvis udøvelse sikres vedkommende ved direktivets artikler 8 og 9. Dette indebærer, at der ikke gyldigt kan sondres mellem, om det drejer sig om nægtelse af udstedelse af den første opholdstilladelse, herunder et påbud om at forlade landet, eller om en beslutning om udvisning af en udlænding, som allerede er i besiddelse af dette bevis. Følgelig skal der, for så vidt angår de grunde, en sådan foranstaltning kan støttes på, nemlig den pågældendes personlige forhold, ifølge Domstolens praksis være tale om en virkelig og tilstrækkelig alvorlig trussel mod den offentlige orden i strid med et grundlæggende samfundshensyn, og for så vidt angår de processuelle garantier bør gennemførelsen af beslutningen om udvisning udsættes, indtil den pågældende har udtømt de foreliggende retsmidler.

b) I så henseende indeholder direktivets artikel 9, stk. 2, særlige regler for det tilfælde, at udstedelse af den første opholdstilladelse nægtes, for herved at råde bod på, at der ikke foreligger et

retsmiddel med opsættende virkning; denne beskyttelsesregel er netop begrundet i, at beslutninger om udvisning af udlændinge, som endnu ikke har opnået opholdstilladelse, normalt træffes hurtigt og uden nogen reel garanti for de pågældende.

c) Direktivets artikel 8 finder anvendelse på alle afgørelser, som træffes før eller efter udstedelsen af den første opholdstilladelse, og hvorved den pågældende nægtes ret til ophold af hensyn til den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed. Det vil sige, at den omstændighed, at sagen er forelagt den i artikel 9, stk. 2, omhandlede myndighed — i Belgien, Det rådgivende Nævn for Udlændinge — ikke kan anses som en udtømmelse af de processuelle garantier, som er sikret den pågældende, og navnlig ikke af de efter national ret bestående retsmidler mod den beslutning, som træffes, efter at nævnets udtalelse foreligger.

d) I forhold til fællesskabsretten er karakteren af de retsmidler, der efter national ret kan anvendes mod administrative afgørelser om udvisning, uden betydning. På grund af forskellene mellem de forskellige medlemsstater i denne henseende ville en ensartet anvendelse af direktivets artikel 8 ikke være mulig, hvis der skulle tages hensyn til de særlige regler i hver medlemsstats nationale retssystem. Sondringen mellem almindelige domstole og forvaltningsdomstole, der er ukendt i visse medlemsstater, er uden betydning.

Når det efter belgisk lovgivning er muligt ved de almindelige retter at anfægte en beslutning om udvisning af en anden medlemsstats statsborger, gælder ikke alene direktivets artikel 8 for et sådant søgsmål, men hermed også den regel, som opstilles i dommen i *Royer*-sagen, nemlig at foranstaltningen ikke kan iværksættes, før dette retsmiddel er udtømt.

e) Den første gruppe spørgsmål bør derfor besvares således:

En udvisning — før eller efter udstedelsen af den første opholdstilladelse — af en medlemsstats statsborger, der i medfør af traktaten har en grundlæggende ret til at opholde sig på en anden medlemsstats territorium, kan, bortset fra behørigt godtgjorte påtrængende tilfælde, ikke gennemføres så længe de retsmidler, den pågældende har bragt i anvendelse mod udvisningen, ikke er udtømt, og dette gælder, uanset hvorledes disse retsmidler og vedkommende domstol bestemmes efter national lovgivning.

B — Vedrørende den anden gruppe spørgsmål (tredje spørgsmål)

a) Bestemmelsen om, at de nationale myndigheder i påtrængende tilfælde kan gennemføre en udvisning, inden retsmidlerne er udtømt, er særlig farlig for beskyttelsen af den enkeltes rettigheder. Såfremt spørgsmålet om, hvornår denne bestemmelse skal anvendes, alene skulle afgøres af den myndighed, som har truffet foranstaltningen, kunne myndigheden herved i betragtelig grad forringe eller fuldstændigt ophæve de processuelle garantier, som fællesskabsbestemmel-

serne tilsigter, og som Domstolen har præciseret i sin afgørelse i *Royer*-sagen. Enhver udvisning, der er gennemført, har alvorlige og ofte uoprettelige konsekvenser for den pågældende, også selv om den senere annulleres. Hvis den efterprøvelse, som de kompetente retter skal foretage, ikke også omfatter spørgsmålet om, hvorvidt der faktisk foreligger et påtrængende tilfælde, og begrundelsen herfor, formindskes virkningen af den betydeligt.

b) Den anden gruppe spørgsmål bør derfor besvares således, at når den administrative myndighed, som begrundelse for straks at gennemføre en udvisning, dvs. uden hensyn til de foreliggende muligheder for at anvende retsmidler mod beslutningen, påberåber sig, at der foreligger et påtrængende tilfælde, henhører efterprøvelsen og bedømmelsen af dette forhold, ligesom af selve udvisningsbeslutningen, under den domstol, sagen indbringes for.

