DOMSTOLENS DOM
av den 5 mars 1980*

I mål 98/79

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

Josette Pecastaing, servitris/värdinna, bosatt i Liège,

och

Belgiska staten, företrädd av justitieministern.

Begäran avser tolkningen av artiklarna 8 och 9 i rådets direktiv nr 64/221/EEG av den 25 februari 1964 om samordningen av särskilda åtgärder som gäller utländska medborgares rörlighet och bosättning och som är berättigade med hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa.

DOMSTOLEN

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

generaladvokat: F. Capotorti,
justitiesekreterare: A. Van Houtte,

meddelar följande

* Rättegångsspråk: franska.

dom

DOMSKÄL

1 Genom beslut av den 18 juni 1979, som inkom till domstolen den 21 juni 1979, har ordföranden vid Tribunal de première instance i Liège, inom ramen för ett summariskt förfarande, i enlighet med artikel 177 i EEG-fördraget ställt en rad frågor om tolkningen av artiklarna 8 och 9 i rådets direktiv nr 64/221/EEG av den 25 februari 1964 om samordningen av särskilda åtgärder som gäller utländska medborgares rörlighet och bosättning och som är berättigade med hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa (EGT, s. 850, fransk version; svensk specialutgåva, del 05, volym 01) i syftet att kunna avgöra om ett överklagande av en fransk medborgare, som inom ramen för ett tvistemål begär uppskov med verkställighet av ett utvisningsbeslut avseende henne som fattats av den belgiska polisen, kan tas upp till sakprövning.

Tillämpningen i Belgien av direktiv nr 64/221/EEG

2 Det framgår av de uppgifter som har erhållits under förfarandet att Belgien inte har utfärdat särskilda lagbestämmelser för att genomföra artikel 8 i direktivet. Det är i själva verket obestritt att de rättsmedel som finns att tillgå för att överklaga förvaltningsbeslut till belgiska Conseil d'État kan utnyttjas av alla, oavsett nationalitet, vilket innebär att de personer som avses i artikel 1 i direktivet därigenom har möjlighet att till domstol överklaga åtgärder avseende dem som vidtagits av polisen. När det gäller genomförandet av artikel 9 så har Belgien, genom lagen av den 1 april 1969 (Moniteur belge, s. 6182) antagit en bestämmelse som var avsedd att ge de personer som omfattas av direktivet rätt att vända sig till "Rådgivande kommittén", vilken inrättades genom artikel 10 i lagen om utlänningskontroll av den 28 mars 1952. I enlighet med den kungliga kungörelsen av den 22 december 1969 (Moniteur belge, 1970, s. 1402) har personer, som har fått avslag på en ansökan om uppehållstillstånd eller som omfattas av ett utvisningsbeslut, möjlighet att före utfärdandet härav överklaga till den nämnda kommittén genom att inge en begäran om detta till justitieministern, senast åtta dagar efter det att den berörda personen fick kännedom om beslutet.

3 Det framgår av de uppgifter som har erhållits under förfarandet att en utländsk medborgare som inte har överklagat till Rådgivande kommittén

inom den föreskrivna tidsfristen enligt förvaltningsdomstolarnas rättspraxis inte heller senare har möjlighet att överklaga till Conseil d'État. Den belgiska regeringen har vidare som svar på frågor som domstolen har ställt förklarat att en utländsk medborgare, som berörs av en åtgärd som vidtagits av polisen, enligt förvaltningsmyndigheternas praxis då beslutet meddelas honom varken informeras om möjligheten att överklaga till Rådgivande kommittén, om tidsfristen för ett sådant överklagande eller om de följder som underlåtelsen att överklaga till denna kommitté kan få för ett senare överklagande till domstol.

