DOMSTOLENS DOM
av den 8 april 1976*

I mål 48/75

har Tribunal de première instance i Liège till domstolen gett in en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 177 i EEG-fördraget i det brottmål som pågår vid den nationella domstolen mot

Jean Noël Royer, bosatt i Lisieux (Frankrike).

Begäran avser tolkningen av olika bestämmelser i gemenskapsrätten om den fria rörligheten för arbetstagare, etableringsrätten och friheten att tillhandahålla tjänster, särskilt artiklarna 48, 53, 56 och 62 i EEG-fördraget och 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, samt rådets direktiv nr 68/360/EEG av den 15 oktober 1968 om avskaffande av restriktioner för rörlighet och bosättning inom gemenskapen för medlemsstaternas arbetstagare och deras familjer.

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden R. Lecourt, avdelningsordföranden H. Kutscher samt domarna A. M. Donner, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, M. Sørensen och A. J. Mackenzie Stuart,

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

meddelar följande

dom

DOMSKÄL

1 Genom dom av den 6 maj 1975, som inkom till domstolens kansli den 29 maj 1975, bekräftad genom dom av Cour d'appel i Liège av den 22 decem-

* Rättegångsspråk: franska.

ber 1975, som inkom till domstolens kansli den 30 december 1975, har Tribunal de première instance i Liège, i enlighet med artikel 177 i EEG-fördraget, ställt en rad frågor om tolkningen av artiklarna 48, 53, 56, 62 och 189 i EEG-fördraget samt av 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 1964, s. 850, fransk version; svensk specialutgåva, del 05 volym 01), och av rådets direktiv nr 68/360/-EEG av den 15 oktober 1968 om avskaffande av restriktioner för rörlighet och bosättning inom gemenskapen för medlemsstaternas arbetstagare och deras familjer (EGT 1968 nr L 257, s. 13, fransk version; svensk specialutgåva, del 05, volym 01).

2 Dessa frågor har uppkommit inom ramen för den brottmålsprocess som inletts mot en fransk medborgare som står åtalad för olaglig inresa till och olagligt uppehåll på belgiskt territorium.

3 Av handlingarna framgår att den tilltalade i sitt ursprungsland har blivit dömd för koppleri och stått åtalad för olika väpnade rån dock utan att, enligt den tillgängliga informationen, ha blivit dömd för dessa.

4 Den tilltalades hustru, även hon fransk medborgare, driver ett kafé- och dansetablissemang i Liègeregionen i egenskap av anställd av det bolag som äger etablissemanget. Den tilltalade anslöt sig till henne där utan att fullgöra de administrativa formaliteterna om anmälan till folkbokföringsregistret.

5 Sedan de behöriga myndigheterna hade uppdagat hans vistelse fattade de ett beslut om utvisning av honom från territoriet och inledde ett brottmålsförfarande mot honom på grund av olagligt uppehåll, vilket ledde till en första fällande dom.

6 Efter en kort vistelse i Tyskland återvände den tilltalade till sin hustru i Belgien men underlät på nytt att fullgöra de juridiska formaliteterna på området för utlänningskontroll.

7 Sedan polisen ännu en gång funnit honom blev han föremål för ett beslut om frihetsberövande, som den dömande myndigheten dock inte bekräftade.

8 Innan den tilltalade frigavs delgavs han emellertid ett ministeriellt utvisningsbeslut med motiveringen att "Royers uppförande visar att hans närvaro utgör ett hot mot den allmänna ordningen" och att "han inte har iakttagit villkoren

som gäller för utlänningars rätt till uppehåll och inte har något tillstånd att etablera sig i konungariket".

9 Efter detta utvisningsbeslut tycks den tilltalade faktiskt ha lämnat belgiskt territorium. Åtalet på grund av olaglig inresa och olagligt uppehåll togs dock upp till bedömning vid Tribunal de première instance.

Tillämpliga gemenskapsbestämmelser

10 Den nationella domstolen har vid rättegångsförfarandets nuvarande stadium ännu inte slutligt fastslagit den tilltalades ställning i förhållande till de bestämmelser i gemenskapsrätten som är tillämpliga på honom.

