under retssager og de nationale domstole forhindret i at tage den i betragtning som del af fællesskabsretten. Artikel 177, der undtagelsesfrit hjemler nationale domsmyndigheder ret til at forelægge Domstolen spørgsmål om gyldigheden og fortolkningen af enhver retsakt fra institutionerne, forudsætter, at disse retsakter kan påberåbes af de retsundergivne ved de nævnet domsmyndigheder.

Det må derfor i hvert enkelt tilfælde undersøges, hvorvidt den omhandlede bestemmelses natur, opbygning og ordvalg gør den egnet til at have umiddelbar virkning i forholdet mellem medlemsstaterne og disses retsundergivne.

3. Artikel 3, stk. 1 i Rådets direktiv nr. 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, hjemler borgerne rettigheder, som de kan gøre gældende ved de nationale domstole, og som disse skal beskytte.

4. Begrebet den offentlige orden må i fællesskabsretlig sammenhæng og særligt i det omfang, det skal retfærdiggøre en afvigelse fra et grundlæggende fællesskabsretligt princip, fortolkes snævert, således at dets rækkevidde ikke ensidigt kan afgøres af den enkelte medlemsstat uden fællesskabsinstitutionernes kontrol. Det er her ikke uvæsentligt, at de særlige omstændigheder, der kan berettige anvendelsen af begrebet den offentlige orden, kan være forskellige fra land til land og fra periode til periode, og at der derfor i så henseende må indrømmes de nationale kompetente myndigheder et skøn inden for de af traktaten afstukne rammer.

5. EØF-traktatens artikel 48 og artikel 3, stk. 1 i direktiv nr. 64/221 skal fortolkes således, at en medlemsstat, når den af hensyn til den offentlige orden med føje fastsætter restriktioner, ved bedømmelsen af den pågældendes personlige forhold kan betragte det som en relevant omstændighed, at han er tilknyttet en bevægelse eller organisation, hvis virksomhed af medlemsstaten betragtes som skadelig for samfundet uden dog at være forbudt, også selv om der ikke gælder nogen retriktion for de af nævnte stats egne borgere, som for en sådan bevægelse eller organisation ønsker at udøve en lignende virksomhed, som statsborgeren fra den anden medlemsstat.

I sag nr. 41/74

angående en anmodning, som i henhold til EØF-traktatens artikel 177 er indgivet til Domstolen af High Court of Justice, Chancery Division, England, for i den sag, der verserer for den nævnte ret mellem

YVONNE VAN DUYN

og

HOME OFFICE, Indenrigsministeriet,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af EØF-traktatens

artikel 48 og artikel 3 i Rådets direktiv nr. 64/221/EØF af 25. januar 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-specialudgave 1963-1964, s. 109; org. ref. JO af 4. april 1964, s. 850),

afsiger

DOMSTOLEN

sammensat af: præsidenten R. Lecourt, afdelingsformændene C. Ó Dálaigh og Mackenzie Stuart, dommerne A. M. Donner, R. Monaco, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, H. Kutscher og M. Sørensen (refererende),

generaladvokat: H. Mayras
justitssekretær: A. Van Houtte

følgende

DOM

Sagsfremstilling

Forelæggelseskendelsen og de skriftlige indlæg i henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF's Domstol kan sammenfattes således:

I — De faktiske omstændigheder og skriftvekslingen

1. Scientology-Kirken er en bevægelse, der er oprettet i Amerikas forenede Stater, og som virker i Det forenede Kongerige gennem en skole i East Grinstead, Sussex. Den britiske regering anser de aktiviteter, som Scientology-Kirken udøver for stridende mod hensynet til den offentlige orden. Den 25. juli 1968 erklærede sundhedsministeren i Underhuset, at regeringen var overbevist om, at scientology var skadelig for samfundet. Erklæringen indeholdt følgende bemærkninger: »Scientology er en pseudofilosofisk kult ... efter at have gennemgået alt tilgængeligt materiale er regeringen overbevist om, at scientology er skadelig for samfundet. Den gør familiemedlemmer fremmede for hinanden og tillægger enhver, der er imod den, tarvelige og uværdige motiver; dens dogmer og praksis er en potentiel trussel for de menneskers personlighed og velfærd, der er forledt til at følge den. Frem for alt kan dens metoder være en alvorlig fare for sundheden hos dem, der underkaster sig dem. Det er godtgjort, at børn nu indoktrineres. I henhold til gældende ret der ingen mulighed for at forbyde scientology-virksomhed; men regeringen har

draget den slutning, at den er så forkastelig, at det vil være korrekt at bruge ethvert til rådighed stående middel for at standse dens vækst ... Udlændinge kommer her for at studere scientology og for at arbejde på den såkaldte skole i East Grinstead. I henhold til gældende ret kan regeringen forhindre dette ... og har besluttet at gøre det. Følgende foranstaltninger vil blive truffet med øjeblikkelig virkning ...

.....

e) »Arbejdstilladelser og »employment vouchers« (en særlig, nu afskaffet, arbejds- og opholdstilladelse for borgere fra Commonwealthlandene) vil ikke blive udstedt til udlændinge ... med henblik på arbejde for en scientology-afdeling«.

Der er ikke indført nogen legale restriktioner for udøvelse af scientology i Det forenede Kongerige eller (med enkelte uvæsentlige undtagelser) for britiske statsborgere, der ønsker at blive medlem af eller søge beskæftigelse i Scientology-kirken.