Bakgrunden till begäran

4 Det framgår av beslutet om hänskjutande och handlingarna i målet att sökanden lagligt reste in i Belgien den 8 oktober 1977 och att hon arbetade som servitris i barer i Liège-området, där polisen misstänkte att det förekom sedlighetskränkande beteende. Den 8 november 1977 ansökte hon, efter att under mellantiden ha registrerat sig i folkbokföringsregistret i den kommun där hon var bosatt, om uppehållstillstånd i egenskap av anställd. Den belgiska polisen begärde upplysningar från de franska myndigheterna, som meddelade att sökanden tidigare hade varit prostituerad i ursprungslandet Frankrike och i Förbundsrepubliken Tyskland. På grundval av dessa upplysningar beslutade utlänningsbyrån vid justitiedepartements avdelning för den allmänna säkerheten den 3 maj 1978 att avslå ansökan om uppehållstillstånd och beordrade henne att lämna landet inom 15 dagar, vid äventyr att hon annars skulle arresteras och föras till gränsen av polis. Beslutet delgavs henne den 16 maj 1978. I beslutet uppges att sökandens vistelse i Belgien "inte är önskvärd av skäl som grundas på hänsyn till allmän ordning". Sökanden överklagade omedelbart till Rådgivande kommittén för utlänningar. Den 14 december 1978 avgav kommittén ett yttrande med innebörden att avslaget på ansökan om uppehållstillstånd var berättigat och den 12 januari 1979 fattade utlänningsbyrån på nytt ett beslut att sökanden skulle lämna landet och anförde i huvudsak samma skäl som i det föregående beslutet och föreskrev även samma tvångsmedel för att verkställa beslutet.

5 Det är klarlagt att sökanden inte överklagade det beslutet till Conseil d'État. Hon har förklarat detta med att det beslut som fattades beträffande henne inte kan betraktas som ett överklagbart beslut, eftersom bara ett ministeriellt utvisningsbeslut, enligt gällande rättspraxis, kan överklagas till Conseil d'État. Däremot har hon väckt talan vid Tribunal de première instance i

Liège, riktad mot den belgiska staten, och yrkade skadestånd eftersom hon hävdade att det beslut som fattats beträffande henne var olagligt. Samtidigt ingav hon en begäran om uppskov med verkställigheten av utvisningsbeslutet till dess att domstolen avgjort sakfrågan.

6 Den nationella domstolen har för att kunna fatta ett beslut med anledning av denna begäran ställt följande frågor till domstolen:

Vid tolkningen av artiklarna 8 och 9 i direktiv nr 64/221/EEG uttalade domstolen, i sin dom av den 8 april 1976 i målet 48/75 Royer, i punkterna 52 - 62 i domskälen och i punkt 4 i sammanfattningen, följande:

"Förutom i vederbörligt styrkta brådskande fall kan ett utvisningsbeslut inte verkställas gentemot en person som skyddas av gemenskapsrätten innan denne har haft möjlighet att uttömma de rättsmedel som han är garanterad enligt artiklarna 8 och 9 i direktiv nr 64/221/EEG."

Första gruppen av frågor

A — Till de rättsmedel som domen handlar om hör de som föreskrivs i artikel 9.2 i direktiv nr 64/221/EEG och som fastställs i artikel 1 i den belgiska lagen av den 1 april 1969, genom vilken en ny artikel 3a infördes i lagen om utlänningskontroll av den 28 mars 1952, nämligen möjligheten att begära omprövning av beslut att vägra ett första uppehållstillstånd eller beslut om utvisning innan tillståndet utfärdats (Conseil d'État de Belgique: dom 17.722 av den 18 juni 1976 och dom 18.609 av den 2 december 1977; Recueil des arrêts du Conseil d'État, 1977, s. 1381).

Till de rättsmedel med upphävande verkan som garanteras genom artikel 8 i direktivet tycks även höra den möjlighet som finns enligt nationell lagstiftning att väcka talan om ogiltigförklaring av förvaltningsbeslut. Skall till dessa rättsmedel med upphävande verkan dessutom höra möjligheten att inleda en process om civilrättsligt ansvar på grund av en felaktig åtgärd mot den som har beslutat om utvisning?

Med andra ord, är den upphävande verkan en processuell regel som endast gäller när direkta rättsmedel utnyttjas eller är denna verkan, för de personer som skyddas av gemenskapsrätten, en del av den grundläggande rättighet som varje person har till en opartisk rättegång?