III — Mundtlig forhandling

I retsmødet den 10. januar 1980 er der afgivet mundtlige indlæg og svar på spørgsmål fra Domstolen af sagsøgeren i hovedsagen, J. Pecastaing ved advokat Luc Misson, Liège, af kongeriget Belgiens regering ved advokat Dominique Drion, bistået af J. C. Godfroid, juridisk konsulent for justitsministeriet, kontoret for udlændinge, som sagkyndig, og af Kommissionen ved juridisk konsulent Jean-Claude Séché.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 31. januar 1980.

Præmisser

1 Ved kendelse af 18. juni 1979, indgået til Domstolen den 21. samme måned har præsidenten for Tribunal de première instance de Liège, i en sag om foreløbige forholdsregler, i medfør af EØF-traktatens artikel 177 stillet en række spørgsmål vedrørende fortolkningen af artiklerne 8 og 9 i Rådets direktiv 64/221 af 25. februar 1964 om samordning af de særlige foranstaltninger, som gælder for udlændinge med hensyn til rejse og ophold, og som er begrundet i hensynet til den offentlige orden, sikkerhed og sundhed (EFT 1963-1964, s. 109) med henblik på at kunne afgøre, om en af en fransk statsborger anlagt sag, hvorved sagsøgeren inden for rammerne af et civilt søgsmål påstår udsættelse af fuldbyrdelsen af en til sagsøgeren rettet udvisningsbeslutning truffet af det belgiske politi, kan antages til realitetsbehandling.

Vedrørende anvendelsen i Belgien af direktiv 64/221

2 Det fremgår af det under sagen oplyste, at Belgien ikke har udstedt særlige lovbestemmelser til gennemførelse af direktivets artikel 8. Det er da også ubestridt, at de bestående muligheder for at påklage forvaltningsafgørelser for den belgiske Conseil d'Etat kan udnyttes af enhver, uanset nationalitet, således at de i direktivets artikel 1 nævnte personer hermed har mulighed for at anvende et judicielt retsmiddel mod de foranstaltninger, som politiet måtte træffe over for vedkommende. For så vidt angår gennemførelsen af artikel 9 har Belgien ved lov af 1. april 1969 (Moniteur belge, s. 6182) indført en bestemmelse, som skal give de personer, der er omfattet af direktivet, ret til at klage til »Det rådgivende Nævn«, som blev oprettet ved artikel 10 i lov af 28. marts 1952 om fremmedpolitiet. I henhold til arrêté royal af 22. december 1969 (Moniteur belge, 1970, s. 1402), kan den, der har fået afslag på en begæring om udstedelse af opholdstilladelse, eller over for hvem, der er truffet en udvisningsbeslutning før udstedelse af en sådan tilladelse, klage til nævnet ved at indgive begæring herom til justitsministeriet inden 8 dage fra den dato, den pågældende fik kendskab til beslutningen.

3 Det fremgår af de under sagen fremkomne oplysninger, at den udlænding, som ikke har indbragt beslutningen for Det rådgivende Nævn inden for den foreskrevne frist, ifølge gældende retspraksis heller ikke senere kan indbringe sagen for Conseil d'Etat. Den belgiske regering har endvidere som svar på de spørgsmål, Domstolen har stillet den, oplyst, at den udlænding, som rammes af en politimæssig foranstaltning, efter gældende administrativ praksis ved meddelelsen af beslutningen hverken oplyses om muligheden for at klage til Det rådgivende Nævn, om klagefristen eller om de følger, som en undladelse af at indbringe sagen for Det rådgivende Nævn kan have med hensyn til et senere sagsanlæg.

