DOMSTOLENS DOM
av den 4 december 1974*

I mål 41/74

har the Chancery Division of the High Court of Justice i England till domstolen gett in en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 177 i EEG-fördraget i det mål som pågår vid den nationella domstolen mellan

Yvonne van Duyn

och

Home Office.

Begäran avser tolkningen av artikel 48 i EEG-fördraget och artikel 3 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, 4.4.1964, s. 850).

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden R. Lecourt, avdelningsordförandena C. Ó Dálaigh och A. J. Mackenzie Stuart samt domarna A. M. Donner, R. Monaco, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, H. Kutscher och M. Sørensen (referent),

generaladvokat: H. Mayras,
justitiesekreterare: A. Van Houtte,

meddelar följande

dom

DOMSKÄL

1 Genom beslut av Vice Chancellor av den 1 mars 1974, som kom in till

* Rättegångsspråk: engelska.

EG-domstolens kansli den 13 juni, har the Chancery Division of the High Court of Justice i England i enlighet med artikel 177 i EEG-fördraget ställt tre frågor om tolkningen av vissa bestämmelser i gemenskapsrätten rörande arbetstagarnas fria rörlighet.

2 Dessa frågor har ställts inom ramen för en talan mot Home Office av en nederländsk medborgare som vägrats inresa till Förenade kungariket för att där påbörja en anställning som sekreterare hos Church of Scientology.

3 Denna vägran gjordes i enlighet med den politik som Förenade kungarikets regering för mot den nämnda organisationen, vars verksamhet den anser utgöra en fara för samhället.

Den första frågan

4 Genom den första frågan anmodas domstolen att avgöra om artikel 48 i EEG-fördraget är direkt tillämplig på så sätt att den tilldelar enskilda personer rättigheter som de kan göra gällande vid domstol i en medlemsstat.

5 Artikel 48 föreskriver i punkterna 1 och 2 att fri rörlighet för arbetstagare skall säkerställas från och med övergångsperiodens utgång, vilket innebär att "all diskriminering av arbetstagare från medlemsstaterna på grund av nationalitet skall avskaffas vad gäller anställning, lön och övriga arbets- och anställningsvillkor".

6 Dessa bestämmelser ålägger medlemsstaterna en precis skyldighet, som inte kräver någon ytterligare rättsakt från vare sig gemenskapens institutioner eller medlemsstaterna och som inte ger de senare något utrymme för skönsmässig bedömning med hänsyn till genomförandet.

7 I punkt 3, som anger de rättigheter som innefattas av principen om fri rörlighet för arbetstagare, görs ett förbehåll för de begränsningar som grundas på hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa.

Tillämpningen av detta förbehåll är dock underställd domstolskontroll, så att en medlemsstats möjlighet att göra förbehållet gällande inte hindrar att bestämmelserna i artikel 48, som fastställer principen om den fria rörligheten för arbetstagare, tilldelar enskilda personer rättigheter som de kan göra gällande vid domstol och som de nationella domstolarna skall skydda.

8 Frågan skall således besvaras jakande.

Den andra frågan.

9 Genom den andra frågan anmodas domstolen att avgöra om rådets direktiv nr 64/221 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, är direkt tillämpligt på så sätt att det tilldelar de enskilda rättigheter som de kan göra gällande vid domstol i en medlemsstat.

10 Det framgår av beslutet om hänskjutande att det av direktivets bestämmelser endast är fråga om artikel 3.1 som föreskriver att "åtgärder vidtagna med hänsyn till allmän ordning eller säkerhet skall grunda sig uteslutande på den berörda personens eget uppförande".

11 Förenade kungariket har gjort gällande att artikel 189 i fördraget skiljer mellan den verkan som förordningar, direktiv respektive beslut har och att man således kan förmoda att rådet genom att inte anta en förordning utan ett direktiv, har velat ge denna rättsakt en annan verkan än en förordning och att direktivet följaktligen inte skall vara direkt tillämpligt.

12 Även om förordningar enligt bestämmelserna i artikel 189 skall vara direkt tillämpliga och följaktligen i sig är ägnade att ha en direkt effekt, medför detta inte att de övriga kategorier av rättsakter som avses i den artikeln aldrig kan ha en sådan effekt.

Det skulle vara oförenligt med den bindande verkan som artikel 189 tillerkänner direktiv att i princip utesluta att de berörda personerna kan åberopa den skyldighet som föreskrivs i direktiven.

Särskilt skulle, i de fall då gemenskapens institutioner i direktiv har ålagt medlemsstaterna en skyldighet att förhålla sig på ett visst sätt, en sådan rättsakts ändamålsenliga verkan försvagas om de enskilda hindrades att inför nationella domstolar åberopa rättsakten och om dessa domstolar hindrades att beakta rättsakten som en del av gemenskapsrätten.