11 De faktiska omständigheter som har anförts av den nationella domstolen och valet av de bestämmelser i gemenskapsrätten som den har begärt tolkning av gör det möjligt att i detta fall överväga olika hypoteser beroende på om den tilltalade omfattas av gemenskapsbestämmelserna till följd av en yrkesverksamhet som han själv har utövat, eller på grund av en anställning som han själv har sökt, eller slutligen som äkta make till en person som till följd av sin yrkesverksamhet omfattas av bestämmelserna i gemenskapsrätten. Den aktuella personens ställning kan alltså antingen regleras av

a) det kapitel i fördraget som rör arbetstagare, särskilt artikel 48 som genomfördes genom rådets förordning (EEG) nr 1612/68 av den 15 oktober 1968 om arbetskraftens fria rörlighet inom gemenskapen (EGT nr L 257, s. 2, fransk version; svensk specialutgåva, del 05, volym 01) och rådets direktiv nr 68/360/EEG, eller

b) de kapitel som rör etableringsrätten och friheten att tillhandahålla tjänster, särskilt artiklarna 52, 53, 56, 62 och 66 som genomfördes genom rådets direktiv nr 73/148/EEG av den 21 maj 1973 om avskaffande av restriktioner för rörlighet och bosättning inom gemenskapen för medborgare i medlemsstaterna i fråga om etablering och tillhandahållande av tjänster (EGT 1973 nr L 172, s. 14, fransk version; svensk specialutgåva, del 06, volym 01).

12 En jämförelse mellan dessa olika bestämmelser visar dock att de bygger på samma principer. Detta gäller såväl rätten för personer som omfattas av gemenskapsrätten att resa in till medlemsstaternas territorium och att uppe-

hålla sig där, som förbudet mot all diskriminering av sådana personer till följd av deras nationalitet.

13 Bestämmelserna i artikel 10 i förordning (EEG) nr 1612/68, artikel 1 i direktiv nr 68/360/EEG och artikel 1 i direktiv nr 73/148/EEG utvidgar, på ett enhetligt sätt, tillämpningsområdet för gemenskapsrätten när det gäller inresa till och uppehåll på medlemsstaternas territorium till att omfatta maken till varje person som omfattas av dessa bestämmelser.

14 I enlighet med artikel 1 i direktiv nr 64/221/EEG gäller bestämmelserna i det direktivet för varje medborgare i en medlemsstat som bor i eller reser till en annan medlemsstat i gemenskapen, antingen för att ta anställning eller driva egen rörelse eller för att vara mottagare av tjänster. Bestämmelserna gäller även maken och familjemedlemmar.

15 Av ovanstående framgår att i materiellt hänseende identiska bestämmelser i gemenskapsrätten är tillämpliga i ett fall som detta om det, inom ramen för någon av ovannämnda bestämmelser, finns en anknytning mellan antingen den berörda personen eller hans fru och gemenskapsrätten.

16 De frågor som har ställts av Tribunal de première instance kommer att besvaras mot bakgrund av dessa inledande överväganden och utan att det påverkar den nationella domstolens rätt att bedöma vilka bestämmelser i gemenskapsrätten som är tillämpliga på det fall som förelagts den.

Den första, andra, tredje och fjärde frågan (grunden för de rättigheter som följer av fördraget när det gäller inresa till och uppehåll på medlemsstaternas territorier)

17 Den första, andra, tredje och fjärde frågan går i huvudsak ut på att, särskilt med hänsyn till artikel 48 i fördraget och direktiven nr 64/221/EEG och 68/360/EEG, fastställa grunden för rättigheten, för medborgarna i en medlemsstat, att resa in till en annan medlemsstats territorium och att uppehålla sig där och vilken verkan medlemsstaternas befogenheter på det utlänningspolisiära området har för utövandet av denna rättighet.

18 I samband med detta ber man om ett klargörande av huruvida

a) denna rättighet följer direkt av fördraget eller andra bestämmelser i gemenskapsrätten eller om den uppstår först när den behöriga myndigheten i en medlemsstat utfärdar ett uppehållstillstånd, genom vilket ställningen för den berörda medborgaren från en annan medlemsstat i förhållande till bestämmelserna i gemenskapsrätten erkänns,

b) medlemsstaterna i enlighet med artikel 4.1 och 4.2 i direktiv nr 68/360/EEG är skyldiga att utfärda ett uppehållstillstånd till en person som kan lägga fram bevis på att han omfattas av bestämmelserna i gemenskapsrätten,

c) det faktum att en medborgare i en medlemsstat underlåter att fullgöra de juridiska formaliteter som är hänförliga till utlänningskontroll i sig kan betraktas som ett uppförande som utgör hot mot den allmänna ordningen eller säkerheten och om ett sådant uppförande därför kan rättfärdiga ett utvisningsbeslut eller ett tillfälligt frihetsberövande,

d) ett utvisningsbeslut som fattats till följd av en sådan underlåtenhet är en åtgärd av "generalpreventiv" karaktär eller om det fattas utifrån "individualpreventiva" överväganden som har att göra med den aktuella personens eget uppförande.

