fællesskabsrettens anvendelsesområde, uanset om værtslandet har udstedt opholdstilladelse eller ej.
det i traktatens artikel 48, stk. 3 og 56, stk. 1 udtrykte forbehold vedrørende beskyttelsen af den offentlige orden, den offentlige sikkerhed og den offentlige sundhed skal ikke forstås som en forudgående betingelse for erhvervelse af indrejse- og opholdsret men det åbner mulighed for i enkelttilfælde og med en passende begrundelse at indføre restriktioner i udøvelsen af en ret, som er direkte afledt af traktaten.

2. Artikel 4 i direktiv nr. 68/360 indebærer en forpligtelse for medlemsstaterne til at udstede opholdstilladelse til enhver, der ved at forevise den fornødne dokumentation godtgør, at han omfattes af en af de kategorier, som er fastsat i samme direktivs artikel 1.
3. Det forhold, at en statsborger i en medlemsstat har undladt at efterkomme de formelle regler vedrørende udlændinges indrejse, flytning og ophold, kan ikke i sig selv true den offentlige orden og sikkerhed og kan således ikke alene retfærdiggøre hverken en udvisning eller en foreløbig frihedsberøvelse med henblik på en sådan forholdsregel.
4. 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 nr. 64/221.
5. Traktatens artikler 53 og 62 indeholder forbud mod, at en medlemsstat indfører nye begrænsninger i adgangen for andre medlemsstaters statsborgere til at etablere sig samt i den frihed til udveksling af tjenesteydelser, der faktisk er opnået, idet de er til hinder for, at medlemsstaterne genindfører mindre liberale bestemmelser eller fremgangsmåder i det omfang de trufne liberaliseringsforanstaltninger er et udslag af forpligtelser, som følger af traktatens bestemmelser og målsætning.
6. Den frihed, som medlemsstaterne har i medfør af artikel 189 for så vidt angår valget af former og midler til gennemførelse af direktiver, indskrænker ikke deres forpligtelse til at vælge de former og midler, som er bedst egnede til at sikre direktivernes tilsigtede virkninger.

I sag 48/75

angående en anmodning, som i henhold til EØF-traktatens artikel 177 er indgivet til Domstolen af underretten i Liège for i den straffesag, som verserer for den nævnte ret mod

JEAN NOËL ROYER med bopæl i Lisieux (Frankrig),

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af flere fællesskabsretlige bestemmelser vedrørende arbejdskraftens fri bevægelighed, etableringsretten og den fri udveksling af tjenesteydelser, navnlig EØF-traktatens artikler 48, 53, 56 og 62 samt Rådets direktiver nr. 64/221 af 25. februar 1964 om samordning af de særlige foranstaltninger, som gælder for udlændinge med hensyn til rejser og ophold, og som er begrundet i hensynet til den offentlige orden, sikkerhed og sundhed, og nr. 68/360 af 15. oktober 1968 om afskaffelse

af restriktioner om rejse og ophold inden for Fællesskabet for medlemsstaternes arbejdstagere og deres familiemedlemmer,

afsiger

DOMSTOLEN

sammensat af: præsidenten R. Lecourt, afdelingsformanden H. Kutscher, dommerne A. M. Donner, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, M. Sørensen og A. J. Mackenzie Stuart,

generaladvokat: H. Mayras
justitssekretær: A. Van Houtte

følgende

DOM

Sagsfremstilling

De faktiske omstændigheder, sagens forløb og parternes indlæg i henhold til artikel 20 i protokollen for statutten for EØF-Domstolen kan sammenfattes således:

I — De faktiske omstændigheder og retsforhandlingernes forløb

Jean Noël Royer, fransk statsborger, handlende, med bopæl i Lisieux (Frankrig), blev i henhold til forholdsregler, vedtaget af anklagemyndigheden i Liège til undertrykkelse af bandekriminalitet samt til iværksættelse af foranstaltninger mod internationale forbrydere, den 18. januar 1972 »opdaget« i Grâce-Hollogne, en lokalitet uden for Liège, hvor hans ægtefælle ledede et danseetablissement.

Det belgiske kriminalpoliti fandt under undersøgelsen navnlig ud af, at Royer havde opholdt sig i Grâce-Hollogne siden november 1971 uden at have efterkommet de administrative bestemmelser om anmeldelse til folkeregistret, og at han i Frankrig havde været retsforfulgt for diverse bevæbnede tyverier begået mellem 1959 og 1966 og idømt to års fængsel for alfonseri.

Ifølge ordrer fra administration générale de la sureté, fremmedafdelingen, gav det belgiske kriminalpoliti den 24. januar 1972 Royer påbud om at forlade landet med den begrundelse, at han opholdt sig der ulovligt, samt et forbud mod at vende tilbage.

Royer begav sig i henhold til påbudet om at forlade landet til Aachen, hvor han opholdt sig indtil den 10. februar 1972.

Det belgiske kriminalpoliti opdagede den 11. marts 1972 påny Royer's tilstedeværelse i Grâce-Hollogne. Det lokale politi pågreb ham den 27. april 1972.

Royer blev anholdt for at have overtrådt påbudet om at forlade landet samt forbudet mod at vende tilbage, blev overgivet til anklagemyndigheden og fængslet den 28. april 1972.

Den 3. maj 1972 afsagde Chambre du Conseil løsladelseskendelse til fordel for Royer.

Forelagt anklagemyndighedens begæring om opretholdelse af varetægtsfængslingen afsagde Chambre des mises en accusation den 10. maj 1972 en dom, der stadfæstede løsladelseskendelsen.

Royer blev løsladt samme dag, efter at han forinden havde fået forkyndt en ministeriel udvisningsordre af 5. maj 1972 samt et påbud om at forlade landet.

Udvisningsordren, som var udstedt af justitsministeren i henhold til § 3 i lov af 28. marts 1952 om fremmedpolitiet, blev begrundet med, at »Royer's personlige forhold medfører, at hans tilstedeværelse må bedømmes som farlig for den offentlige orden . . .« og at han »ikke har overholdt betingelserne for udlændinges ophold og ikke har etableringstilladelse i Kongeriget«.

Tribunal (correctionnel) de première instance (underretten i straffesager) i Liège idømte ved dom af 6. november 1972 Royer til betinget fængsel i 1 måned og en bøde på 3 000 FB for ulovligt ophold i Belgien fra november 1971 til den 10. februar 1972.

I 1973 blev Royer på ny tiltalt og indstævnet for underretten i Liège for mellem den 10. februar og den 27. april 1972 at være rejst ind i og have opholdt sig i Belgien uden at have opnået tilladelse hertil fra justitsministeren i den ved kongelig anordning (arrêté royal) af 21. december 1965 om betingelserne for udlændinges indrejse, ophold og etablering i Belgien fastsatte form.