2. Frøken van Duyn er nederlandsk statsborger. Ved er brev af 4. maj 1973 blev hun tilbudt arbejde som sekretær hos Scientology-Kirken på dens skole i East Grinstead. Da hun ønskede at acceptere tilbuddet, ankom hun den 9. maj 1973 til lufthavnen i Gatwick, hvor hun blev udspurgt af en embedsmand fra immigrationsmyndighederne og derpå nægtet indrejse i Det forenede Kongerige. Det kom herunder frem, at hun havde arbejdet for en scientology-afdeling i Amsterdam i seks måneder, at hun havde gennemgået kursus i scientology, at hun udøvede scientology, og at det var hendes hensigt at arbejde for en scientology-afdeling i Det forenede Kongerige.

Årsagen til, at indrejsetilladelsen blev nægtet, angives i et dokument, betitlet »Nægtelse af indrejsetilladelse«, der blev overgivet til frøken van Duyn af embedsmanden fra immigrationsmyndighederne. Det lyder således: »De har anmodet om tilladelse til at rejse ind i Det forenede Kongerige for at arbejde for Scientology-Kirken; ministeren er imidlertid af den opfattelse, at det ikke er ønskeligt, at der gives nogen, som er beskæftiget i denne organisation eller udfører opgaver for dem, tilladelse til indrejse i Det forenede Kongerige«.

Denne beføjelse, som embedsmænd fra immigrationsmyndighederne har til at nægte indrejse i Det forenede Kongerige, er hjemlet i sektion 4, stk. 1 i immigrationsloven af 1971 (Immigration Act 1971). Embedsmanden fra immigrationsmyndighederne nægtede indrejsetilladelsen i henhold til regeringens politik og i henhold til § 65 i den gældende anordning om kontrol ved indrejsen, der har lovkraft. § 65 lyder:

»Med undtagelse af en i Det forenede Kongerige bosat persons hustru eller barn under 18 år kan enhver rejsende nægtes indrejsetilladelse af hensyn til almenvellet, såfremt

a) dette er bestemt af ministeren personligt, eller

b) det af omstændigheder, som den pågældende embedsmand fra immigrationsmyndighederne har fået kendskab til, synes korrekt at nægte indrejsetilladelse, fordi det — f.eks. under hensyn til den rejsendes karakter, forhold eller forbindelser — ikke er ønskeligt, at der gives ham indrejsetilladelse«.

3. Frøken van Duyn har henholdt sig til Fællesskabets regler om arbejdskraftens frie bevægelighed og særligt EØF-traktatens artikel 48, forordning nr. 1612/68 og artikel 3 i direktiv nr. 64/221 (Direktivets artikel 3, stk. 1 lyder- »Forholdsregler vedrørende den offentlige orden eller sikkerhed bør udelukkende støttes på den pågældendes personlige forhold«) og har gjort gældende, at nægtelsen af indrejsetilladelsen er retsstridig, hvorfor hun har krævet en afgørelse fra High Court om, at hun er berettiget til at opholde sig i Det forenede Kongerige i erhvervsøjemed og berettiget til indrejsetilladelse i Det forenede Kongerige.

Før yderligere afgørelse træffes, har High Court udsat sagen og i henhold til EØF-traktatens artikel 177 forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

1. Er artikel 48 i traktaten om oprettelse af Det europæiske økonomiske Fællesskab umiddelbart gældende i den forstand, at den hjemler borgerne rettigheder, som de kan gøre gældende ved en domstol i en medlemsstat?

2. Er direktiv nr. 24/221, udstedt den 25. februar 1964 i medfør af traktaten om oprettelse af Det europæiske økonomiske Fællesskab umiddelbart gældende i den forstand, at det hjemler borgerne rettigheder, som de kan gøre gældende ved domstolene i en medlemsstat?

3. Skal artikel 48 i traktaten om oprettelse af Det europæiske økonomiske Fællesskab og artikel 3 i direktiv nr. 64/221/EØF fortolkes således, at en medlemsstat — når den træffer en foranstaltning vedrørende den offentlige orden udelukkende på grundlag af den berørtes personlige forhold — ved bedømmelsen af disse forhold med føje kan inddrage sådanne omstændigheder, som

   a) at den pågældende har eller har haft tilknytning til en bevægelse eller organisation, hvis virksomhed medlemsstaten anser for stridende mod almenvellet, men som ikke er forbudt i henhold til gældende lov i staten, og

   b) at den pågældende har til hensigt at arbejde i medlemsstaten hos en sådan bevægelse eller organisation, idet der for medlemsstatens egne borgere, der ønsker at udføre lignende arbejde hos en sådan bevægelse eller organisation, ikke gælder nogen restriktioner.

4. High Courts kendelse af 1. marts 1974 er registreret på Domstolen den 13. juni 1974.

Der er indgivet skriftlige indlæg af Alan Newman som repræsentant for frøken van Duyn, af W. H. Godwin som repræsentant for Det forenede Kongerige og af A. McClellan som Kommissionens juridiske rådgiver.

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 — Skriftlige indlæg indgivet til Domstolen

Vedrørende det første spørgsmål

Frøken van Duyn og *Kommissionen* har anført, at EØF-traktatens artikel 48 er umiddelbart gældende. De henholder sig særligt til Domstolens afgørelser af 4. april 1974 i sagen, *Kommissionen* mod *Den franske Republik* (sag nr. 167/73, Samling 1974, s. 359), og af 21. juni 1974 i sagen, *Reyners* mod *Den belgiske Stat* (sag nr. 2/74, Samling 1974, s. 631).

På baggrund af afgørelsen i sag nr. 167/73 har *Det forenede Kongerige* intet at anføre til dette spørgsmål.