B — Mer allmänt: Innebär rätten till en opartisk rättegång, i tvister mellan en medborgare från en av Europeiska gemenskapens medlemsstater och en offentlig myndighet i en annan medlemsstat som gäller civila rättigheter och skyldigheter (i den mening som avses i artikel 6 i Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna) och som rör gemenskapsrättsliga bestämmelser, att den berörda medborgaren i praktiken även måste ha möjlighet att närvara personligen vid den berörda statens domstolar?

Om så är fallet, kan man av Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna jämförd med gemenskapsrätten dra slutsatsen att den medborgaren, utom i vederbörligt styrkta brådskande fall, har rätt att uppehålla sig inom den stats territorium mot vilken han har väckt talan, trots att det föreligger ett förvaltningsbeslut om utvisning, så länge förfarandet pågår?

Andra gruppen av frågor

I vederbörligt styrkta brådskande fall kan utvisningsbeslutet verkställas utan hinder av överklagande.

Har fastställandet av om fallet är brådskande så nära samband med utvisningsbeslutet att det är den administrativa myndighet som fattade detta beslut som ensam har behörighet i denna fråga?

Eller är det tvärtom så att fastställandet av om fallet är brådskande har så nära samband med utövandet av rätten att överklaga att det innebär att den frågan, i de fall då invändning görs, skall bedömas av den domstol vid vilken talan fullföljs?

7 Dessa frågor syftar som helhet till att få fastställt vilka skyldigheter som åläggs medlemsstaterna genom artiklarna 8 och 9 i direktiv nr 64/221/EEG när det gäller de rättsliga garantier som skall tillförsäkras den person som ett utvisningsbeslut avser. Den nationella domstolen begär särskilt ett klargörande av vilka krav som för medlemsstaternas vidkommande följer av direktivet i fråga om den upphävande verkan av de rättsmedel som utnyttjas mot ett sådant beslut, möjligheterna att få uppskov med verkställighet av ett sådant beslut och bedömningen av begreppet "brådskande fall" i direktivets artikel 9. Den nationella domstolen hänvisar i detta sammanhang dels till vissa aspekter av den rättspraxis som är en följd av domstolens dom av den 8 april 1976 i målet 48/75 Royer (Rec. 1976, s. 497), dels till begreppet "opartisk

rättegång" som förekommer i artikel 6 i Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Tolkningen av artikel 8 i direktivet

8 De frågor som har ställts när det gäller tolkningen av artikel 8 går i huvudsak ut på att få fastställt om de rättsmedel som finns i en medlemsstat med stöd av denna bestämmelse, förutom överklaganden till en förvaltningsdomstol i syfte att få ett beslut som är hänförligt till området för utlänningskontroll ogiltigförklarat, även innefattar möjligheter att överklaga till andra domstolar och om ett sådant överklagande har upphävande verkan i den meningen att den berörda personen skulle ha rätt att stanna kvar inom territoriet så länge förfarandet som han har inlett pågår.

9 Enligt ordalydelsen i artikel 8 gäller att "personen i fråga skall, då det gäller administrativa myndigheters åtgärder, ha samma juridiska bistånd (recours) som landets medborgare i fråga om alla beslut angående inresa eller vägran att utfärda eller förnya ett uppehållstillstånd eller beslut om utvisning från territoriet".

10 I denna bestämmelse betecknas de beslut som direktivet handlar om som "administrativa myndigheters åtgärder" och medlemsstaterna åläggs en skyldighet att ge varje person som berörs av en sådan åtgärd tillgång till samma rättsmedel som landets egna medborgare har i fråga om förvaltningsmyndigheters beslut. En medlemsstat kan därför inte utan att åsidosätta den skyldighet som åläggs genom artikel 8 göra möjligheten att överklaga för de personer som omfattas av direktivet beroende av särskilda formkrav eller processuella krav, som är mindre fördelaktiga än de som tillämpas när landets egna medborgare överklagar förvaltningsmyndigheters beslut. Alla personer som omfattas av direktivet skall således ha möjlighet att överklaga varje beslut som kan leda till utvisning, innan det verkställs.