I betragtning af, at fortolkningen af flere fællesskabsretlige bestemmelser om arbejdskraftens frie bevægelighed, etableringsretten og den fri udveksling af tjenesteydelser var inddraget i sagen, besluttede 11. afdeling ved kriminalretten i Liège ved en udførligt begrundet kendelse af 6. maj 1975 at udsætte sagen, indtil Domstolen i medfør af EØF-traktatens artikel 177 præjudicielt havde udtalt sig om følgende spørgsmål:

1. Er undladelsen af at opfylde de ved national lov fastsatte formelle regler til kontrol af udøvelsen af en ret, der følger af traktaten, i sig selv et personligt forhold, der truer den offentlige orden, sikkerhed og sundhed, jfr. artikel 3, stk. 1 i direktiv nr. 64/221, ud fra hvilket de nationale love må fortolkes?
   Er en sådan undladelse i sig selv en retmæssig grund til en foreløbig frihedsberøvelse, når henses til den praktiske virkning, traktaten bør have, til princippet om beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder ved anvendelsen af fællesskabsretten og til det forhold, at nævnte undladelse forekommer i forbindelse med udøvelsen af en ret?
   Er en udvisningsforanstaltning, som er truffet med denne begrundelse under henvisning til begrebet ulovligt ophold, af generalpræsentiv eller af specialpræventiv karakter?
2. Er de rettigheder, der udledes af traktatens artikler 48 ff, rettigheder, som er direkte knyttet til personen, uden hensyn til opbygning og udøvelse af den nationale suverænitet i oprindelses- eller i værtslandet?
3. Indgår de i artiklerne 48 ff fastsatte begrænsninger som led i de nævnte rettigheders begreb eller er de blot tilfældige, ydre elementer, der kan anfægte eksistensen og udøvelsen af rettigheder, der i sig selv er fuldt ud virksomme?
4. Ifølge artikel 4 i direktiv nr. 68/360 anerkender medlemsstaterne opholds-

retten (i traktatens forstand) for statsborgere og disses familiemedlemmer, når de er i stand til at forevise den nævnte dokumentation (artikel 4).
Desuden skal medlemsstaterne mest muligt forenkle formaliteter og fremgangsmåder ved fremskaffelse af den i artikel 8 nævnte dokumentation, hvorom det udtales i artikel 4, stk. 2, at de fastslår opholdsretten. [2]
Herefter spørges der,

a) om ordene »en mesure de« (i stand til) [1] skal forstås som »kan bevise, at de kan forevise den nævnte dokumentation«?
b) om den af traktaten afledte ret eksisterer uafhængigt af det dokument, som fastslår den?
c) om der ikke som følge heraf påhviler modtagerstaten en forpligtelse til, når en statsborger fra en medlemsstat befinder sig på dens territorium, at opfordre og hjælpe vedkommende til at opnå det nævnte dokument, og om den kan indlede retsforfølgning mod denne person og udvise vedkommende uden selv at have overholdt sine forudgående forpligtelser, såfremt det første spørgsmål skal besvares med, at undladelsen af at opfylde de krævede formaliteter ikke i sig selv er et personligt forhold, der truer den offentlige orden eller sikkerhed, og at domme eller udvisninger fra territoriet for dette forhold alene forfølger generalpræventive formål?

5. De nationale retter skal beskytte disse rettigheder. Må det derfor ikke antages, at beslutningen om udvisning eller om afslag på at udlevere en opholds- eller etableringstilladelse først må anses for truffet og virksom, når alle retsmidler ved de nationale retter er udtømt, og har den først virkninger efter dette tidspunkt, eller må der, med fare for, at artiklerne 48 ff helt berøves deres virkning, antages, at de administrative foranstaltninger foreløbigt kan gennemtvinges?
6. Hvis man antager, at en medlemsstats lovgivning i forhold til den ene eller den anden bestemmelse i traktaten og i relation til de rettigheder, som denne hjemler, er forud med hensyn til den gradvise gennemførelse af Fællesskabets grundlæggende principper, udgør da den omstændighed, at man vender tilbage til en praksis, der er mindre liberal, men ikke desto mindre i overensstemmelse med et direktiv, en ny restriktion,
   a) i henseende til traktatens artikler 53 og 62;
   b) i henseende til artikel 4, stk. 3 i direktiv nr. 64/221?
7. Ved traktatens artikel 53 forbydes enhver ny begrænsning.
   Artikel 56 forhindrer ikke anvendelsen af nationale fremmedpolitimæssige ordninger; skal sådanne bestemmelser ikke harmoniseres derved, at ethvert fremskridt, der følger af løsninger, som er mere liberale, og skrider hurtigere frem mod gennemførelsen af traktatens grundlæggende principper, end direktiverne påbyder, er uigenkaldeligt fuldbyrdet, og at følgelig enhver garanti, som en national lov har kunnet give, skal anses for endeligt erhvervet i forhold til foranstaltninger, som træffes i medfør af de i artikel 48 omhandlede begrænsninger?
8. Ved traktatens artikel 53 forbydes enhver ny begrænsning.
   Artikel 189 overlader det til medlemsstaterne at bestemme form og midler for gennemførelsen.
   Skal disse to bestemmelser ikke harmoniseres derved, at hvis et fremskridt, der følger af former og midler, og som yder flere garantier end krævet af direktiverne, er indført i en medlemsstat, navnlig ved valg af den kompetente myndighed, og vedtagelse om, at den forudgående høring er obligatorisk, skal dette fremskridt anses for endeligt erhvervet?

1 — Ifølge direktivets franske tekst, som bruger vendingen »en mesure de présenter«; i den danske oversættelse hedder det blot »som foreviser«;

2 — Ifølge direktivets franske tekst, som bruger vendingen »est constaté par la délivrance«; i den danske oversættelse hedder det »(for ret til ophold) udstedes der . . .«.

Kendelsen fra underretten i Liège blev registreret på Domstolens justitskontor den 29. maj 1975. Efter appel fra Procureur du Roi (anklagemyndigheden) blev denne afgørelse stadfæstet ved dom af 22. december 1975 fra Cour d'Appel i Liège.

Kommissionen for De europæiske Fællesskaber har i henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen indgivet skriftlige indlæg den 29. juli 1975.

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

Kommissionen for De europæiske Fællesskaber finder, at de stillede spørgsmål bør omgrupperes og omformuleres som følge med henblik på at udfinde hvilke væsentlige spørgsmål om fællesskabsretten, som er fremdraget i hovedsagen.

1. Følger den ret til ophold på en medlemsstats territorium, som tilkommer statsborgere fra de andre medlemsstater, der nyder godt af arbejdskraftens frie bevægelighed og etableringsretten, umiddelbart af traktaten og i det pågældende tilfælde af de afledte retsakter, som er udstedt til dennes gennemførelse, eller først af udleveringen af et dokument fra den nævnte stats myndigheder?
2. Er denne ret en individuel ret, som er knyttet til personen i den forstand, at den for sin eksistens og udøvelse ikke er afhængig af opbygningen af de offentlige myndigheder i den medlemsstat, hvor den pågældende opholder sig, navnlig hvad angår overvågning af territoriet samt fremmedpolitiet?
3. Bevirker de begrænsninger i opholdsretten, som har hjemmel i EØF-traktatens artikler 48, stk. 3 og 56, at selve rettens indhold indskrænkes med den følge, at de statslige myndigheder kan gøre rettens udøvelse betinget af en præventiv kontrol med, at de i disse bestemmelser omtalte grunde ikke foreligger, eller er disse begrænsninger tværtimod alene undtagelser fra en fuldt ud virksom ret, som eksisterer i forvejen, og skal deres anvendelse begrundes i hvert enkelt tilfælde?
4. a) Er en undladelse af at efterkomme de administrative formaliteter for at få udleveret de beviser eller dokumenter, der fastslår opholdsretten, i sig selv et sådant personligt forhold i henhold til artikel 3, stk. 1 i direktiv nr. 64/221, som skader eller truer den offentlige orden eller sikkerhed og allerede af den grund berettiger en udvisningsforanstaltning?
   b) Er en udvisningsforanstaltning, som er truffet af denne grund, en generalpræventiv foranstaltning og dermed forbudt ifølge fællesskabsretten eller en specialpræventiv foranstaltning, som sigter mod den pågældendes personlige forhold?
   c) Hvis undladelsen af et opfylde de nævnte administrative formaliteter hverken skader eller truer den offentlige orden eller sikkerhed, kan den i så fald begrunde et indgreb i den personlige frihed, der er en grundlæggende menneskeret og et af fællesskabsrettens principper?
5. Suspenderes virkningerne af en beslutning om at nægte at udstede opholdstilladelse eller om udvisning, inden denne tilladelse er udstedt, i medfør af artiklerne 7, 8 og 9 i direktiv nr. 64/221 i tilfælde af sagsanlæg ved de nationale retter, og sålænge disse retsmidler ikke er udtømt?
6. Spørgsmålene nr. 6, 7 og 8, som formuleret af den forelæggende dommer.