Sagens baggrund

4 Det fremgår af forelæggelseskendelsen og af sagens akter, at sagsøgeren på forskriftsmæssig måde indrejste til Belgien den 8. oktober 1977 og dér arbejdede som servitrice i forskellige barer i Liège-området, hvor politiet havde mistanke om, at der blev drevet utugt. Den 8. november 1977 ansøgte hun, efter i mellemtiden at være blevet indført i folkeregistret i sin bopælskom-

mune, om tilladelse til ophold af længere, ubestemt varighed for at arbejde som lønmodtager. Det belgiske politi indhentede oplysninger hos de franske myndigheder, som meddelte, at sagsøgeren tidligere havde drevet prostitution i sit hjemland og i Forbundsrepublikken Tyskland. På grundlag af disse oplysninger traf de under justitsministeriet hørende myndigheder for den offentlige sikkerhed, kontoret for udlændinge, den 3. maj 1978 en til sagsøgeren rettet beslutning, hvorved det afslog at udstede den nævnte opholdstilladelse, og pålagde hende at udrejse inden 15 dage, idet hun ellers ville blive hensat under bevogtning med henblik på udsendelse ved politiets foranstaltning. Denne beslutning blev meddelt sagsøgeren den 16. maj 1978. I beslutningen anførtes det, at sagsøgerens ophold i Belgien var »uønsket af hensyn til den offentlige orden«. Sagsøgeren klagede straks til Det rådgivende Nævn for Udlændinge. Dette nævn afgav den 14. december 1978 en udtalelse, hvori det hed, at afslaget på opholdstilladelsen var berettiget; den 12. januar 1979 traf kontoret for udlændinge på ny beslutning om, at sagsøgeren skulle forlade landet, idet det som begrundelse hovedsagelig anførte det samme som i den tidligere beslutning og påpegede, at samme tvangsmidler ellers ville blive anvendt.

5 Det står fast, at sagsøgeren ikke indbragte denne beslutning for Conseil d'Etat. Sagsøgeren har begrundet dette med, at den beslutning, der blev truffet over for hende, ikke kan betragtes som en retsakt, der kan påklages, idet alene en ministeriel udvisningsbeslutning (arrêté ministériel) ifølge gældende retspraksis kan indbringes for Conseil D'Etat. Hun har derimod anlagt sag ved Tribunal de première instance de Liège mod den belgiske stat med påstand om, at hun tilkendes erstatning i anledning af den beslutning, som er truffet over for hende, og som hun hævder er ulovlig. Samtidig har hun indgivet begæring om, at gennemførelsen af udvisningen foreløbigt udsættes, indtil retten har truffet afgørelse vedrørende sagens realitet.

6 Den nationale ret har med henblik på sin afgørelse af denne begæring forelagt Domstolen følgende spørgsmål:

I *Royer*-dommen af 8. april 1976 i sag 48/75 har Domstolen i konklusionens punkt 4, jf. præmisserne 52-62, truffet følgende afgørelse vedrørende fortolkningen af artiklerne 8 og 9 i direktiv 64/221:

»En beslutning om udvisning kan ikke, bortset fra behørigt godtgjorte nødstilfælde, gennemføres over for en person, som er beskyttet af fælles-

skabsretten, før den pågældende har været i stand til at udtømme de retsmidler, hvis udøvelse sikres vedkommende ved artiklerne 8 og 9 i direktiv 64/221«.

A — Til de i dommen omtalte retsmidler må regnes dem, der er omhandlet i artikel 9, stk. 2, i direktiv 64/221 og i artikel 1 i den belgiske lov af 1. april 1969, hvorved den nye artikel 3 bis blev indsat i lov af 28. marts 1952 om fremmedpolitiet, dvs. begæringer om ændring af beslutninger om afslag på den første opholdstilladelse og af beslutninger om udvisning før udstedelse af en sådan tilladelse (den belgiske Conseil d'Etat: dom 17 722 af 18. 6. 1976 og dom 18 609 af 2. 12. 1977; Recueil des arrêts du Conseil d'Etat, 1977, s. 1381).

Til de retsmidler med opsættende virkning, som skal kunne anvendes ifølge direktivets artikel 8, synes også at måtte høre de annullationssøgsmål, som national lovgivning hjemler mod administrative afgørelser. Må til disse retsmidler med opsættende virkning også regnes søgsmål om civilretligt ansvar på grund af culpøst forhold, som anlægges mod den myndighed, som har truffet udvisningsbeslutningen?