11 I artikel 8 anges inte till vilken rättsinstans beslutet skall kunna överklagas. Lösningen på detta är något som beror på rättsväsendets organisation i varje medlemsstat. Härav följer att om förvaltningsbeslut i en medlemsstat kan överklagas till allmän domstol, så skall de personer som omfattas av tillämpningsområdet för direktiv nr 64/221/EEG behandlas på samma sätt som landets egna medborgare när det gäller möjligheterna att överklaga förvaltningsbeslut till dessa domstolar. Härav följer dessutom att om förvalt-

ningsdomstolarna i en medlemsstat inte har befogenhet att bevilja uppskov med verkställigheten av ett förvaltningsbeslut, medan en sådan befogenhet tillerkänns de allmänna domstolarna, så skulle den medlemsstaten vara skyldig att tillåta att de personer som omfattas av direktivets tillämpningsområde ger in en begäran om uppskov med verkställighet till dessa domstolar på samma villkor som landets egna medborgare. Det måste emellertid understrykas att dessa möjligheter huvudsakligen beror på organisationen av rättsväsendet och behörighetsfördelningen mellan rättsinstanserna i de olika medlemsstaterna, eftersom den enda skyldighet som genom artikel 8 åläggs medlemsstaterna är att de ger personer som skyddas av gemenskapsrätten möjligheter att överklaga som inte är mindre fördelaktiga än de egna medborgarnas möjligheter att överklaga förvaltningsbeslut.

12 Artikel 8 medför däremot ingen särskild skyldighet när det gäller den eventuella upphävande verkan som de rättsmedel kan ha som finns att tillgå för de personer som omfattas av direktivet. Om denna bestämmelse kräver att den berörda personen skall kunna överklaga det beslut som rör honom, måste man dra slutsatsen, vilket domstolen uttalade i sin dom i målet Royer (punkt 60 i domskälen), att utvisningsbeslut, med undantag för brådskande fall, inte får verkställas innan den berörda personen har haft möjlighet att fullgöra de formaliteter som krävs för att inleda ett sådant förfarande. Men man kan inte av denna bestämmelse dra slutsatsen att den berörda personen har rätt att uppehålla sig inom den aktuella medlemsstatens territorium under hela den tid som förfarandet som personen har inlett pågår. En sådan tolkning, vars effekt skulle bli att den berörda personen ensidigt skulle ges befogenhet att uppskjuta verkställigheten av det beslut som har fattats avseende honom genom att överklaga det, skulle vara oförenlig med direktivets syfte, vilket är att förena hänsynen till allmän ordning, säkerhet och hälsa med de garantier som skall tillförsäkras de personer som berörs av dessa åtgärder.

13 Svaret på de frågor som har ställts måste alltså bli följande. Artikel 8 avser alla rättsmedel i en medlemsstat som, inom ramen för rättsväsendets organisation och behörighetsfördelningen mellan rättsinstanserna i den berörda staten, finns att tillgå för att överklaga förvaltningsbeslut. I artikel 8 i direktiv nr 64/221/EEG åläggs medlemsstaterna skyldigheten att säkerställa att de personer som omfattas av direktivet har ett rättsligt skydd som inte är mindre fördelaktigt än det rättsliga skydd som landets egna medborgare har vid överklagande av förvaltningsmyndigheters beslut vilket, vid behov, inbegriper uppskov med verkställigheten av de beslut som överklagas. Däremot kan man inte av artikel 8 dra slutsatsen att medlemsstaterna är

skyldiga att låta en utländsk medborgare stanna kvar inom landet under den tid som förfarandet pågår, dock med förbehåll för att han måste kunna få en opartisk rättegång och ha möjlighet att lägga fram hela sitt försvar.