a) Hvad angår opholdsrettens udspring og natur, må det ifølge Kommissionen fastslås, at den fri adgang til enhver af medlemsstaternes område og retten til at opholde sig dér er en uadskillelig følge af retten til i enhver af medlemsstaterne at påtage sig og udøve lønnet arbejde eller ulønnede aktiviteter på samme betingel-

ser som den pågældende stats egne borgere. En sådan indrejse- og opholdsret, der udtrykkeligt er fastsat for lønnede arbejdstagere i EØF-traktatens artikel 48, stk. 3, gælder stiltiende, men ligeså utvetydigt, for etablering efter artikel 52. Den beskyttes i øvrigt ved alle de direktiver, som er udstedt i henhold til artiklerne 49, 54 og 63 med henblik på afskaffelse af restriktionerne for indrejse og ophold. Følgelig er opholdsretten en individuel ret, som den pågældende afleder umiddelbart af fællesskabsretten.

Opholdsretten eksisterer klart før opfyldelsen af enhver afministrativ formalitet og navnlig udstedelsen af et dokument, der alene skal konstatere denne ret, og den er uafhængig af disse formaliteter.

Medlemsstaternes administrative kontrol med udlændinges tilstedeværelse på deres område er naturligvis lovlig, ja endog nødvendig, for at lette opholdsrettens udøvelse; de fællesskabsretlige direktiver har til formål at fastsætte fremgangsmåderne for denne kontrol og at lette formaliteterne herved.

Det gældende system for etableringsretten kan ifølge Kommissionen sammenfattes således:

— man har ret til indrejse på territoriet på grundlag af en simpel forevisning af et gyldigt identitetspapir eller pas, idet enhver visumtvang er forbudt;
— opholdsretten giver krav på udstedelse af et særligt dokument, der sætter den pågældende i stand til uden videre at godtgøre sin status som priviligeret udlænding i sin egenskab af statsborger i en medlemsstat;
— dette dokument skal have en gyldighed på mindst 5 år og kunne fornys automatisk; det skal udstedes (eller nægtes af hensyn til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed) inden for 6 måneder.

De således udstedte dokumenter har ifølge Kommissionen ingen konstitutiv virkning: etableringsretten gælder umiddelbart for de pågældende uden nogen forudgående formalitet eller begæring, som ikke tillige påhviler landets egne statsborgere.

Således kan tilstedeværelsen på en medlemsstats territorium af en statsborger fra en anden medlemsstat, der etablerer sig dér for at udøve en økonomisk aktivitet, lønnet eller ej, ikke betragtes som ulovligt ophold med den begrundelse, at den pågældende ikke besidder et dokument, et certifikat eller et andet bevis, udstedt af etableringslandets administrative myndigheder. Hans ophold er i henhold til Fællesskabets retsorden nødvendigvis lovligt, og man kan ikke gøre her overfor uforenelige nationale bestemmelser gældende.

b) Hvad angår virkningen for opholdsretten af de i EØF-traktatens artikler 48, stk. 3 og 56 tilladte begrænsninger, fremhæver Kommissionen, at de udgør en fravigelse af det grundlæggende princip om fri bevægelighed, og at begreberne offentlig orden og sikkerhed som begrundelse for en sådan fravigelse skal forstås snævert. Ved Rådets direktiv nr. 64/221 af 25. februar 1954 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 s. 850) indskrænkes i øvrigt muligheden for at gøre dette forbehold gældende til tilfælde, hvor den pågældendes personlige forhold giver anledning hertil.

Følgelig berøres opholdsretten i sit væsen ikke af forbeholdet. Den er fuldt ud virksom; udøvelsen af den kan ikke underkastes den suspensive betingelse, at indrejsestatens myndigheder forud skal overbevises om, at der ikke findes nogen grund til at gøre undtagelse, men kan alene forhindres eller afbrydes ved en konkret og begrundet påberåbelse af, at der foreligger en sådan grund.

c) Da der er tale om at vurdere undladelsen af at opfylde administrative for-

maliteter i forhold til kravet om, at der skal foreligge et personligt forhold, der berettiger til en foranstaltning af hensyn til den offentlige orden, herunder udvisning af området samt frihedsberøvelse, kan det efter Kommissionens opfattelse ikke bestrides, at forbeholdet om den offentlige orden, der er en begrænset undtagelse, som skal fortolkes restriktivt, kun kan påberåbes, hvis de omtvistede personlige forhold er af særligt alvorlig karakter, og at Domstolen med rette kan udtale sig om, hvorvidt omstændigheder af den art, som Royer kritiseres for, lovligt kan påberåbes af en medlemsstat med henblik på dette forbehold.

Den simple politiforseelse, der består i ikke at møde op hos den kommunale forvaltning på opholdsstedet for dér at blive registreret og modtage en opholdstilladelse, kan ifølge Kommissionen ikke begrunde en udvisningsforanstaltning, uden at man giver forbeholdet om den offentlige orden en rækkevidde, der går videre end det formål, til hvis opfyldelse undtagelsesklausulen er indsat. Den offentlige orden kan ikke forstyrres alvorligt eller trues ved en sådan adfærd i den grad, at den pågældende persons tilstedeværelse på indrejselandets territorium ikke længere kan accepteres.

Den opfattelse, der er klassisk inden for området for fremmedpolitilovgivningen, og hvorefter opholdsretten er helt afhængig af en afgørelse fra den pågældende nationale myndighed, er forladt ved fællesskabsretten, hvorefter statsborgerne i medlemsstaterne har en opholdsret i medfør af selve traktaten, som har forrang for modstående national ret.

Den simple undladelse af at efterkomme administrative formaliteter kan således ikke gyldigt anføres som en begrundelse, der under hensyn til den offentlige orden berettiger, at man gør indgreb i den ret, der tilkommer en statsborger fra en medlemsstat til at opholde sig på en anden medlemsstats territorium for dér at udøve økonomisk aktivitet.

I øvrigt har en udvisningsforanstaltning, der er begrundet i undladelsen af at opfylde visse administrative formaliteter, til formål at sikre overholdelsen af nogle administrative bestemmelser af generel karakter; man kan følgelig mene, at begrundelsen for den er af generalpræventiv karakter, eller mere nøjagtigt, at den er begrundet i hensynet til ordentlig forvaltning.

Ifølge Kommissionen er det imidlertid vedrørende dette punkt tilstrækkeligt at konstatere, at overtrædelser af bestemmelserne om kontrol med udlændinges tilstedeværelse på territoriet er af simpel politimæssig karakter og kun kan sanktioneres med straf og tvangsmidler, som er mindre alvorlige end et opholdsforbud.