Er den opsættende virkning med andre ord en procedureregel, der alene gælder ved udnyttelsen af de direkte retsmidler, eller er den — for de personer, der er beskyttet af fællesskabsretten — en del af den grundlæggende ret, som enhver har til en retfærdig rettergang?

B — Mere generelt: Indebærer retten til en retfærdig rettergang i tvister mellem en statsborger fra en medlemsstat i Det europæiske Fællesskab og en offentlig myndighed i en anden medlemsstat angående civilretlige rettigheder og pligter (i den i artikel 6 i Konventionen til beskyttelse af Menneskerettigheder og grundlæggende Frihedsrettigheder anførte forstand), hvori fællesskabsretlige regler er inddraget — at den omtalte statsborger faktisk skal kunne møde personligt ved den nævnte stats retter?

Kan det i bekræftende fald af sammenhængen mellem Menneskerettighedskonventionen og fællesskabsretten udledes, at denne statsborger, bortset fra

behørigt godtgjorte påtrængende tilfælde har ret til at opholde sig på den stats område, som han sagsøger, så længe retssagen verserer, uanset enhver administrativ foranstaltning med henblik på udvisning?

Anden gruppe af spørgsmål:

Kan udvisningsbeslutningen, såfremt der foreligger et behørigt godtgjort påtrængende tilfælde, iværksættes uanset foreliggende muligheder for at påklage beslutningen?

Er afgørelsen af, om der foreligger et sådant påtrængende tilfælde så nært knyttet til udvisningsbeslutningen, at konstateringen heraf hører under den forvaltningsmyndigheds enekompetence, som har truffet beslutningen?

Eller er konstateringen heraf tværtimod så nært knyttet til en forfølgning ad retslig vej, at den skal foretages af den ret for hvilken forfølgningen indledes i tilfælde af, at der opstår en tvist herom?

7 Hovedformålet med disse spørgsmål set under ét er at få afgjort, hvilke forpligtelser der påhviler medlemsstaterne i medfør af artiklerne 8 og 9 i direktiv 64/221, for så vidt angår de retslige garantier, der skal sikres en person, som er genstand for en udvisningsforanstaltning. Retten anmoder navnlig om at få præciseret, hvilke krav der i henhold til direktivet stilles til medlemsstaterne med hensyn til den opsættende virkning af de retsmidler, der findes mod en sådan foranstaltning, eller med hensyn til mulighederne for at få en sådan foranstaltning stillet, i bero, samt hvorledes begrebet påtrængende tilfælde i direktivets artikel 9 skal bedømmes. Den nationale domstol har i forbindelse med sin forelæggelse af dette spørgsmål dels henvist til bestemte dele af Domstolens praksis, som fremgår af dommen af 8. april 1976 i sag 48/75, *Royer* (Sml. 1976, s. 497), dels til begrebet »retfærdig rettergang« i artikel 6 i Den europæiske Konvention til beskyttelse af Menneskerettigheder og grundlæggende Frihedsrettigheder.

Vedrørende fortolkningen af direktivets artikel 8

8 De spørgsmål, der er stillet vedrørende fortolkningen af artikel 8, går i det væsentlige ud på, om de retsmidler, der findes i en medlemsstat i henhold til

denne bestemmelse, foruden retsmidler i form af indbringelse for en forvaltningsdomstol med henblik på annullation af en foranstaltning, som er truffet på det fremmedpolitimæssige område, også omfatter de øvrige foreliggende retsmidler i form af klage til andre retter, og om en sådan klage har opsættende virkning i den forstand, at den pågældende har ret til at forblive på statens område, så længe den således anlagte sag verserer.

9 I henhold til artikel 8 »[skal] den pågældende 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.«

10 I denne artikel anses de afgørelser, som direktivet omhandler, som »administrative afgørelser«, og der pålægges medlemsstaterne en forpligtelse til at give enhver, som berøres af en sådan foranstaltning, adgang til at anvende samme retsmidler, som indlændinge har med hensyn til administrative afgørelser. En medlemsstat kan derfor ikke uden at tilsidesætte forpligtelsen ifølge artikel 8 gøre de af direktivet omfattede personers adgang til at anvende et retsmiddel betinget af særlige form- eller proceskrav, som er mindre fordelagtige end dem, som gælder for de retsmidler, indlændinge har mod administrative afgørelser. Alle, der er omfattet af direktivet, skal derfor have adgang til at anvende et retsmiddel mod enhver afgørelse, som kan føre til en udvisning, inden den fuldbyrdes.