Vedrørende det andet spørgsmål

Frøken van Duyn har anført, at artikel 3 i direktiv nr. 64/221 er umiddelbart gældende. Hun har bemærket, at Domstolen allerede har givet udtryk for, at direktiver principielt kan være umiddelbart gældende. Hun har henvist til Domstolens afgørelser af 6. oktober 1970 i sagen *Grad* mod *Finanzamt Traunstein* (sag nr. 9/70, Recueil 1970, s. 825) og af 17. december 1970 i *Spa SACE* mod *Det italienske Finansministerium* (sag nr. 33/70, Recueil 1970, s. 1213).

Hun har anført, at betingelserne for, at et direktiv er umiddelbart gældende, er de samme som for traktatens bestemmelser, og hun har understreget, at Domstolen ikke har følt sig forpligtet til at følge den opfattelse, at en given traktatbestemmelse ikke kan være umiddelbart gældende, udelukkende fordi den i sin for-

mulering pålægger en medlemsstat en forpligtelse. Hun har henvist til Domstolens afgørelser af 19. december 1968 i sagen *Salgoil* mod *den italienske minister for udenrigshandel* (sag nr. 13/68, Recueil 1968, s. 661) og af 16. juni 1966 i sagen *Lütticke GmbH* mod *Hauptzollamt Sarrelouis* (sag nr. 57/65, Recueil 1966, s. 293).

Frøken van Duyn har yderligere anført, at et direktiv, der direkte berører borgerne, kan skabe umiddelbare rettigheder for disse, hvis dets bestemmelser er klare og ubetingede, og når det ikke overlader medlemsstaten noget væsentligt skøn med hensyn til pligtens opfyldelse. Er disse betingelser opfyldt, har det ingen betydning,

a) om direktivets bestemmelser konstituerer en handle- eller en undladelsespligt, eller

b) at det er overladt til medlemsstaten at bestemme form og midler til at opnå det tilsigtede mål.

Vedrørende a) fremgår det forudsætningsvis af Domstolens afgørelser i sagerne *Lütticke* og *Salgoil* (nævnt foran), at en traktatsbestemmelse, der pålægger en medlemsstat en handlepligt, er umiddelbart gældende, og den samme gælder for direktivers vedkommende.

Vedrørende b) har hun bemærket, at traktatens artikel 189 udtrykkeligt sondrer mellem direktivets tilsigtede mål og den diskretionære karakter af midlerne til dets gennemførelse.

Hun har hævdet, at artikel 3 opfylder betingelserne for at være umiddelbart gældende. Hun har især henvist til den af direktivets betragtninger, der forudsætter dets umiddelbare virkning, idet den lyder således: »Der bør i hver medlemsstat åbnes tilstrækkelig mulighed for, at de øvrige medlemsstaters statsborgere kan påklage administrative afgørelser på dette område . . .« (dvs. når en medlemsstat påberåber sig hensynet til den offentlige orden, sikkerhed og sundhed i forbindelse med udlændinges rejse og ophold.).

Den eneste »tilstrækkelige mulighed for at påklage«, som en enkeltperson kan anvende, er retten til at gøre direktivets bestemmelser gældende ved de nationale domstole. En afgørelse af dette indhold vil utvivlsomt styrke borgerens retsstilling ved de nationale domstole.

Kommissionen har anført, at en bestemmelse i et direktiv kun kan gælde umiddelbart, når den er klar og utvetydig. Den har henvist til dommene i sagerne *Grad* og *SACE* (foran nævnt).

Kommissionen har bemærket, at en fællesskabsforordning har samme umiddelbare virkning som national lovgivning, hvorimod et direktiv i denne henseende må ligestilles med de traktatbestemmelser, der skaber forpligtelser for medlemsstaterne. Hvis et direktivs bestemmelser er retligt klare og utvetydige og kun overlader gennemførelsen til de nationale myndigheder, må de have en tilsvarende virkning som de traktatsbestemmelser, som Domstolen har anerkendt som umiddelbart gældende.

Kommissionen har derfor anført, at

a) en medlemsstats udøvende myndigheder skal respektere fællesskabsretten, og

b) at nationale myndigheders diskretionere kompetence — såfremt en bestemmelse i et direktiv ikke modsvares af en lignende bestemmelse i national ret men med henblik på det tilsigtede mål er overladt til de nævnte myndigheders diskretionære afgørelse — er indskrænket som følge af fællesskabsbestemmelsen;

c) under disse omstændigheder og i betragtning af, at et direktivs gennemførelse ikke nødvendigvis kræver en ændring af national lovgivning, er det klart, at borgeren må være berettiget til at forhindre, at den pågældende nationale myndighed til skade for ham begår magtmisbrug i forhold til fællesskabsretten.

Ifølge Kommissionen er artikel 3 en af de bestemmelser i direktiv nr. 64/221, der har alle nødvendige kendetegn for at

være umiddelbart gældende i den medlemsstat, som direktivet retter sig til. Og Kommissionen har yderligere påpeget, at det forhold, at det i enkelttilfælde kan være vanskeligt at anvende reglerne, ikke berettiger til nogen undtagelse fra deres almindelige anvendelse.

I denne sammenhæng har Domstolen undersøgt dommen af 7. oktober 1968 fra Belgiens Conseil d'État i *Corveleyn*-sagen (CE 1968, nr. 13.146, dom af 7. 10. 1968, s. 710).