De nationale myndigheder skal angående indrejse, ophold og udvisning af statsborgere i Fællesskabet respektere de fællesskabsregler, som begrænser deres skønsmæssige beføjelser. Disse regler omfatter menneskets grundrettigheder, deriblandt den personlige frihed. Følgelig kan en statsborger fra en medlemsstat ikke lovligt, selv ikke kortvarigt, fratages denne frihed i en anden medlemsstat, såfremt intet hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed berettiger til at fratage ham denne ret eller foretage indskrænkninger i den, allerede fordi han udnytter sin af traktaten udledte ret til at opholde sig dér.

d) Spørgsmålet om, hvorvidt en klage over en foranstaltning til udvisning af territoriet er af suspensiv karakter, besvares ifølge Kommissionen i artiklerne 7, 8 og 9 i direktiv nr. 64/221. I artikel 7 pålægges det den kompetente myndighed at give den pågældende en frist til at forlade landet, bortset fra påtrængende tilfælde; det følger af artiklerne 8 og 9, at arten og virkningerne af de klager, som indbringes mod de forvaltningsmæssige beslutninger, og navnlig spørgsmålet om opsættende virkning, afhænger af national ret og ikke, som bestemmelserne er affattet for nærværende, af fællesskabsretten.

Der kan ifølge Kommissionen næppe ved direktiv nr. 64/221 være foretaget en indskrænkning i de rettigheder, som de pågældende har direkte i medfør af traktatens artikler 48 og 52. Disse bestemmelser medfører dog ikke, at udøvelsen af opholdsretten, når undtagelsen vedrørende den offentlige orden og sikkerhed påberåbes, har absolut forrang for den forvaltningsmæssige anvendelse af denne undtagelse, lige indtil — i tilfælde af anfægtelse — alle retsmidler er udtømt. Afvejningen af foranstaltninger, som er begrundet i opretholdelsen af den offentlige orden og sikkerhed, over for det grundlæggende princip om personers frie bevægelighed betyder ikke, at en statsborger fra en medlemsstat, over for hvem man på grund af grove forhold lovligt har påberåbt sig indsigelsen vedrørende offentlig orden eller sikkerhed, har krav på at kunne opholde sig på opholdsstatens territorium under hele sagens forløb.

De fællesskabsretlige bestemmelser har naturligvis karakter af en mindstegaranti; de nationale lovgivninger kan gå videre. Spørgsmålet om, hvorvidt dette er tilfældet i belgisk ret på grund af den omstændighed, at de personlige rettigheder, som er givet ved traktaten, er borgerlige rettigheder, er et spørgsmål, der alene hører under national ret.

e) De tre sidste spørgsmål, som er stillet Domstolen, har ifølge Kommissionen til formål at få fastslået, om en medlemsstat, hvis lovgivning uafhængigt af de fællesskabsretlige direktiver har indført en videre beskyttelse af rettighederne for andre medlemsstaters statsborgere, end krævet i disse direktiver, kan foretage et tilbageskridt ved at bringe sin lovgivning ned på det mindsteniveau, som kræves efter fællesksabsretten.

Spørgsmålet er ifølge Kommissionen teoretisk enkelt: hvis den mere gunstige situation fandtes på traktatens ikrafttrædelsestidspunkt, må ethvert tilbageskridt være en ny begrænsning i henhold til EØF-traktatens artikel 53. Hvis der er ydet bedre fordele eller garantier efter denne dato, har artikel 53 ingen virkning, når bortses fra standstill-bestemmelser i den afledte ret, såsom artikel 4, stk. 3 i direktiv nr. 64/221.

Hvad angår belgisk ret, som skal finde anvendelse på tvisten i hovedsagen, må det efter Kommissionens opfattelse fastslås, at den afledte fællesskabsret, som er tavs angående dette punkt, overlader det til den kompetente myndighed i medlemsstaten at træffe bestemmelse om udvisning, og at direktiv nr. 64/221 udtrykkeligt tillader en forskellig beslutningsprocedure afhængig af, om opholdstilladelsen er udstedt eller ej.

De beføjelser, som medlemsstaterne beholder ifølge direktiv nr. 64/221, kan selvfølgelig ikke have forrang for traktatens artikel 53. Det er dog ikke korrekt at mene, at traktaten automatisk har erstattet etableringstilladelsen ifølge national ret med en »etableringstilladelse«, der gælder »ipso jure« i henhold til traktaten, og at det følgelig alene er de mere gunstige bestemmelser, som ved den belgiske lovgivning er sikret indehaveren af en etableringstilladelse, der skal finde anvendelse. Artikel 53 henviser nemlig til den tilstand, der gjaldt den 1. januar 1958; den omhandler retten til indrejse og ophold, ikke som en autonom ret, men alene som en ret, der udgør en del af etableringsretten. Imidlertid åbnede traktatens ikrafttræden ikke automatisk adgang til at etablere sig; denne adgang afhang i overgangsperioden af direktiver, som skulle udstedes af Rådet. Følgelig gjaldt opholdsretten kun efterhånden som etableringsretten blev gennemført. En lovgivning, som er indført efter den 1. januar 1968, og som for statsborgerne fra andre medlemsstater opretholder sondringen mellem de garantier for beskyttelse, som fandtes den 1. januar 1958, er ikke uden videre i strid med artikel 53. Hvad angår den i artikel 4, stk. 3 i direktiv nr. 64/221 indeholdte standstill-regel, gælder det samme.

Kommissionen anfører videre, at artikel 53 i alt fald kun har betydning i over-

gangsperioden. De omstændigheder, som er genstand for tvisten i hovedsagen, er imidlertid opstået efter overgangsperiodens udløb, og følgelig er etableringsretten og dennes uadskillelige logiske følge, opholdsretten, reelt rettigheder, som de pågældende besidder umiddelbart ifølge traktaten. Det følger heraf, at et påbud om at forlade landet inden opholdstilladelsens udstedelse kun er gyldigt i forhold til fællesskabsretten, såfremt det er tilstrækkelig begrundet i hensynet til den offentlige orden eller sikkerhed på baggrund af den pågældendes personlige forhold. Den nationale retsinstans kan ikke være pligtig at anerkende nogen som helst virkning af et første påbud om at forlade landet, som er givet en person, der har opholdsret, hvis dette påbud alene er begrundet med, at vedkommende ikke er registreret hos de kommunale myndigheder på sit opholdssted.

f) Kommissionen konkluderer, at de stillede spørgsmål bør besvares således:

1. Retten for statsborgere i medlemsstaterne til at opholde sig i en hvilken som helst af disse for der at udøve økonomisk aktivitet følger umiddelbart af artiklerne 48 og 52, i det mindste for tiden efter overgangsperiodens udløb.
2. Der er tale om en personlig ret, hvis udøvelse ikke er betinget af opholdstilladelse fra de nationale myndigheder, og som ikke kan berøres af andre undtagelser end dem, som er berettigede af hensyn til den offentlige orden, sikkerhed og sundhed.
3. Disse undtagelsers berettigelse skal godtgøres og begrundes af den kompetente myndighed i hvert enkelt tilfælde.
4. Det personlige forhold ifølge artikel 3 i direktiv nr. 64/221 skal for at berettige til udvisning udgøre en alvorlig forstyrrelse eller trussel for den offentlige orden eller sikkerhed; simple politimæssige overtrædelser, såsom undladelsen af at opfylde de administrative forpligtelser til at lade sig indskrive i folkeregistrene, opfylder ikke denne betingelse.
   En frihedsberøvelse på grund af »ulovligt ophold« krænker den opholdsret, som er garanteret i traktaten, når der ikke kan fremføres grunde, som bygger på hensynet til den offentlige orden eller sikkerhed.
5. Efter fællesskabsretten har en klage over en udvisningsforanstaltning alene opsættende virkning, hvis noget tilsvarende gælder for indlændinges klager over administrative afgørelser.
6. Artikel 53 har relation til den situation, der forelå den 1. januar 1958 (respektive 1. januar 1973 for de nye medlemsstater). En medlemsstat, hvis retsorden på dette tidspunkt i relation til udvisningsforanstaltninger indeholdt forskellige former og garantier, alt efter, om der var ydet etableringstilladelse, eller ej, kan opretholde denne sondring ved en særlig lovgivning uden at krænke artikel 53, under alle omstændigheder for personer, som endnu ikke direkte på grundlag af traktaten havde nydt godt af etableringsretten og opholdsretten inden indførelsen af nævnte lovgivning.
   Artikel 53 har dog under ingen omstændigheder praktisk betydning angående forhold, som ligger efter overgangsperiodens udløb.
   Artikel 4, stk. 3 i direktiv nr. 64/221 angår alene de restriktioner, som er begrundet i hensynet til den offentlige sundhed.