Artikel 177, som undantagslöst ger nationella domstolar rätt att till EG-domstolen hänskjuta frågor om giltigheten och tolkningen av institutionernas

alla rättsakter, förutsätter för övrigt att de enskilda kan åberopa dessa rättsakter vid de nationella domstolarna.

Det måste därför i varje enskilt fall undersökas om den aktuella bestämmelsen med hänsyn till sin rättsliga natur, systematik och ordalydelse är ägnad att ha direkt effekt i förhållandet mellan medlemsstaterna och de enskilda.

13 Avsikten med att i artikel 3.1 i direktiv nr 64/221 föreskriva att åtgärder som vidtas med hänsyn till allmän ordning uteslutande skall grunda sig på den berörda personens eget uppförande är att begränsa det utrymme för skönsmässig bedömning som nationell lagstiftning i allmänhet tillerkänner de behöriga myndigheterna i fråga om inresa för och utvisning av utlänningar.

Denna bestämmelse innebär å ena sidan en skyldighet som inte är underkastad något förbehåll eller villkor och som till sin natur inte kräver någon ytterligare rättsakt från vare sig gemenskapens institutioner eller medlemsstaterna.

Eftersom det å andra sidan är fråga om en skyldighet för medlemsstaterna att vid tillämpning av en bestämmelse om undantag från en grundläggande princip i fördraget till förmån för enskilda personer inte beakta några andra faktorer än personens uppförande, kräver rättssäkerheten för de berörda personerna att dessa skall kunna åberopa denna skyldighet, trots att den fastställts i en normerande rättsakt som inte utan vidare har direkt effekt i sin helhet.

14 Om det uppstår tolkningsfrågor om bestämmelsens innebörd och exakta räckvidd, kan dessa frågor lösas på rättslig väg, även med beaktande av det förfarande som föreskrivs i artikel 177 i fördraget.

15 Frågan skall därför besvaras på följande sätt. Artikel 3.1 i rådets direktiv nr 64/221 av den 25 februari 1964 ger upphov till rättigheter för enskilda som dessa kan göra gällande vid domstol i en medlemsstat och som de nationella domstolarna skall skydda.

Den tredje frågan

16 Genom den tredje frågan anmodas domstolen att avgöra om artikel 48 i fördraget och artikel 3 i förordning 64/221 skall tolkas på följande sätt:

"När en medlemsstat fullgör sin skyldighet att uteslutande grunda sig på den berörda personens eget uppförande då den med hänsyn till allmän ordning vidtar en åtgärd, har den rätt att vid bedömningen av personens uppförande ta hänsyn till

a) det faktum att denna person tillhör eller har tillhört en rörelse eller en organisation vars verksamhet av medlemsstaten betraktas som stridande mot allmänintresset, dock utan att verksamheten är förbjuden enligt lagstiftningen i den staten,

b) det faktum att den berörda personen har för avsikt att arbeta i medlemsstaten inom en sådan rörelse eller organisation, även om medlemsstatens egna medborgare, som önskar utöva liknande verksamhet inom en sådan rörelse eller organisation, inte ålagts några begränsningar."

17 I detta sammanhang skall det i första hand prövas om tillhörigheten till en rörelse eller en organisation i sig kan utgöra ett eget uppförande enligt artikel 3 i direktiv 64/221.

Även om tillhörighet som har upphört i allmänhet inte kan vara ett skäl till att neka den berörda personen rätten att röra sig fritt inom gemenskapen, kan dock en pågående tillhörighet, som ger uttryck för ett deltagande i rörelsens eller organisationens verksamhet och ett godtagande av dess mål och avsikter, anses utgöra en frivillig handling från den berörda personens sida och följaktligen en del av hans egna uppförande enligt den nämnda bestämmelsen.

18 Den ställda frågan tar även upp problemet om betydelsen av det faktum att verksamheten i den ifrågavarande organisationen, vilken verksamhet medlemsstaten anser strida mot allmänintresset, dock inte är förbjuden enligt den nationella lagstiftningen.

I detta sammanhang bör det betonas att begreppet allmän ordning i gemenskapsrättsligt sammanhang skall tolkas restriktivt. Detta gäller särskilt då begreppet används för att motivera en avvikelse från den grundläggande principen om arbetstagares fria rörlighet, så att ingen medlemsstat ensidigt kan bestämma dess räckvidd utan kontroll av gemenskapens institutioner.