11 Artikel 8 angiver ikke, til hvilken retsinstans, afgørelsen skal kunne påklages. Løsningen på dette spørgsmål afhænger af domstolsorganisationen i hver medlemsstat. Det følger heraf, at såfremt administrative afgørelser i en medlemsstat kan indbringes for de almindelige domstole, skal personer, der er omfattet af direktiv 64/221, behandles på samme måde som indlændinge, for så vidt angår de foreliggende muligheder for at påklage administrative afgørelser til disse retsinstanser. Desuden følger heraf, at hvis forvaltningsdomstolene i en medlemsstat ikke har beføjelse til at udsætte iværksættelsen af en administrativ afgørelse, mens en sådan beføjelse er indrømmet de almindelige domstole, er denne medlemsstat forpligtet til at give de personer, der er omfattet af direktivet, mulighed for at indgive en begæring om udsæt-

telse ved disse retsinstanser på samme betingelser som indlændinge. Det skal imidlertid understreges, at disse muligheder hovedsagelig afhænger af domstolenes organisation og af kompetencefordelingen retterne indbyrdes i de forskellige medlemsstater, idet artikel 8 alene pålægger medlemsstaterne at indrømme personer, der er beskyttet af fællesskabsretten, en klageadgang, som ikke er mindre fordelagtig end den, som indlændinge kan udnytte mod administrative afgørelser.

12 Derimod indeholder artikel 8 ingen særlig forpligtelse, for så vidt angår den opsættende virkning, som måtte være knyttet til de retsmidler, der kan anvendes af direktivets personkreds. Bestemmelsen kræver, at den pågældende skal kunne påklage den foranstaltning, som træffes over for ham, og det må — som Domstolen udtalte i dommen i *Royer*-sagen (præmis 60) — heraf udledes, at udvisningsbeslutningen — bortset fra påtrængende tilfælde — ikke kan gennemføres, før den pågældende har haft mulighed for at foretage de nødvendige formelle skridt til at påklage beslutningen. Men der kan ikke af bestemmelsen udledes en ret for den pågældende til at være til stede på medlemsstatens område, så længe den således anlagte sag verserer. En sådan fortolkning, som ville indebære, at den pågældende ensidigt kunne udskyde gennemførelsen af den over for ham trufne foranstaltning ved at påklage den, ville være uforenelig med direktivets formål, som er at afveje hensynet til den offentlige orden, sikkerhed og sundhed med de garantier, som skal sikres de personer, der berøres af foranstaltningerne.

13 De forelagte spørgsmål vil derfor være at besvare således, at 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. Artikel 8 pålægger medlemsstaterne en forpligtelse til at sikre de personer, der er omfattet af direktivet, en retsbeskyttelse, som ikke er mindre fordelagtig end den, de indrømmer deres egne statsborgere i forbindelse med klage over administrative afgørelser, herunder i påkommende tilfælde udsættelse af gennemførelsen af den afgørelse, som påklages. Derimod kan det ikke af artikel 8 udledes, at en medlemsstat er forpligtet til at tillade en udlænding at

være til stede på sit område, så længe sagen verserer, såfremt der dog sikres den pågældende en retfærdig rettergang og adgang til at fremføre alle sine indsigelser.

Vedrørende fortolkningen af artikel 9 i direktiv 64/221

14 For så vidt angår fortolkningen af artikel 9, anmodes Domstolen dels om at præcisere, hvilke muligheder der skal sikres den pågældende med hensyn til at opnå udsættelse med gennemførelsen af fremmedpolitimæssige foranstaltninger, for at han rent faktisk kan udnytte de bestående retsmidler, dels om at afgøre, om bedømmelsen af, om der foreligger et påtrængende tilfælde i artikel 9's forstand, udelukkende henhører under forvaltningens kompetence, eller om den dømmende myndighed, såfremt der opstår tvist herom, også kan afgøre dette spørgsmål.