III — Den mundtlige forhandling

Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, repræsenteret af sin juridiske rådgiver, Paul Leleux, har fremsat mundtlige bemærkninger og svar på spørgsmål stillet af Domstolen i retsmødet den 23. oktober 1975. Vedrørende spørgsmålet om frihedsberøvelse har Kommissionen fremhævet, at det ikke alene hører under den af staten sikrede opholdsret, men også under beskyttelsen af de grundlæggende frihedsrettigheder. Ifølge Domstolens retspraksis skal respekten for de grundlæggende rettigheder sikres inden

for Fællesskabets retsorden; det drejer sig nok om at beskytte dem mod angreb fra Fællesskabets institutioner, men også mod handlinger fra medlemsstaterne og disse myndigheder. Tvisten i hovedsagen drejer sig om, at en medlemsstat har påberåbt sig en fællesskabsretlig bestemmelse, som indeholder hjemmel til at anføre undtagelsen om den offentlige orden over for princippet om den fri bevægelighed. Dette forbehold om den offentlige orden kan efterprøves af Domstolen; denne kan, for at vurdere hvilke grænser medlemsstaterne skal overholde for så vidt angår angreb på den grundlæggende ret fri bevægelighed, også tage menneskerettighedskonventionen af 4. november 1950 i betragtning; denne er ratificeret af alle EØF's medlemsstater og er en integreret del af fællesskabsretten. Navnlig indeholder konventionens artikel 5, stk. 1, litra f) forbud mod at berøve en person friheden, hvis den pågældende lovligt er rejst ind på den pågældende stats territorium.

IV — Retsforhandlingernes forløb

Efter at anklagemyndigheden havde indanket den af underretten (i straffesager) i Liège den 6. maj 1975 afsagte kendelse, afsagde appelretten i Liège, 4. afdeling, den 22. december 1975 en dom, som »under hensyn til ordentlig retspleje« bekræfter den indankede kendelse »for så vidt den indbringer en præjudiciel sag for De europæiske Fællesskabers Domstol«.

Præmisser

1 Ved kendelse af 6. maj 1975, indgået til Domstolens justitskontor den 29. maj s.å. og opretholdt ved dom afsagt af Cour d'Appel (appelretten) i Liège den 22. december 1975, indgået til Domstolens justitskontor den 30. december s.å., har Tribunal de première instance (underretten) i Liège i henhold til EØF-traktatens artikel 177 stillet en række spørgsmål om fortolkningen af EØF-traktatens artikler 48, 53, 62 og 189 samt af Rådets direktiver 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 (EFT-specialudgave 1963-1964, s. 109; org. ref. JO 1964, s. 850) og nr. 68/360 af 15. oktober 1968 om afskaffelse af restriktioner om rejse og ophold inden for Fællesskabet for medlemsstaternes arbejdstagere og deres familiemedlemmer (EFT-specialudgave 1968 (II), s. 477; org. ref. JO L 257, 1968, s. 13);

2 disse spørgsmål er rejst under en straffesag mod en fransk statsborger, der er tiltalt for ulovlig indrejse og ophold på belgisk område;

3 det fremgår af sagsakterne, at tiltalte i sit oprindelsesland har været dømt for alfonseri og retsforfulgt for diverse bevæbnede tyverier, efter det oplyste dog uden at være dømt herfor;

4 tiltaltes ægtefælle, der også har fransk statsborgerskab, driver i omegnen af Liège et danseetablisement som ansat af det selskab, der ejer det, og tiltalte tog bopæl hos hende men efterkom ikke de administrative bestemmelser om anmeldelse til folkeregistret;

5 de pågældende myndigheder, der opdagede hans ophold, meddelte ham påbud om at forlade landet og retsforfulgte ham for ulovligt ophold, hvilket førte til en første domfældelse;

6 efter at kort ophold i Tyskland vendte tiltalte tilbage til belgisk område for at slutte sig til sin hustru og undlod påny at efterkomme lovgivningens formelle regler vedrørende kontrol med udlændinge;

7 efter påny at være pågrebet af politiet blev han fængslet, men fængslingen blev ikke oprethold af den dømmende myndighed;

8 inden løsladelsen fik tiltalte imidlertid forkyndt en ministeriel udvisningsordre, der var begrundet med, at »Royer's personlige forhold medfører, at hans tilstedeværelse må bedømmes som farlig for den offentlige orden«, og at den pågældende »ikke har overholdt betingelserne for udlændinges ophold og ikke har etableringstilladelse i Kongeriget«;

9 tiltalte synes som følge af den nævnte udvisningsordre faktisk at have forladt belgisk område, mens sagen om ulovlig indrejse og ulovligt ophold er blevet fremmet ved underreten.

Vedrørende de fællesskabsretlige bestemmelser, som skal finde anvendelse

10 Den national ret har endnu ikke på sagens nuværende stadium endeligt fastslået tiltaltes stilling i forhold til de bestemmelser i fællesskabsretten, som kan finde anvendelse på ham;

11 de af den nationale ret anførte faktiske omstændigheder og de bestemmelser i fællesskabsretten, hvoraf retten har anmodet om en fortolkning, gør det muligt at tage forskellige hypoteser vedrørende dette emne under overvejelse, alt

efter om tiltalte omfattes af de fællesskabsretlige bestemmelser på grund af en erhvervsmæssig aktivitet, som han selv har udøvet, på grund af en stilling, som han selv har søgt, eller endelig som ægtefælle til en person, der som følge af sin erhvervsmæssige aktivitet omfattes af de fællesskabsreglige bestemmelser, således at hans stilling alternativt kan henføres under

a) traktatens kapitel om arbejdstagere, nærmere bestemt artikel 48, som er gennemført ved Rådets forordning nr. 1612/68 af 15. oktober 1968 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet (EFT-specialudgave 1968 (II), s. 467; org. ref. JO L 257, s. 2) og ved Rådets direktiv nr. 68/360, eller

b) kapitlerne om etableringsretten og udvekslingen af tjenesteydelser, navnlig artiklerne 52, 53, 56, 62 og 66 som gennemført ved Rådets direktiv nr. 73/148 af 21. maj 1973 om ophævelse af rejse- og opholdsbegrænsninger inden for Fællesskabet for statsborgere i medlemsstaterne med hensyn til etablering og udveksling af tjenesteydelser (EFT L 172, 1973, s. 14);

12 en sammenligning mellem disse forskellige bestemmelser viser imidlertid, at de bygger på samme principper, både for så vidt angår indrejse og ophold på medlemsstaternes territorium af personer, der er omfattet af fællesskabsretten, og for så vidt angår forbudet mod enhver form for forskelsbehandling mod sådanne personer på grund af nationaliteten;

13 navnlig sker der ifølge ensartede formuleringer i artikel 10 i forordning nr. 1612/68, artikel 1 i direktiv nr. 68/360 og artikel 1 i direktiv nr. 73/148 en udvidelse af fællesskabsrettens regler om indrejse og ophold på medlemsstaternes område til at omfatte ægtefællerne til alle, der hører under disse bestemmelser;

14 for så vidt angår direktiv nr. 64/221 angår dette i henhold til artikel 1 de statsborgere i en medlemsstat, der opholder sig i eller begiver sig til en anden af Fællesskabets medlemsstater, enten for at yde lønnet arbejde eller udøve selvstændig erhvervsvirksomhed eller for at modtage tjenesteydelser, og bestemmelsen omfatter også ægtefælle og familiemedlemmer;

15 det fremgår af ovenstående, at materielt identiske bestemmelser i fællesskabsretten finder anvendelse i et tilfælde som det foreliggende, når der efter blot een af de nævnte bestemmelser enten for den pågældende direkte eller for dennes ægtefælles findes en tilknytning til fællesskabsretten;

16 på grundlag af disse indledende betragtninger og med forbehold af den nationale dommers ret til at bedømme de forhold, han har fået forelagt til afgørelse i henhold til fællesskabsretten, skal de af underretten stillede spørgsmål besvares.