Tolkningen av artikel 9 i direktiv nr 64/221/EEG

14 När det gäller tolkningen av artikel 9 begärs det att domstolen dels klargör vilka möjligheter till uppskov med verkställighet av beslut som är hänförliga till utlänningskontroll som skall garanteras berörda personer så att dessa i praktiken kan utnyttja de rättsmedel som finns att tillgå, dels fastställer om bedömningen av om det är fråga om ett brådskande fall i den mening som avses i artikel 9 är hänförlig till den administrativa myndighetens exklusiva behörighet eller om den bedömningen, i de fall då invändning görs, kan göras av domstol.

15 Bestämmelserna i artikel 9 i direktiv nr 64/221/EEG kompletterar bestämmelserna i artikel 8. De syftar till att tillförsäkra personer som berörs av någon av de åtgärder som anges i direktivet en viss minimigaranti när det gäller förfarandet i de tre särskilda situationer som beskrivs på följande sätt i artikel 9.1: "När rätt att överklaga till domstol inte finns, eller när ett sådant överklagande endast får ske för att avgöra om beslutet har laga giltighet, eller när överklagandet inte kan resultera i ett upphävande". I den första situationen skall klagomål till "en behörig myndighet", som är en annan än den myndighet som är bemyndigad att fatta beslutet, avhjälpa den omständigheten att rätt att överklaga till domstol saknas helt. I den andra situationen skall det genom den behöriga myndighetens ingripande ges möjlighet till en uttömmande granskning av den berörda personens förhållanden, däribland den planerade åtgärdens lämplighet, innan det fattas ett slutligt beslut. I den tredje situationen skall detta förfarande ge den berörda personen möjlighet att begära och vid behov beviljas uppskov med verkställigheten av den planerade åtgärden och på så sätt gottgöra den omständigheten att det inte är möjligt att få uppskov beviljat av en domstol.

16 Härav följer att en medlemsstat inte kan tillämpa bestämmelserna i direktivets artikel 9 på ett sådant sätt att de rättsmedel som skall finnas i enlighet med artikel 8 i praktiken begränsas eller blir utan verkan för de personer som omfattas av direktivets tillämpningsområde.

17 När det gäller tolkningen av artikel 9, betraktad för sig, skall det, som

domstolen uttalade i domen i målet Royer (punkt 59 i domskälen), understrykas att det förfarande för klagomål till en "behörig myndighet" som avses i artikel 9, utom i brådskande fall, skall föregå beslutet om utvisning. Särskilt i fall då en medlemsstat har genomfört artikel 9 i syfte att gottgöra den omständigheten att de möjligheter att överklaga till domstol som finns inte kan resultera i ett upphävande, skulle denna bestämmelse inte få avsedd verkan om verkställigheten av den planerade utvisningen – dock alltid med förbehåll för brådskande fall – inte skulle skjutas upp till dess att denna myndighet har yttrat sig (jfr. domen i målet Royer, punkt 61 i domskälen).

18 Det följer därför av artikel 9 att så snart yttrandet i fråga har avgivits och meddelats den berörda personen får utvisningen verkställas omedelbart, dock alltid med förbehåll för den berörda personens rätt att uppehålla sig inom landet under den tid som är nödvändig för att han skall kunna utnyttja den möjlighet att överklaga som han har i enlighet med artikel 8 i direktivet.

19 Slutligen följer det av artikel 9.1 första stycket att bedömningen av huruvida det är fråga om ett vederbörligt styrkt brådskande fall görs av den administrativa myndigheten och att utvisning från landet i sådana fall får ske innan "den behöriga myndigheten" har haft möjlighet att avge sitt yttrande.

20 Svaret på de frågor som har ställts blir således följande. Det förfarande för granskning och yttrande som föreskrivs i artikel 9, vilket skall avhjälpa bristerna när det gäller de rättsmedel som avses i artikel 8, har inte till syfte att ge domstolarna ytterligare behörighet vad gäller uppskov med verkställighet av de åtgärder som avses i direktivet eller att ge dem rätt att ompröva frågan om det är brådskande att verkställa utvisningen. De nationella domstolarnas utövande av sådana funktioner är hänförliga till artikel 8 i direktivet. Denna bestämmelses räckvidd kan emellertid inte begränsas genom åtgärder som en medlemsstat vidtar med stöd av artikel 9.