Da de britiske myndigheder med hensyn til det tilsigtede mål ikke har anvendt ordlyden i direktivets artikel 3, har Kommissionen anført, at artikel 3, i medfør af traktatens artikel 189 og i lyset af Domstolens retspraksis, konstituerer en pligt for staten, som borgeren kan gøre gældende ved de nationale domstole, og som begrænser det vide skøn, der tilkommer immigrationsmyndighederne i henhold til § 65 i »Bekendtgørelse om immigrationsbestemmelserne«. Kommissionen har foreslået følgende svar på spørgsmålene: når en bestemmelse er retligt klar og utvetydig, således som det gælder for artikel 3 i direktiv nr. 64/221, er en sådan bestemmelse umiddelbart gældende i den forstand, at den hjemler borgerne rettigheder, som de kan gøre gældende ved domstolene i en medlemsstat.

De forenede Kongerige har påpeget, at EØF-traktatens artikel 189 klart sondrer mellem forordninger og direktiver, og at disse tillægges forskellige virkninger. Det har derfor anført, at det, da Rådet ikke har udstedt en forordning, er indlysende, at dets hensigt har været at tillægge direktivet en anden virkning end en forordning, og at direktivet følgelig ikke er bindende i hele sin udstrækning og umiddelbart gældende i alle medlemsstater.

Det forenede Kongerige har anført, at hverken afgørelserne i *Grad*-sagen eller i *SACE*-sagen kan berettige til den antagelse, at det ingen betydning har, hvorvidt en bestemmelse indeholdes i en forordning, et direktiv eller en beslutning. I begge sager var det omhandlede direktivs formål udelukkende at fastsætte en dato for gennemførelsen af klare og bindende traktatforpligtelser og retsakter udstedt med hjemmel heri. Disse sager viser, at en begrænset bestemmelse i et direktiv under særlige omstændigheder kan være umiddelbart gældende. Bestemmelserne i det i denne sag omhandlede direktiv er ganske anderledes. Direktiv nr. 64/221 rækker langt videre. Det giver medlemsstaterne en forståelig vejledning med hensyn til alle deres trufne foranstaltninger vedrørende arbejdskraftens frie bevægelighed, og i artikel 10 fastslås det udtrykkeligt, at medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme direktivet. Selve ordlyden af artikel 3, stk. 1 forudsætter, at visse foranstaltninger træffes.

Det forenede Kongerige har undersøgt de, så vidt vides eneste, fire sager, hvorunder nationale domstole har behandlet spørgsmålet om direktivets umiddelbare virkning. Det har anført, at det kun er liden hjælp, der kan hentes fra disse sager. *Bl.a.* har det påpeget, at den reelle virking af *Corveleyn*-sagen (foran nævnt) har været genstand for en omfattende debat blandt belgiske jurister, og det fremherskende synspunkt synes at være, at Conseil d'Etat ikke tog stilling til, om direktivet havde umiddelbar virkning men lagde den belgiske opfattelse af offentlig orden til grund, der i sig selv forudsætter hensyn til belgiens internationale forpligtelser.

Vedrørende det tredje sørgsmål

Frøken van Duyn har påpeget, at den første del af spørgsmålet forudsætter en situation, hvor en organisation driver en virksomhed, der er lovlig i staten. Spørgsmålet forudsætter ikke nødvendigvis, at den pågældende privatperson har til hensigt at fortsætte denne tilknytning. Det er tilstrækkeligt, at vedkommende tidligere har haft en tilknytning. I denne henseende har frøken van Duyn mindet om, at det forhold, at en borger har haft forbindelse med en ulovlig organisation og som følge af sin virksomhed

dér er blevet dømt for en forbrydelse, ikke i sig selv kan berettige medlemsstaten til i medfør af artikel 3, stk. 2 i direktiv nr. 64/221 at træffe foranstaltninger begrundet i hensynet til den offentlige orden til udvisning af den pågældende.

Selve dette at tilhøre en lovlig organisation uden nødvendigvis at deltage i dens virksomhed kan ifølge sagsøgerinden ikke vedrøre hendes »forhold«. Forhold forudsætter »virksomhed«. Desuden er den omhandlede organisations virksomhed ikke, blot fordi den pågældende er eller har været passivt medlem, »personlig« i forhold til denne. En anden opfattelse ville medføre, at en medlemsstat kan udvise hvem som helst alene af den grund, at den pågældende i en fjern fortid for en kort periode på ganske lovlig vis har tilhørt en eller anden yderliggående politisk eller religiøs sammenslutning i den pågældendes egen medlemsstat.

Med henblik på den anden del af spørgsmålet har frøken van Duyn henvist til, at individets ret til at bevæge sig, hvor det vil, er et af traktatens grundlæggende principper, og at en forskelsbehandling, der udøves på grundlag af nationaliteten, er forbudt i henhold til artikel 7. Undtagelser fra disse grundlæggende principper må fortolkes indskrænkende.

Hun har påpeget, at spørgsmålet forudsætter en forskelsbehandling udøvet på grundlag af nationaliteten samt en situation, hvor en person, hvis hidtidige adfærd har været dadelløs, anmoder om at måtte rejse ind i en medlemsstat for at arbejde for en organisation, som det står medlemsstatens egne statsborgere frit at arbejde for. Hun har anført, at medlemsstatens valg, hvis en organisation anses for stridende mod den offentlige orden, er enkelt: enten må den forbyde alle og enhver, også dens egne statsborgere, at tage arbejde hos organisationen, eller den må tolere, at andre medlemsstaters statsborgere på lige fod med egne statsborgere tager en sådan beskæftigelse.