Vedrørende 1., 2., 3. og 4. spørgsmål (grundlaget for rettigheder, som følger af traktaten, for så vidt angår indrejse i og ophold på medlemsstaternes område)

17 Ved 1., 2., 3. og 4. spørgsmål anmodes der i det væsentligt om en udtalelse — navnlig i relation til traktatens artikel 48 og direktiverne nr. 64/221 og 68/360 — om, hvad der er grundlaget for retten for statsborgerne i en medlemsstat til at indrejse på en anden medlemsstats område og opholde sig dér, samt hvilken virkning medlemsstaternes fremmedpolitimæssige beføjelser har for udøvelsen af denne ret;

18 der anmodes navnlig i så henseende om, at det præciseres,

a) om retten følger direkte af traktaten eller andre fællesskabsretlige bestemmelser, eller om den først opstår gennem en opholdstilladelse fra en medlemsstats kompetente myndighed, hvorved der sker en anerkendelse af den konkrete situation for en statsborger fra en anden medlemsstat i forhold til reglerne i fællesskabsretten,

b) om det af artikel 4, stk. 1 og 2 i direktiv nr. 68/360 følger, at medlemsstaterne har pligt til at udstede en opholdstilladelse, såfremt den pågældende kan godtgøre, at han hører ind under de fællesskabsretlige regler,

c) om den omstændighed, at en statsborger i en medlemsstat undlader at opfylde de formelle regler i lovgivningen vedrørende kontrol med udlændinge, i sig selv er et personligt forhold, der truer den offentlige orden og sikkerhed, og om et sådant forhold derfor kan retfærdiggøre en beslutning om udvisning eller foreløbig frihedsberøvelse,

d) om en udvisningsforanstaltning, der er truffet som følge af en sådan undladelse, er af »generalpræventiv« art, eller om den træffes ud fra »specialpræventive« overvejelser angående de personlige forhold hos den, som er genstand for foranstaltningen.

19 I henhold til artikel 48 skal arbejdskraftens frie bevægelighed gennemføres inden for Fællesskabet;

20 ifølge samme artikels stykke 3 medfører dette ret til adgang til medlemsstaternes område og til frit at bevæge sig og tage ophold dér for at udøve beskæftigelse og blive boende efter beskæftigelsens ophør;

21 ifølge artikel 52 skal de restriktioner, som hindrer statsborgere i en medlemsstat i frit at etablere sig på en anden medlemsstats område, gradvis ophæves, hvilket skal være fuldført ved overgangsperiodens udløb;

22 ifølge artikel 59 skal under samme vilkår restriktioner, der hindrer udveksling af tjenesteydelser inden for Fællesskabet, gradvis afskaffes;

23 disse bestemmelser, som indeholder forbud for medlemsstaterne mod at indføre restriktioner eller opstille hindringer for, at statsborgere fra andre medlemsstater kan rejse ind og tage ophold på deres område, hjemler direkte rettigheder for enhver, der hører under de nævnte artiklers personelle anvendelsesområde, således som disse artikler senere er præciseret ved bestemmelser til gennemførelse af traktaten i form af forordninger eller direktiver;

24 denne fortolkning er anerkendt ved alle de afledte retsakter, som er udstedt til iværksættelse af de nævnte traktatbestemmelser;

25 således bestemmes det i artikel 1 i forordning nr. 1612/68, at enhver statsborger i en medlemsstat uanset bopæl har »ret til at tage og udøve lønnet beskæftigelse på en anden medlemsstats område«, mens »retten til at tage bopæl« ifølge samme forordnings artikel 10 også omfatter den pågældendes familiemedlemmer;

26 ifølge artikel 4 i direktiv nr. 68/360 skal medlemsstaterne anerkende »ret til ophold inden for deres område« for de pågældende personer, og det tilføjes, at denne ret »est constaté« [1] (fastslås) ved udstedelse af en opholdstilladelse;

27 i præamblen til direktiv nr. 73/148 fastslås det, at etableringsfriheden ikke fuldt ud kan gennemføres, »medmindre der anerkendes en ret til permanent ophold for de personer, som skal benytte den«, samt at den fri udveksling af

1 — Ifølge direktivets franske tekst; den danske oversættelse anfører blot: »For ret til ophold udstedes der en tilladelse...«.

tjenesteydelser forudsætter, at yderen og modtageren er sikret »en ret til opholdsvarende til ydelsens varighed«;

28 disse bestemmelser viser, at Fællesskabets lovgivende myndigheder var sig bevidst, at de gennem den pågældende forordning og de pågældende direktiver præciserede anvendelsesområdet og de nærmere regler for udøvelsen af rettigheder, som følger direkte af traktaten, og at der ikke blev skabt nye rettigheder for de af fællesskabsretten beskyttede personer;

29 det i traktatens artikel 48, stk. 3 og 56, stk. 1 udtrykte forbehold vedrørende beskyttelsen af den offentlige orden, den offentlige sikkerhed og den offentlige sundhed skal således ikke forstås som en forudgående betingelse for erhvervelse af indrejse- og opholdsret men det åbner mulighed for i enkelttilfælde og med en passende begrundelse at indføre restriktioner i udøvelsen af en ret, som er direkte afledt af traktaten;

30 disse overvejelser fører til følgende besvarelse af de enkelte spørgsmål, som er stillet af den nationale ret.

31 a) Det følger af det foregående, at retten for statsborgerne i en medlemsstat til at rejse ind på en anden medlemsstats område og opholde sig dér i de af traktaten hjemlede øjemed — navnlig for dér at søge eller udøve erhvervsmæssig beskæftigelse, som lønmodtager eller som selvstændig, eller for dér at tage bopæl hos deres ægtefælle eller familie — er en ret, som er direkte afledt af traktaten eller efter omstændighederne af bestemmelser udstedt til dennes gennemførelse;

32 det må heraf udledes, at den nævnte ret er erhvervet uafhængigt af, om medlemsstatens kompetente myndighed har udstedt en opholdstilladelse;

33 denne tilladelses udstedelse skal således ikke betragtes som en retsakt, der skaber rettigheder, men som en retsakt, der fra en medlemsstats side er bestemt til at fastslå den individuelle stilling for en statsborger i en anden medlemsstat i forhold til fællesskabsrettens bestemmelser.