15 Bestemmelserne i artikel 9 i direktiv 64/221 supplerer bestemmelserne i artikel 8. De har til formål at sikre personer, som rammes af en af de i direktivet angivne foranstaltninger, en vis mindstegaranti med hensyn til fremgangsmåden i de tre særlige tilfælde, som beskrives således i artikel 9, stk. 1:

»Hvis der ingen retsmidler findes, eller hvis retsmidlerne kun tager sigte på spørgsmålet om beslutningens lovlighed, eller ikke har opsættende virkning«. I det første tilfælde skal klagen til »en kompetent myndighed«, der er en anden end den, der er kompetent til at træffe beslutningen, afhjælpe det forhold, at der overhovedet ikke findes retsmidler. I det andet tilfælde skal der ved den kompetente myndigheds behandling af sagen skabes mulighed for at foretage en udtømmende vurdering af den pågældendes forhold og herunder, om den påtænkte foranstaltning er hensigtsmæssig, før der træffes endelig beslutning. I det tredje tilfælde skal fremgangsmåden give den pågældende mulighed for at kræve og i givet fald opnå udsættelse med gennemførelsen af den planlagte foranstaltning og således erstatte den manglende mulighed for at opnå udsættelse ved domstolenes mellemkomst.

16 Heraf følger, at en medlemsstat ikke kan gennemføre bestemmelserne i direktivets artikel 9 på en sådan måde, at de retsmidler, der åbnes mulighed for at anvende i medfør af artikel 8, i praksis begrænses eller bliver uden virkning for personer, der er omfattet at direktivet.

17 For så vidt angår fortolkningen af artikel 9, isoleret betragtet, skal det, som Domstolen også fastslog i dommen i *Royer*-sagen (præmis 59), understreges, at den i artiklen omhandlede klage til den »kompetente myndighed«, bortset fra påtrængende tilfælde, skal ske forud for beslutningen om udvisning. Specielt i det tilfælde, hvor en medlemsstat har gennemført artikel 9 for at afhjælpe, at de bestående retsmidler ikke har opsættende virkning, ville bestemmelsen ikke få den tilsigtede virkning, hvis gennemførelsen af den påtænkte udvisningsforanstaltning — stadig bortset fra påtrængende tilfælde — ikke blev udsat, indtil denne myndighed har udtalt sig (jf. dommen i *Royer*-sagen, præmis 61).

18 Det følger således af artikel 9, at en udvisningsforanstaltning straks kan gennemføres, så snart den nævnte udtalelse er afgivet og meddelt den pågældende, dog stadig under forbehold af, at den pågældende har ret til at opholde sig på statens område i det tidsrum, der er nødvendigt for at indbringe den klage, der er hjemlet i medfør af artikel 8.

19 Hvad endelig angår spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger et påtrængende tilfælde, fremgår det af artikel 9, stk. 1, første afsnit, at bedømmelsen heraf i behørigt godtgjorte tilfælde tilkommer den administrative myndighed, og at udvisningen fra statens område i dette tilfælde kan ske, inden »den kompetente myndighed« har kunnet afgive sin udtalelse.

20 De stillede spørgsmål vil derfor være at besvare således, at den fremgangsmåde, som er foreskrevet i artikel 9 — for så vidt angår prøvelsen af sagen og den udtalelse, der skal afgives — og som skal afbøde utilstrækkelighederne ved de retsmidler, der er omhandlet i artikel 8, ikke har til formål at indrømme retterne en supplerende kompetence med hensyn til udsættelse af gennemførelsen af de foranstaltninger, som direktivet omhandler, eller at indrømme dem en prøvelsesret vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger et påtrængende behov for at gennemføre en udvisningsforanstaltning. De nationale retsinstansers udøvelse af sådanne funktioner henhører under direktivets artikel 8. Denne bestemmelses rækkevidde kan imidlertid ikke begrænses ved foranstaltninger, som en medlemsstat har truffet i medfør af artikel 9.

Kravet om en »retfærdig rettergang« (Menneskerettighedskonventionens artikel 6)

21 Den nationale domstol, som åbenbart anser de rettigheder, som er genstand for den for retten verserende sag, for at være af »civil« karakter, har også spurgt, om det i Fællesskabets retsorden udover bestemmelserne i direktiv 64/221 skal sikres, at de krav, der opstilles i artikel 6 i Konventionen til beskyttelse af Menneskerettigheder og grundlæggende Frihedsrettigheder, opfyldes; ifølge Menneskerettighedskonventionens artikel 6 skal enhver »når der skal træffes afgørelse enten i en strid om hans borgerlige rettigheder og forpligtelser eller angående en mod ham rettet anklage for en forbrydelse, være berettiget til en retfærdig og offentlig rettergang inden en rimelig frist for en ved lov oprettet uafhængig og upartisk domstol«.