Kommissionen har hævdet, at begreberne »den offentlige orden« og »personlige forhold« i artikel 48, stk. 3 i traktaten og artikel 3 i direktiv nr. 64/221 er fællesskabsretlige begreber. De må først fortolkes i en fællesskabsretlig sammenhæng, og nationale kriterier har kun betydning ved anvendelsen af fællesskabsretten.

Hvis hver medlemsstat i praksis kunne bestemme, hvilket omfang begrebet offentlig orden har, ville de forpligtelser, der er en følge af grundsætningen om arbejdskraftens frie bevægelighed, antage mangfoldige former i de forskellige medlemsstater. Denne frihed kan kun opretholdes i hele Fællesskabet på baggrund af en ensartet anvendelse i alle medlemsstater. Det ville stride mod traktaten, såfremt en medlemsstat modtog arbejdstagere fra en anden medlemsstat, mens dets egne arbejdstagere ikke nød den samme behandling i forhold til de regler, der følger af hensynet til den offentlige orden i denne anden stat.

Kommissionen har anført, at den forskelsbehandling, som en medlemsstat af hensyn til den offentlige orden udøver mod statsborgere fra en anden medlemsstat på grund af disses beskæftigelse hos en organisation, hvis virksomhed den betragter som stridende mod almenvellet, udgør en overtrædelse af traktatens artikel 48, stk. 2, når den ikke på samme tid gør det ulovligt for sine egne statsborgere at arbejde for en sådan organisation. Direktivets artikel 3, stk. 1 angiver klart, at forholdsregler, der er truffet af hensyn til den offentlige orden, udelukkende bør støttes på den pågældendes personlige forhold. I henhold til fællesskabsretten kan personlige forhold, der accepteres, når det drejer sig om medlemsstatens egne statsborgere, ikke anses for uacceptable, når det drejer sig om en statsborger fra en anden medlemsstat.

Det er af denne grund, at artikel 3 forbyder, at en medlemsstat som almindelig forholdsregel mod en potentiel skade for samfundet påberåber sig hensynet til den offentlige orden som begrundelse for nægtelse af indrejse, når den pågældendes personlige forhold ikke er eller har været stridende mod hensynet til den offentlige orden i de pågældende medlemsstater. Det bestrides ikke, at medlemskab

af en militant organisation, der er forbudt i værtsmedlemsstaten, kan være et forhold, der kan tages i betragtning ved vurderingen af den pågældendes personlige forhold som begrundelse for at nægte indrejsetilladelse ud fra hensynet til den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed.

Vedrørende den første del af spørgsmålet har *Det forenede Kongerige* behandlet tre problemer.

Det første er, om en persons tidligere eller nuværende tilknytning til en organisation kan siges at være et led i den pågældendes personlige forhold. Det forenede Kongerige er af den opfattelse, at det er væsentligt, at en medlemsstat i forhold til den offentlige orden er berettiget til at tage hensyn til en persons tilknytning til en bevægelse eller organisation. Medlemsstaten bør være berettiget til i givet fald at udvise denne person, dvs. hvis organisationen i et tilstrækkeligt omfang må anses for at være uønsket af hensyn til den offentlige orden, og den pågældendes tilknytning til organisationen er tilstrækkelig nær.

For det andet har Det forenede Kongerige anført, at en foranstaltning, der er truffet af hensyn til den offentlige orden, og hvorved en person udvises fra en medlemsstat som følge af denne persons forbindelse med en organisation, er forenelig med de krav, der stilles ved artikel 3, stk. 1. Det erkender, at sigtet med den nævnte artikel må have været at udelukke kollektive udvisninger og at tilsikre, at de nationale myndigheder i hvert enkelt tilfælde tager hensyn til de personlige forhold. Ikke desto mindre er det ikke uforeneligt med dette formål, at en medlemsstat tager hensyn til en persons forbindelse med en organisation og i givet tilfælde udviser den pågældende på denne baggrund. Hvorvidt en sådan udvisning i det konkrete tilfælde er berettiget må afhænge af det synspunkt, som medlemsstaten anlægger på organisationen.

I praksis må selve tildelingen af indrejsetilladelser til en medlemsstat administreres af et stort antal embedsmænd. Det kan ikke forventes, at sådanne embedsmænd har det samme kendskab som regeringen til en bestemt organisation, og det er uundgåeligt, at disse embedsmænd må handle i henhold til retningslinjer fra regeringen, der fastsætter brede principper, som embedsmændene skal handle efter. Det er også uundgåeligt, at sådanne retningslinjer kan vedrøre særlige organisationer, som en regering kan finde stridende mod hensynet til den offentlige orden.

For det tredje har Det forenede Kongerige anført, at det forhold, at organisationens virksomhed ikke er ulovlig i medlemsstaten men dog af denne er anset for at stride mod den offentlige orden, ikke medfører, at medlemsstaten ikke skulle være berettiget til at tage hensyn til den pågældendes tilknytning til organisationen. Det må tilkomme den enkelte medlemsstat at træffe beslutning om, hvorvidt en organisations virksomhed eller selve organisationen skal gøres ulovlig. Kun denne stat har beføjelse til at foretage en sådan vurdering, der må ske i lyset af de for denne stat særlige forhold. Det er almindeligt bekendt, at Det forenede Kongerige i denne forbindelse har udvist en betydelig tolerance over for organisationer i Det forenede Kongerige. I scientologytilfældet er Det forenede Kongeriges grunde til at anse scientologytilhængernes virksomhed som stridende mod den offentlige orden forklaret i erklæringen i parlamentet den 25. juli 1968. Scientologybevægelsen har stadig sine verdenshovedkvarterer i Det forenede Kongerige, hvorfor scientology særligt vedrører Det forenede Kongerige.