34 b) I henhold til artikel 4, stk. 1 og 2 i direktiv nr. 68/360 »anerkender« medlemsstaterne med forbehold af bestemmelsen i samme direktivs artikel 10

retten til ophold inden for deres område for personer, som er i stand til at forevise de i samme direktiv anførte dokumenter, idet opholdsretten »est constaté« [1] (fastslås) ved udstedelse af en særlig opholdstilladelse;

35 de nævnte bestemmelser i direktivet har til formål at fastlægge den praktiske fremgangsmåde ved udøvelsen af rettigheder, der direkte følger af traktaten;

36 følgelig skal medlemsstaternes myndigheder anerkende opholdsretten for enhver, der omfattes af de i artikel 1 i direktivet nævnte kategorier, og som er i stand til ved forevisning af de i artikel 4, stk. 3 nævnte dokumenter at godtgøre, at han hører til en af disse kategorier;

37 spørgsmålet skal derfor besvares med, at artikel 4 i direktiv nr. 68/360 indebærer en forpligtelse for medlemsstaterne til at udstede opholdstilladelse til enhver, der ved at forevise den fornødne dokumentation godtgør, at han omfattes af en af de kategorier, som er fastsat i samme direktivs artikel 1.

38 c) Den kan videre udledes af det foregående, at det forhold, at en statsborger i en medlemsstat har undladt at opfylde de formelle regler i lovgivningen vedrørende udlændinges adgang til at rejse ind, flytte og tage ophold, ikke i sig selv kan berettige til udvisning;

39 da der er tale om udøvelse af en ret, som er erhvervet ifølge selve traktaten, kan sådanne forhold ikke i sig selv anses for et angreb på den offentlige orden eller sikkerhed;

40 følgelig vil enhver udvisningsforanstaltning truffet af en medlemsstats myndigheder over for en af traktaten omfattet statsborger i en anden medlemsstat være i strid med traktaten, hvis den udelukkende er begrundet i, at den pågældende har undladt at underkaste sig de formelle regler i lovgivningen vedrørende kontrol med udlændinge eller ikke besidder en opholdstilladelse;

41 det må imidlertid i så henseende for det første fremhæves, at medlemsstaterne lovligt fra deres område kan udvise en statsborger fra en anden medlemsstat, når hensynet til den offentlige orden og sikkerhed kræver det, såfremt der foreligger en anden grund end undladelsen af at opfylde de formelle regler

1 — Ifølge direktivets franske tekst; den danske oversættelse anfører blot: »For ret til ophold udstedes der en tilladelse...«.

vedrørende kontrol med udlændinge, dog med forbehold af de grænser, som fællesskabsretten har sat for deres kompetence, og som Domstolen nærmere har fastlagt i sin dom af 26. oktober 1975 (sag 36/75, Rutili);

42 desuden er fællesskabsretten ikke til hinder for, at medlemsstaterne knytter sådanne passende sanktioner — bortset fra udvisning — til undladelsen af at opfylde nationale påbud i forbindelse med kontrollen med udlændinge, som måtte være nødvendige for at sikre de nævnte reglers efterlevelse;

43 for så vidt angår spørgsmålet, om en medlemsstat lovligt kan foretage midlertidig frihedsberøvelse af en af traktaten omfattet udlænding med henblik på dennes udvisning, må det først og fremmest fastslås, at en sådan foranstaltning ikke vil kunne komme på tale i tilfælde, hvor en udvisning fra området ville være i strid med traktaten;

44 i øvrigt afhænger lovligheden af en midlertidig frihedsberøvelse af en udlænding, der ikke har kunnet godtgøre, at han omfattes af traktaten, eller som ville kunne udvises af en anden grund end undladelse af at opfylde de formelle regler vedrørende kontrol med udlændinge, af den nationale lovgivning og af de internationale forpligtelser, som den pågældende medlemsstat har påtaget sig, idet fællesskabsretten som sådan ikke på sit nuværende stade indeholder særlige forpligtelser herom for medlemsstaterne.

45 d) Ifølge artikel 3, stk. 1 i forordning nr. 64/221 må »forholdsregler vedrørende den offentlige orden eller sikkerhed ... udelukkende støttes på den pågældendes personlige forhold«;

46 denne bestemmelse pålægger for så vidt angår kravene til den offentlige orden eller sikkerhed medlemsstaterne for enhver af fællesskabsretten beskyttet person at foretage en konkret vurdering af hans forhold og ikke træffe afgørelse på grundlag af generelle kriterier;

47 det fremgår imidlertid af det foregående, at manglende opfyldelse af de formelle regler i lovgivningen vedrørende udlændinges indrejse, flytning og ophold ikke i sig selv kan true den offentlige orden og sikkerhed i traktatens forstand;

48 sådanne forhold kan således ikke i sig selv give anledning til de i artikel 3 i det nævnte direktiv anførte forholdsregler;

49 som følge af det anførte er denne del af de forelagte spørgsmål blevet uden genstand.

50 De forelagte spørgsmål skal følgelig besvares således, at retten for statsborgerne i en medlemsstat til at rejse ind på en anden medlemsstats område og tage ophold dér er en ret, der umiddelbart ifølge traktaten — navnlig dennes artikler 48, 52 og 59 — eller ifølge bestemmelser udstedt til dennes gennemførelse tilkommer enhver der henhører under fællesskabsrettens anvendelsesområde, uanset om værtslandet har udstedt opholdstilladelse eller ej;

51 det forhold, at en statsborger i en meldemsstat har undladt at efterkomme de formelle regler vedrørende udlændinges indrejse, flytning og ophold, truer ikke i sig selv den offentlige orden og sikkerhed og kan således ikke alene retfærdiggøre hverken en udvisning eller en foreløbig frihedsberøvelse med henblik på en sådan forholdsregel.

Vedrørende 5. spørgsmål (fuldbyrdelse af udvisningsforanstaltninger og klageret)

52 Det 5. spørgsmål drejer sig i det væsentlige om hvorvidt en beslutning om udvisning eller om afslag på opholds- eller etableringstilladelse i forhold til fællesskabsrettens krav kan give anledning til umiddelbare fuldbyrdelsesforanstaltninger, eller om en sådan beslutning først har virkning, efter at alle nationale retsmidler er udtømt.

53 I henhold til artikel 8 i direktiv nr. 64/221 skal enhver, der modtager påbud om udvisning fra området, have samme adgang til at påklage denne beslutning, som indlændinge har med hensyn til administrative afgørelser;

54 hvis der ingen retsmidler findes, skal den pågældende i henhold til artikel 9 i det mindste kunne fremføre sit forsvar for en kompetent myndighed, som er forskellig fra den, der har truffet beslutningen om begrænsning af hans frihed;

55 det må i så henseende bemærkes, at meldemsstaterne skal vedtage alle nødvendige bestemmelser for at sikre, at enhver, der rammes af en sådan restriktiv foranstaltning, faktisk nyder den beskyttelse, som udøvelsen af nævnte klageret betyder for ham;

56 imidlertid ville denne garanti blive illusorisk, hvis medlemsstaterne ved straks at gennemføre en beslutning om udvisning kunne berøve den pågældende muligheden for faktisk at benytte sig af de retsmidler, som er sikret ham ved direktiv nr. 64/221;

57 med hensyn til den i artikel 8 i direktiv nr. 64/221 omhandlede retslige klage bør den pågældende i det mindste have mulighed for inden gennemførelsen af udvisningen at indgive sin klage og således opnå udsættelse med foranstaltningens gennemførelse;

58 dette resultat kan også udledes af sammenhængen mellem direktivets artikler 8 og 9, idet den i sidstnævnte bestemmelse omhandlede fremgangsmåde blandt andet er obligatorisk, når de i artikel 8 omhandlede retsmidler »ikke har opsættende virkning«;

59 ifølge artikel 9 skal klagen til den kompetente myndighed, bortset fra påtrængende tilfælde, ske forud for beslutningen om udvisning;

60 det følger af det foregående, at beslutningen om udvisning, når der er mulighed for klage til domstolene i den i artikel 8 angivne forstand, ikke kan gennemføres, før den pågældende har været i stand til at indgive en sådan klage;

61 når en sådan klage ikke er mulig eller ikke har opsættende virkning, kan beslutningen — bortset fra behørigt godtgjorte nødstilfælde — ikke træffes, sålænge den pågældende ikke har haft lejlighed til at forelægge sagen for den i artikel 9 i direktiv nr. 64/221 nævnte myndighed, og sålænge denne myndighed ikke har udtalt sig.