Dock kan de särskilda omständigheter som kan motivera en tillämpning av begreppet allmän ordning variera från ett land till ett annat och från en tid

till en annan. Det är därför nödvändigt att i detta hänseende tillerkänna de behöriga nationella myndigheterna ett utrymme för skönsmässig bedömning inom de ramar som fastställts i fördraget.

19 Därav följer att den medlemsstat, vars behöriga myndigheter klart har fastställt sin ståndpunkt i fråga om en bestämd organisations verksamhet genom att karaktärisera verksamheten som en fara för samhället och som har vidtagit administrativa åtgärder för att hindra denna verksamhet, kan åberopa hänsyn till allmän ordning utan att i lag förbjuda verksamheten, om en sådan åtgärd under rådande förhållanden inte anses vara lämplig.

20 Frågan gäller slutligen problemet huruvida en medlemsstat med hänsyn till allmän ordning har rätt att neka en annan medlemsstats medborgare att inom sitt territorium utöva en avlönad verksamhet i en rörelse eller organisation, trots att någon liknande inskränkning inte gäller för de egna medborgarna.

21 Även om fördraget fastställer den fria rörligheten för arbetstagare utan diskriminering mellan medlemsstaternas medborgare, underkastas på detta område enligt artikel 48.3 de rättigheter som följer därav ett förbehåll avseende begränsningar som grundas på hänsyn till allmän ordning, säkerhet och allmän hälsa.

De rättigheter som är underkastade detta förbehåll innefattar enligt den angivna bestämmelsen bl. a. rättigheten att anta faktiska erbjudanden om anställning, rättigheten att förflytta sig fritt inom medlemsstaternas territorium för detta ändamål samt rättigheten att uppehålla sig i en medlemsstat i syfte att ha anställning där.

Det angivna förbehållet medför således att tillträdet till en medlemsstat och vistelse inom dess territorium kan vägras en medborgare i en annan medlemsstat i samtliga fall där förbehållet är tillämpligt.

22 Å andra sidan kan inte EEG-fördraget i förhållandena mellan medlemsstaterna antas underkänna den folkrättsliga princip enligt vilken en stat inte kan vägra sina egna medborgare rätten att få tillträde till dess territorium och att vistas där.

23 Därav följer att en medlemsstat med hänsyn till allmän ordning i tillämpliga fall kan vägra att följa principen om fri rörlighet för arbetstagare i fråga om en medborgare i en annan medlemsstat som vill utöva en bestämd avlönad verksamhet, trots att inte någon liknande inskränkning gäller för de egna medborgarna.

24 Frågan skall därför besvaras på följande sätt. Artikel 48 i EEG-fördraget och artikel 3.1 i direktiv nr 64/221 skall tolkas på så sätt att en medlemsstat, som gör gällande inskränkningar som är berättigade med hänsyn till allmän ordning, får såsom den berörda personens egna uppförande beakta att denne tillhör en rörelse eller en organisation vars verksamhet, utan att dock vara förbjuden, av den medlemsstaten betraktas som en fara för samhället. Detta gäller även om ingen begränsning ålagts denna stats egna medborgare, som önskar utöva liknande verksamhet inom samma rörelser eller organisationer.

Rättegångskostnader

25 De kostnader som har förorsakats Förenade kungariket och Europeiska gemenskapernas kommission, som har inkommit med yttrande till domstolen, är inte ersättningsgilla.

26 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 1 mars 1974 förts vidare av High Court of Justice - följande dom:

1) **Artikel 48 i EEG-fördraget har direkt effekt inom medlemsstaternas rättsordningar och tilldelar de enskilda rättigheter som de nationella domstolarna skall skydda.**

2) **Artikel 3.1 i rådets direktiv nr 64/221 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, ger upphov till rättigheter för enskilda som dessa kan göra gällande vid domstol i en medlemsstat och som de nationella domstolarna skall skydda.**

3) **Artikel 48 i EEG-fördraget och artikel 3.1 i direktiv 64/221 skall tolkas på så sätt att en medlemsstat, som gör gällande inskränkningar som är berättigade med hänsyn till allmän ordning, får såsom den berörda personens egna uppförande beakta att denne tillhör en rörelse eller en organisation vars verksamhet, utan att dock vara förbjuden, av den medlemsstaten betraktas som en fara för samhället. Detta gäller även om ingen begränsning ålagts denna stats egna medborgare, som önskar utöva liknande verksamhet inom samma rörelser eller organisationer.**

Lecourt Ó Dálaigh Mackenzie Stuart Donner Monaco

Mertens de Wilmars Pescatore Kutscher Sørensen

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 4 december 1974.

A. Van Houtte
Justitiesekreterare

R. Lecourt
Ordförande