Det forenede Kongerige har bemærket, at der opstår to problemer i forbindelse med det forhold, der henvises til i litra b) i spørgsmålet.

Det første problem er, hvorvidt det forhold, at en person har til hensigt at tage beskæftigelse hos en sådan organisation, kan siges at være et led i den pågældendes personlige forhold. Det må lægges til grund, at en sådan hensigt er et meget vigtigt led i den pågældendes personlige forhold.

Det andet problem er, hvorvidt det forhold, at der ikke gælder nogen restriktioner for medlemsstatens egne statsborgere, der ønsker at påtage sig en lignende beskæftigelse hos en sådan organisation, bevirker, at medlemsstaten ikke er berettiget til at tage hensyn til denne hensigt.

Det forenede Kongerige har påpeget, at en vis forskelsbehandling til fordel for en stats egne borgere ikke kan udgås ved en persons indrejse i staten. Egne statsborgere kan nemlig ikke nægtes indrejse i hjemlandet, hvor uønsket og potentielt skadelig denne end kan være. I henhold til folkeretten er en stat forpligtet til at modtage egne statsborgere. Det forenede Kongerige har bl.a. refereret til artikel 5 (b) (ii) i verdenserklæringen om menneskerettighederne, der lyder: »Enhver har ret til at forlade et hvilket som helst land, også sit eget, og at vende tilbage til sit eget land«. Det har anført, at en medlemsstat må være berettiget til at nægte indrejsetilladelse til f.eks. en narkoman, der er statsborger i en anden stat, selv om den er forpligtet til at modtage en narkoman, der er dets egen statsborger.

Frøken van Duyn, repræsenteret af Alan Newman, Det forenede Kongerige, repræsenteret af Peter Gibson, og Kommissionen, repræsenteret af Anthony McClellan, har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 23. oktober 1974.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 13. november 1974.

Præmisser

1 Ved kendelse af 1. marts 1974, indgået til Domstolen den 13. juni har Vice Chancellor, Chancery Division ved High Court of Justice, England, i medfør af EØF-traktatens artikel 177 stillet 3 spørgsmål vedrørende fortolkningen af visse bestemmelser i fællesskabsretten om arbejdskraftens frie bevægelighed;

2 disse sprøgsmål er stillet i forbindelse med en sag, som en nederlandsk statsborger, der er blevet nægtet indrejse i Det forenede Kongerige for at tiltræde en stilling som sekretær i »Scientology-Kirken«, har anlagt mod indenrigsministeriet.

3 Denne nægtelse var i overensstemmelse med den politik, der føres af regeringen for Det forenede Kongerige over for nævnte organisation, hvis virksomhed den betragter som skadelig for samfundet.

Vedrørende det første spørgsmål

4 Ved det første spørgsmål anmodes Domstolen om at afgøre, hvorvidt EØF-traktatens artikel 48 er umiddelbart gældende i den forstand, at den hjemler

borgerne rettigheder, som de kan gøre gældende ved domstolene i en medlemsstat.

5 I artikel 48, stk. 1 og 2 bestemmes, at arbejdskraftens frie bevægelighed skal være gennemført fra overgangsperiodens udløb, og at den forudsætter »afskaffelse af enhver i nationaliteten begrundet forskelsbehandling af medlemsstaternes arbejdstagere for så vidt angår beskæftigelse, aflønning og øvrige arbejdsvilkår«;

6 disse bestemmelser pålægger medlemsstaterne en klar pligt, der ikke kræver nogen yderligere retsakt hverken fra fællesskabsinstitutionerne eller fra medlemsstaternes side og ikke overlader disse sidste noget skøn med hensyn til dens opfyldelse;

7 i stk. 3, der opregner de rettigheder, som følger af grundsætningen om arbejdskraftens frie bevægelighed, tages et forbehold for de begrænsninger, der retfærdiggøres af hensynet til den offentlige orden, den offentlige sikkerhed og den offentlige sundhed;

anvendelsen af dette forbehold er imidlertid underkastet domstolskontrol, således at medlemsstaternes mulighed for at gøre forbeholdet gældende ikke er til hinder for, at bestemmelserne i artikel 48, der cementerer grundsætningen om arbejdskraftens frie bevægelighed, hjemler borgere rettigheder, som de kan gøre gældende ved de nationale domstole, og som disse skal beskytte;

8 det første spørgsmål bør herefter besvares bekræftende.

Vedrørende det andet spørgsmål

9 Ved det andet spørgsmål anmodes Domstolen om at afgøre, hvorvidt Rådets direktiv af 25. februar 1964 (64/221) 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,

er umiddelbart gældende i den forstand, at det hjemler borgerne rettigheder, som de kan gøre gældende ved domstolene i en medlemsstat;

10 det fremgår af forelæggelseskendelsen, at det alene drejer sig om direktivets artikel 3, stk. 1, der bestemmer, at »forholdsregler vedrørende den offentlige orden eller sikkerhed der udelukkende bør støttes på den pågældendes personlige forhold«.

11 Det forenede Kongerige har gjort gældende, at traktatens artikel 189 sondrer mellem virkningerne af forordninger, af direktiver og af beslutninger, og at det derfor må antages, at Rådet ved ikke at anvende en forordning men et direktiv har villet tillægge denne retsakt en anden virkning end en forordning, og at direktivet følgelig ikke er umiddelbart gældende.