19 I enlighet med artikel 48 i fördraget skall fri rörlighet för arbetstagare säkerställas inom gemenskapen.

20 Enligt punkt 3 i samma artikel innefattar detta rätt att resa in till och att förflytta sig fritt inom medlemsstaternas territorium, att uppehålla sig där i syfte att inneha anställning och att stanna kvar efter att ha varit anställd där.

21 I enlighet med artikel 52 skall inskränkningar för medborgare i en medlemsstat att fritt etablera sig på en annan medlemsstats territorium gradvis avvecklas under övergångstiden.

22 Detsamma gäller enligt artikel 59 för inskränkningar i friheten att tillhandahålla tjänster inom gemenskapen.

23 Dessa bestämmelser, som förbjuder medlemsstaterna att införa inskränkningar eller hinder för medborgare i andra medlemsstater att resa in till en annan

medlemsstats territorium och att uppehålla sig där, skapar direkta rättigheter för varje person som omfattas av nämnda artiklars tillämpningsområde, på det sätt som dessa artiklar senare har preciserats genom bestämmelser i förordningar eller direktiv som har antagits för att genomföra fördraget.

24 Denna tolkning ligger till grund för alla rättsakter i sekundärrätten som har antagits för att genomföra nämnda bestämmelser i fördraget.

25 I artikel 1 i förordning (EEG) nr 1612/68 föreskrivs följaktligen att varje medborgare i en medlemsstat skall, oavsett var han eller hon har sitt hemvist, "ha rätt att ta anställning och att arbeta inom en annan medlemsstats territorium".

Genom artikel 10 i samma förordning utvidgas "rätten att bosätta sig" till att omfatta den ifrågavarande arbetstagarens familjemedlemmar.

26 I artikel 4 i direktiv nr 68/360/EEG föreskrivs att medlemsstaterna skall "bevilja uppehållstillstånd inom sitt territorium" för de personer som avses och som "bevis" för denna rättighet utfärda ett särskilt uppehållstillstånd.

27 I ingressen till direktiv nr 73/148/EEG fastslås att etableringsfriheten endast kan uppnås till fullo "om rätt till varaktig bosättning beviljas de personer som skall åtnjuta etableringsfriheten" och att frihet att tillhandahålla tjänster medför att personer som tillhandahåller och mottar tjänster skall ha "rätt till bosättning under den tid tjänsterna tillhandahålls".

28 Dessa bestämmelser visar att gemenskapens lagstiftande myndigheter var medvetna om att de genom denna förordning och dessa direktiv, utan att skapa några nya rättigheter till förmån för de personer som skyddas av gemenskapsrätten, preciserade tillämpningsområdet och de närmare bestämmelserna för utövandet av rättigheter som följer direkt av fördraget.

29 Det förbehåll av hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa som föreskrivs i artiklarna 48.3 och 56.1 i fördraget skall inte ses som en förutsättning för att erhålla rätt till inresa och uppehåll. Det skall istället ses som en möjlighet att i enskilda fall och då detta är berättigat införa inskränkningar i utövandet av en rättighet som följer direkt av fördraget.

30 Dessa observationer gör det möjligt att besvara den nationella domstolens särskilda frågor på följande sätt.

31 a) Rätten för medborgarna i en medlemsstat att resa in till en annan medlemsstats territorium och att uppehålla sig där i de syften som anges i fördraget, nämligen för att söka anställning eller utöva ett yrke, som löntagare eller självständig, eller för att ansluta sig till sin make eller familj, utgör en rättighet som följer direkt av fördraget eller, i tillämpliga fall, av genomförandebestämmelserna till detta.

32 Slutsatsen härav blir att denna rättighet förvärvas oberoende av om uppehållstillstånd har utfärdats av en medlemsstats behöriga myndighet.

33 Beviljandet av detta tillstånd skall därför inte betraktas som en handling som skapar rättigheter, utan som en handling genom vilken en medlemsstat kan fastställa ställningen för den berörda medborgaren från en annan medlemsstat i förhållande till bestämmelserna i gemenskapsrätten.

34 b) I artikel 4.1 och 4.2 i direktiv nr 68/360/EEG föreskrivs, utan att det påverkar det som framgår av bestämmelserna i artikel 10 i samma direktiv, att medlemsstaterna "skall bevilja" uppehållstillstånd inom sitt territorium för de personer som kan uppvisa de handlingar som nämns i samma direktiv och som "bevis" för denna rättighet utfärda ett särskilt uppehållstillstånd.