Kravet på en "opartisk rättegång" (artikel 6 i Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna)

21 Den nationella domstolen, som uppenbarligen anser att de rättigheter som är föremål för tvisten är av "civil" karaktär, ställer dessutom frågan om det, utöver bestämmelserna i direktiv nr 64/221/EEG, är nödvändigt att säkerställa att gemenskapens rättsordning uppfyller de krav som fastställs i artikel 6 i Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna

och de grundläggande friheterna, i vilken det föreskrivs att "envar skall, när det gäller att pröva hans civila rättigheter och skyldigheter eller anklagelse mot honom för brott, vara berättigad till opartisk och offentlig rättegång inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol, som upprättats enligt lag".

22 Det förefaller inte vara nödvändigt att pröva denna fråga i detta sammanhang, eftersom direktiv nr 64/221/EEG, när det gäller de åtgärder som direktivet avser, enligt tredje övervägandet i ingressen, kan anses uppfylla det krav på en "opartisk rättegång" som föreskrivs i artikel 6 i Europeiska konventionen, åtminstone när det gäller överklagande till domstol som avses i artikel 8 i direktivet och som redogjorts för i det föregående. Denna aspekt av den nationella domstolens frågor kan således lämnas obesvarad.

Rättegångskostnader

23 De kostnader som har förorsakats Belgiens regering, Frankrikes regering, Danmarks regering och Europeiska gemenskapernas kommission, som har inkommit med yttrande till domstolen, är inte ersättningsgilla.

Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den domstolen att besluta om rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

– angående de frågor som genom beslut av den 18 juni 1979, inom ramen för ett summariskt förfarande, förts vidare av ordföranden vid Tribunal de Première Instance i Liège – följande dom:

1) **Artikel 8 i rådets direktiv nr 64/221/EEG av den 25 februari 1964 om samordningen av särskilda åtgärder som gäller utländska medborgares rörlighet och bosättning och som är berättigade med hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa avser alla rättsmedel i en medlemsstat som, inom ramen för rättsväsendets organisation och behörighetsfördelningen**

mellan rättsinstanserna i den berörda staten, finns att tillgå för att överklaga förvaltningsbeslut.

Denna bestämmelse ålägger medlemsstaterna skyldigheten att säkerställa att de personer som omfattas av direktivet har ett rättsligt skydd som inte är mindre fördelaktigt än det som landets egna medborgare har vid överklagande av förvaltningsmyndigheters beslut vilket, vid behov, inbegriper uppskov med verkställigheten av de beslut som överklagas.

Däremot kan man inte av artikel 8 i direktiv nr 64/221/EEG dra slutsatsen att medlemsstaterna är skyldiga att låta en utländsk medborgare stanna kvar inom landet under den tid som förfarandet pågår, dock med förbehåll för att han måste kunna få en opartisk rättegång och ha möjlighet att lägga fram hela sitt försvar.

2) Det förfarande för granskning och yttrande som föreskrivs i artikel 9 i direktiv nr 64/221/EEG, vilket skall avhjälpa bristerna när det gäller de rättsmedel som avses i artikel 8, har inte till syfte att ge domstolarna ytterligare behörighet vad gäller uppskov med verkställighet av de åtgärder som avses i direktivet eller att ge dem rätt att ompröva frågan om det är brådskande att verkställa utvisningen.

De nationella domstolarnas utövande av sådana funktioner är hänförliga till artikel 8 i direktivet.

Denna bestämmelses räckvidd kan emellertid inte begränsas genom åtgärder som en medlemsstat vidtar med stöd av artikel 9 i direktivet.

Kutscher O'Keeffe Touffait Mertens de Wilmars Pescatore

Mackenzie Stuart Bosco Koopmans Due

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 5 mars 1980.

A. Van Houtte
Justitiesekreterare

H. Kutscher
Ordförande