22 Det forekommer ikke nødvendigt at behandle dette spørgsmål i denne sammenhæng, idet direktiv 64/221, for så vidt angår de deri omhandlede foranstaltninger, ifølge tredje betragtning i præamblen, må anses for at opfylde det krav om en »retfærdig rettergang«, som opstilles i artikel 6 i Menneskerettighedskonventionen, i det mindste for så vidt angår de retsmidler, der omhandles i artikel 8, som omtalt ovenfor. Dette aspekt af den nationale rets spørgsmål kan altså henstå ubesvaret i denne sag.

Vedrørende sagens omkostninger

23 De udgifter, der er afholdt af kongeriget Belgiens regering, af Den franske Republiks regering, af kongeriget Danmarks 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 om foreløbige forholdsregler, der verserer for præsidenten for Tribunal de première instance de Liège, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN

vedrørende de spørgsmål, som i en sag om foreløbige forholdsregler er forelagt den af præsidenten for Tribunal de première instance de Liège ved kendelse af 18. juni 1979, for ret:

1. Artikel 8 i Rådets direktiv 64/221 af 25. februar 1964 om samordning af de særlige foranstaltninger, som gælder for udlændinge med hensyn til rejse og ophold, og som er begrundet i hensynet til den offentlige orden, sikkerhed og sundhed, 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.

   Bestemmelsen pålægger medlemsstaterne en forpligtelse til at sikre de af direktivet omfattede personer en retsbeskyttelse, som ikke er mindre fordelagtig end den, de indrømmer deres egne statsborgere i forbindelse med klage over administrative afgørelser, herunder, i påkommende tilfælde, udsættelse af gennemførelsen af den afgørelse, som påklages.

   Derimod kan det ikke af artikel 8 i direktiv 64/221 udledes, at medlemsstaterne er forpligtet til at tillade en udlænding at være til stede på dens område, så længe sagen verserer, såfremt der dog sikres den pågældende en retfærdig rettergang og adgang til at fremføre alle sine indsigelser.

2. Den fremgangsmåde, som er foreskrevet i artikel 9 i direktiv 64/221 — for så vidt angår prøvelsen af sagen og den udtalelse, der skal afgives — og som skal afbøde utilstrækkelighederne ved de retsmidler, der er hjemlet i artikel 8, har ikke til formål at indrømme retterne en supplerende kompetence med hensyn til udsættelse af gennemførelsen af de foranstaltninger, som direktivet omhandler, eller at indrømme dem en prøvelsesret vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger et påtrængende behov for at gennemføre en udvisningsforanstaltning.

De nationale retsinstansers udøvelse af sådanne funktioner henhører under direktivets artikel 8.

Denne bestemmelses rækkevidde kan imidlertid ikke begrænses ved foranstaltninger, som en medlemsstat har truffet i medfør af direktivets artikel 9.

Kutscher O'Keeffe Touffait Mertens de Wilmars Pescatore

Mackenzie Stuart Bosco Koopmans Due

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 5. marts 1980.

A. Van Houtte
Justitssekretær

H. Kutscher
Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT F. CAPOTORTI FREMSAT DEN 31. JANUAR 1980 [1]

Høje Ret.

1. De fællesskabsretsregler, som Domstolen skal fortolke i denne præjudicielle sag, er artiklerne 8 og 9 i Rådets direktiv 64/221 af 25. februar 1964 om samordning af de særlige foranstaltninger, som gælder for udlændige med hensyn til rejse og ophold, og som er begrundet i hensynet til den offentlige orden, sikkerhed og sundhed. Under gennemgangen af disse bestemmelser bør der også tages hensyn til de principper vedrørende en retfærdig rettergang, som kan udledes af artikel 6 i Den europæiske Konvention til beskyttelse af Menneskerettigheder og grundlæggende Frihedsrettigheder, idet det skal afgøres, hvilke retsmidler medlemsstaternes statsborgere bør have til rådighed til deres beskyttelse, når der af en anden stat end deres egen træffes foranstaltninger til at udvise dem fra det område, hvor de opholder sig, eller hvor de har anmodet om opholdstilladelse.

Sagens faktiske omstændigheder kan sammenfattes således:

1 — Oversat fra italiensk.