62 Følgelig skal spørgsmålet besvares således, at en beslutning om udvisning ikke, bortset fra behørigt godtgjorte nødstilfælde, kan 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 nr. 64/221.

Vedrørende 6., 7. og 8. spørgsmål (forbud mod nye restriktioner)

63 Det ønskes med 6., 7. og 8. spørgsmål oplyst, om en medlemsstat i henhold til traktatens artikel 53 og 62, der indeholder forbud mod indførelse af nye restriktioner i etableringsfriheden for statsborgere fra andre medlemsstater og i den faktisk opnåede frihed for så vidt angår tjenesteydelser, kan vende tilbage til bestemmelser eller fremgangsmåder, som er mindre liberale end de hidtil af staten anvendte;

64 der anmodes nærmere om angivelse i så henseende af,

a) om nationale bestemmelser, som bevirker, at de tidligere anvendte bestemmelser bliver mindre liberale, er berettigede, såfremt de har til formål at bringe den nationale ret på linje med Fællesskabets direktiver på det pågældende område,

b) om forbudet mod nye restriktioner også finder anvendelse på bestemmelser af formel og proceduremæssig karakter, selv om artikel 89 for så vidt angår gennemførelsen af direktiver overlader det til medlemsstaterne »at bestemme form og midler« herfor.

65 a) Artiklerne 53 og 62 indeholder ikke alene forbud mod at indføre nye restriktioner i forhold til retstilstanden på tidspunktet for traktatens ikrafttræden men også mod, at medlemsstaterne opgiver allerede trufne liberaliseringsforanstaltninger, som udgør en gennemførelse af forpligtelser ifølge fællesskabsretten;

66 de foranstaltninger, navnlig i form af direktiver, som Fællesskabet har truffet for at iværksætte traktatens bestemmelser, kan i så henseende yde vejledning med hensyn til omfanget af de forpligtelser, som medlemsstaterne har påtaget sig;

67 dette er navnlig tilfældet for så vidt angår direktiv nr. 64/221, der indeholder visse begrænsninger i medlemsstaternes kompetence og visse af deres

forpligtelser med hensyn til beskyttelse af den offentlige orden, sikkerhed og sundhed;

68 man kan derimod ikke påberåbe sig artiklerne 53 og 62 i tilfælde, hvor det er godtgjort, at de fordele, som en medlemsstat har tilstået statsborgere fra andre medlemsstater, ikke er fastsat til gennemførelse af en forpligtelse i henhold til fællesskabsretten.

69 b) Der findes ingen modsætning mellem forbudet i artiklerne 53 og 62 mod nye restriktioner og bestemmelsen i artikel 189, som for så vidt angår gennemførelsen af direktiverne overlader det til medlemsstaterne »at bestemme form og midler«;

70 ved valget af form og midler skal nemlig de forskrifter og forbud, der følger af fællesskabsretten, overholdes;

71 for så vidt angår direktiverne til gennemførelse af personers frie bevægelighed, findes der en række bestemmelser af formel og proceduremæssig karakter, som har til formål at sikre de tilsigtede virkninger af den med traktaten indførte ordning, og som Fællesskabets kompetente institutioner har tillagt en særlig betydning;

72 dette er navnlig tilfældet for så vidt angår direktiv nr. 64/221 om de særlige foranstaltninger, som er begrundet i hensynet til den offentlige orden, sikkerhed og sundhed, idet visse af de i dette direktiv fastsatte garantier for personer, som beskyttes af fællesskabsretten — forpligtelsen til at meddele enhver, som rammes af en restriktiv forholdsregel, grundene til den for ham trufne beslutning og forpligtelsen til at give ham adgang til klage — netop er af proceduremæssig karakter;

73 heraf følger en forpligtelse for medlemsstaterne til inden for rammerne af den frihed, som de har ifølge artikel 189, at vælge de former og midler, som er bedst egnede til under hensyntagen til direktivernes formål, at sikre disses tilsigtede virkninger.

74 Følgelig skal de stillede spørgsmål besvares således, at traktatens artikler 53 og 62 indeholder forbud mod, at en medlemsstat indfører nye begrænsninger i

adgangen for andre medlemsstaters statsborgere til at etablere sig samt i den frihed til udveksling af tjenesteydelser, der faktisk er opnået, idet de er til hinder for, at medlemsstaterne genindfører mindre liberale bestemmelser eller fremgangsmåder, i det omfang de trufne liberaliseringsforanstaltninger er et udslag af forpligtelser, som følger af traktatens bestemmelser og målsætning;

75 den frihed, som medlemsstaterne har i medfør af artikel 189 for så vidt angår valget af former og midler til gennemførelse af direktiver, indskrænker ikke deres forpligtelse til at vælge de former og midler, som er bedst egnede til at sikre direktivernes tilsigtede virkninger.

Vedrørende sagsomkostningerne

76 De udgifter, der er afholdt af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, som har fremsat indlæg for Domstolen, kan ikke godtgøres;

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

På grundlag af disse præmisser,

kender

DOMSTOLEN

vedrørende de spørgsmål, som er forelagt den af underretten i Liège, for ret:

1. **Retten for statsborgerne i en medlemsstat til at rejse ind på en anden medlemsstats område og tage ophold dér er en ret, der umiddelbart ifølge traktaten — navnlig dennes artikler 48, 52 og 59 — eller ifølge bestemmelser udstedt til dennes gennemførelse tilkommer enhver, der henhører under fællesskabsrettens anvendelsesområde, uanset om værtslandet har udstedt opholdstilladelse eller ej.**

2. **Artikel 4 i direktiv nr. 68/360 indebærer en forpligtelse for medlemsstaterne til at udstede opholdstilladelse til enhver, der**

ved at forevise den fornødne dokumentation godtgør, at han omfattes af en af de kategorier, som er fastsat i samme direktivs artikel 1.

3. Det forhold, at en statsborger i en medlemsstat har undladt at efterkomme de formelle regler vedrørende udlændinges indrejse, flytning og ophold, kan ikke i sig selv true den offentlige orden og sikkerhed og kan således ikke alene retfærdiggøre hverken en udvisning eller en foreløbig frihedsberøvelse med henblik på en sådan forholdsregel.

4. 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 nr. 64/221.

5. Traktatens artikler 53 og 62 indeholder forbud mod, at en medlemsstat indfører nye begrænsninger i adgangen for andre medlemsstaters statsborgere til at etablere sig samt i den frihed til udveksling af tjenesteydelser, der faktisk er opnået, idet de er til hinder for, at medlemsstaterne genindfører mindre liberale bestemmelser eller fremgangsmåder, i det omfang de trufne liberaliseringsforanstaltninger er et udslag af forpligtelser, som følger af traktatens bestemmelser og målsætning.

6. Den frihed, som medlemsstaterne har i medfør af artikel 189 for så vidt angår valget af former og midler til gennemførelse af direktiver, indskrænker ikke deres forpligtelse til at vælge de former og midler, som er bedst egnede til at sikre direktivernes tilsigtede virkninger.

Lecourt Kutscher Donner

Mertens de Wilmars Pescatore Sørensen Mackenzie Stuart

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 8. april 1976.

A. Van Houtte
Justitssekretær

R. Lecourt
Præsident