12 Selv om forordninger i medfør af artikel 189 er umiddelbart gældende og som følge heraf i sig selv er egnede til at have umiddelbar virkning, er det ikke en følge heraf, at andre af de i denne artikel nævnte retsakter aldrig kan have tilsvarende virkninger;

det ville være uforeneligt med den bindende virkning, som artikel 189 tillægger direktivet, principielt at udelukke, at den forpligtelse, som det pålægger, aldrig kan påberåbes af borgerne;

særligt i de tilfælde, hvor fællesskabsmyndighederne ved et direktiv har pålagt medlemsstaterne en bestemt fremgangsmåde, ville nyttevirkningen af en sådan retsakt formindskes, såfremt de retsundergivne var forhindret i at påberåbe sig den under retssager og de nationale domstole i at tage den i betragtning, som del af fællesskabsretten;

artikel 177, der undtagelsesfrit hjemler nationale domsmyndigheder ret til at forelægge Domstolen spørgsmål om gyldigheden og fortolkningen af enhver retsakt fra institutionerne, forudsætter i øvrigt, at disse retsakter kan påberåbes af de retsundergivne ved de nævnte domsmyndigheder;

det må derfor i hvert enkelt tilfælde undersøges, hvorvidt den omhandlede bestemmelses art, opbygning og ordvalg gør den egnet til at have umiddelbar virkning i forholdet mellem medlemsstaterne og disses retsundergivne.

13 Artikel 3, stk. 1 i direktiv nr. 64/221 bestemmer, at foranstaltninger, der træffes af hensyn til den offentlige orden, udelukkende bør støttes på den pågældendes personlige forhold, hvorved der tilstræbes en begrænsning af det skøn, som national lovgivning i almindelighed tillægger de myndigheder, der har kompetence angående udlændinges indrejse og udvisning;

denne bestemmelse indeholder dels en pligt, der ikke er underkastet noget forbehold eller nogen betingelse, og som efter sin art ikke kræver nogen yderligere retsakt, hverken fra Fællesskabets institutioner eller fra medlemsstaterne;

da det drejer sig om, at medlemsstaterne har en pligt til ved administrationen af en bestemmelse om undtagelse fra et af traktatens grundlæggende principper, der gælder til fordel for private ikke at tage hensyn til faktorer, der ligger uden for det personlige forhold, kræver de pågældendes retssikkerhed desuden, at de kan påberåbe sig denne pligt, selv om den er fastsat i en generel retsakt, der ikke uden videre i sin helhed har umiddelbar virkning;

14 såfremt der opstår fortolkningsspørgsmål angående bestemmelsernes mening og nøjagtige rækkevidde, kan disse spørgsmål løses ad retsvejen, herunder også ved den præjudicielle procedure i henhold til traktatens artikel 177;

15 det forelagte spørgsmål bør følgelig besvares således, at artikel 3, stk. 1 i Rådets direktiv nr. 64/221 af 25. februar 1964 hjemler borgerne rettigheder, som de kan gøre gældende ved de nationale domstole, og som disse skal beskytte.

Vedrørende det tredje spørgsmål

16 Ved det tredje spørgsmål anmodes Domstolen om at afgøre, hvorvidt traktatens artikel 48 og artikel 3 i direktiv nr. 64/221 skal fortolkes således, at

»en medlemsstat, når den træffer en foranstaltning vedrørende den offentlige orden udelukkende på grundlag af den berørtes personlige forhold, ved bedømmelsen af dette forhold med føje kan inddrage sådanne omstændigheder som,

a) at den pågældende har haft tilknytning til en bevægelse eller organisation, hvis virksomhed medlemsstaten anser for stridende mod almenvellet, men som ikke er forbudt i henhold til gældende lov i staten,

b) at den pågældende har til hensigt at arbejde i medlemsstaten hos en sådan bevægelse eller organisation, selv om der for de af medlemsstaternes egne borgere, som ønsker et udføre lignende arbejde hos en sådan bevægelse eller organisation, ikke gælder nogen restriktioner.«

17 I denne forbindelse bør det først undersøges, hvorvidt tilknytningen til en bevægelse eller organisation i sig selv kan betragtes som et led i den pågældendes personlige forhold i den i artikel 3 i direktiv nr. 64/221 forudsatte betydning;

selv om en tilknytning, der er bragt til ophør, ikke i almindelighed kan berettige, at den pågældende nægtes ret til at bevæge sig frit inden for Fællesskabet, må en nuværende tilknytning, der er udtryk for en deltagelse i bevægelsens eller organisationens virksomhed såvel som en accept af dens mål og hensigt, dog lige fuldt betragtes som en frivillig handling fra den pågældendes side og følgelig som et led i hans personlige forhold i den nævnte bestemmelses forstand.

18 Det stillede spørgsmål rejser endelig problemet om, hvilken betydning der bør tillægges den omstændighed, at den omhandlede organisations virksomhed, som medlemsstaten anser for stridende mod almenvellet, dog ikke er forbudt i henhold til national lovgivning;

i denne forbindelse bør det imidlertid understreges, at begrebet den offentlige orden i fællesskabsretlig sammenhæng og særligt i det omfang, det skal retfærdiggøre en afvigelse fra det grundlæggende princip om arbejdskraftens frie bevægelighed, må fortolkes snævert, således at dets rækkevidde ikke ensidigt kan afgøres af den enkelte medlemsstat uden fællesskabsinstitutionernes kontrol;

det er her ikke uvæsentligt, at de særlige omstændigheder, der kan berettige anvendelsen af begrebet den offentlige orden, kan være forskellige fra land til land og fra periode til periode, og at der derfor i så henseende må indrømmes de nationale kompetente myndigheder et skøn inden for de af traktaten afstukne rammer;

19 det følger heraf, at en medlemsstat, når dens kompetente myndigheder klart har defineret deres holdning til en bestemt organisations virksomhed og karakteriseret den som en fare for samfundet og har truffet administrative foranstaltninger for at hindre denne virksomhed, kan påberåbe sig hensynet til den offentlige orden uden at forbyde virksomheden ved lov, såfremt en sådan foranstaltning efter omstændighederne ikke synes hensigtsmæssig.

20 Endelig rejser det stillede spørgsmål det problem, hvorvidt en medlemsstat af hensyn til den offentlige orden kan modsætte sig, at en statsborger fra en anden medlemsstat på dens territorium udøver en lønnet virksomhed hos en sådan bevægelse eller organisation, selv om der ikke gælder nogen lignende restriktion for egne statsborgere.

21 Skønt traktaten knæsætter grundsætningen om arbejdskraftens frie bevægelighed uden nogen forskelsbehandling af medlemsstaternes statsborgere, underkastes de af den nævnte grundsætning flydende rettigheder i artikel 48, stk. 3 et forbehold med hensyn til de begrænsninger, der retfærdiggøres af hensynet til den offentlige orden, den offentlige sikkerhed og den offentlige sundhed;

de rettigheder, der er underkastet dette forbehold, er i henhold til den nævnte bestemmelse bl.a. retten til at søge faktisk tilbudte stillinger, til frit at bevæge sig inden for medlemsstaternes område i dette øjemed og til at tage ophold i en af medlemsstaterne for at udøve beskæftigelse dér;

det nævnte forbehold bevirker, at en statsborger fra en medlemsstat kan nægtes adgang til og ophold på en anden medlemsstats område i de tilfælde, hvor forbeholdet gøres gældende;

22 i øvrigt kan det ikke antages, at traktaten har underkendt det folkeretlige princip, der gælder i medlemsstaternes indbyrdes forhold, og hvorefter en stat ikke kan nægte egne statsborgere adgang til sit område og ophold dér;

23 det følger heraf, at en medlemsstat af hensyn til den offentlige orden i givet fald kan afvise at lade grundsætningen om arbejdskraftens frie bevægelighed gælde for en statsborger fra en anden medlemsstat, der ønsker at udføre et bestemt lønnet arbejde, selv om der ikke er pålagt statens egne borgere en lignende restriktion;

24 det stillede spørgsmål må derfor besvares på den måde, at EØF-traktatens artikel 48 og artikel 3, stk. 1 i direktiv nr. 64/221 skal fortolkes således, at en medlemsstat, når den af hensyn til den offentlige orden med føje fastsætter restriktioner, ved bedømmelsen af den pågældendes personlige forhold kan betragte det som en relevant omstændighed, at han er tilknyttet en bevægelse eller organisation, hvis virksomhed af medlemsstaten betragtes som skadelig for samfundet uden dog at være forbudt også selv om der ikke gælder nogen restriktion for de af nævnte stats egne borgere, som hos en sådan bevægelse eller organisation ønsker at udøve en lignede virksomhed, som statsborgeren fra den anden medlemsstat.

Vedrørende sagsomkostningerne

25 De udgifter, der er afholdt af Det forenede Kongerige og af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, som begge har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke godtgøres;

da retsforhandlingerne i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN

vedrørende de spørgsmål, som ved kendelse af 1. marts 1974 er forelagt den af High Court of Justice, for ret:

1. **EØF-traktatens artikel 48 har umiddelbar virkning i medlemsstaternes retsorden og hjemler private rettigheder, som de nationale domstole skal beskytte.**

2. **Artikel 3, stk. 1 i Rådets direktiv nr. 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, hjemler borgerne rettig-**

heder, som de kan gøre gældende ved de nationale domstole, og som disse skal beskytte.

3. **EØF-traktatens artikel 48 og artikel 3, stk. 1 i direktiv nr. 64/221 skal fortolkes således, at en medlemsstat, når den af hensyn til den offentlige orden med føje fastsætter restriktioner, ved bedømmelsen af den pågældendes personlige forhold kan betragte det som en relevant omstændighed, at han er tilknyttet en bevægelse eller organisation, hvis virksomhed af medlemsstaten betragtes som skadelig for samfundet uden dog at være forbudt, også selv om der ikke gælder nogen restriktion for de af nævnte stats egne borgere, som hos en sådan bevægelse eller organisation ønsker at udøve en lignende virksomhed, som statsborgeren fra den anden medlemsstat.**

Lecourt Ó Dálaigh Mackenzie Stuart Donner Monaco
Mertens de Wilmars Pescatore Kutscher Sørensen

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 4. december 1974.

A. Van Houtte
Justitssekretær

R. Lecourt
Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT H. MAYRAS FREMSAT DEN 13. NOVEMBER 1974 [1]

Høje Ret.

Indledning

Denne præjudicielle sag påkalder sig af to grunde en særlig interesse.

Det er første gang, at en domstol i Det forenede Kongerige, High Court of Justice i London, i medfør af Rom-traktatens artikel 177 har forelagt Dem en anmodning om fortolkning af fællesskabsretlige regler.

Det er også første gang, De anmodes om at løse det vigtige problem, der for så vidt angår arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet følger af det udtrykkelige forbehold i traktatens artikel 48 med hensyn til den offentlige orden og den offentlige sikkerhed.

1 — Oversat fra fransk.