35 De nämnda bestämmelserna i direktivet syftar till att fastställa det praktiska tillvägagångssättet för genomförandet av de rättigheter som följer direkt av fördraget.

36 Medlemsstaternas myndigheter skall följaktligen erkänna rätten till uppehåll för alla personer som tillhör de kategorier som fastställs i artikel 1 i direktivet och som genom att uppvisa de handlingar som anges i artikel 4.3 kan visa att de tillhör en av dessa kategorier.

37 Svaret på frågan blir alltså följande. I enlighet med artikel 4 i direktiv nr 68/360/EEG är medlemsstaterna skyldiga att utfärda uppehållstillstånd för alla personer som med stöd av vederbörliga handlingar kan visa att de tillhör en av de kategorier som anges i artikel 1 i samma direktiv.

38 c) Av ovanstående följer att det faktum att en medborgare i en medlemsstat underlåter att fullgöra de juridiska formaliteter som gäller för utlänningar vid inresa, förflyttning och uppehåll kan inte rättfärdiga ett utvisningsbeslut.

39 Eftersom det är en fråga om utövandet av en rättighet som följer direkt av fördraget kan ett sådant uppförande inte i sig betraktas som ett angrepp på den allmänna ordningen eller säkerheten.

40 Följaktligen skulle varje utvisningsbeslut som fattas av en medlemsstats myndigheter, avseende en medborgare i en annan medlemsstat som omfattas av fördraget, vara oförenligt med fördraget om det uteslutande grundades på den berörda personens underlåtenhet att fullgöra de juridiska formaliteter som gäller för utlänningskontroll eller avsaknad av uppehållstillstånd.

41 I detta avseende måste det dock klargöras att medlemsstaterna fortfarande har rätt att från sitt territorium utvisa en medborgare från en annan medlemsstat om hänsynen till allmän ordning och säkerhet så kräver av andra skäl än underlåtenhet att fullgöra de formaliteter som gäller för utlänningskontroll, dock utan att det påverkar de gränser för medlemsstaternas befogenhet att göra skönsmässiga bedömningar som fastställs i gemenskapsrätten och som domstolen har preciserat närmare i sin dom av den 26 oktober 1975, mål 36/75, Rutili.

42 Dessutom hindrar inte gemenskapsrätten att medlemsstaterna belägger åsidosättande av nationella bestämmelser om utlänningskontroll med andra lämpliga påföljder än utvisning från territoriet för att säkerställa att dessa bestämmelser iakttas.

43 Vad gäller frågan om en medlemsstat har rätt att besluta om tillfälligt frihetsberövande av en utlänning som omfattas av bestämmelserna i fördraget i syfte att utvisa honom från territoriet måste det först och främst fastslås att en sådan åtgärd inte kan komma i fråga i fall då ett beslut om utvisning från territoriet strider mot fördraget.

44 Lagligheten när det gäller ett beslut om tillfälligt frihetsberövande av en utlänning, som inte har kunnat bevisa att han omfattas av fördraget eller som skulle kunna utvisas från territoriet av andra skäl än underlåtenhet att fullgöra de formaliteter som gäller för utlänningskontroll, beror för övrigt på bestämmelserna i den nationella lagstiftningen och på de internationella förpliktelser som den ifrågavarande medlemsstaten har åtagit sig, eftersom gemenskapsrätten som sådan inte på sitt nuvarande stadium föreskriver några särskilda skyldigheter för medlemsstaterna i detta hänseende.

45 d) I artikel 3.1 i direktiv nr 64/221/EEG förskrivs att "åtgärder vidtagna med hänsyn till allmän ordning eller säkerhet skall grunda sig uteslutande på den berörda personens eget uppförande".

46 I enlighet med denna bestämmelse är medlemsstaterna skyldiga att grunda sin bedömning avseende de krav som ställs av hänsyn till allmän ordning och säkerhet, när det gäller en person som omfattas av gemenskapsrätten, på dennes personliga förhållanden och inte på allmänna värderingar.

47 Av ovanstående framgår dock att underlåtelsen att fullgöra de juridiska formaliteter som gäller vid inresa, förflyttning och uppehåll inte i sig kan betraktas som ett hot mot den allmänna ordningen och säkerheten i fördragets mening.

48 Ett sådant uppförande kan därför inte ensamt leda till tillämpning av de åtgärder som avses i artikel 3 i ovan nämnda direktiv.

49 Till följd av ovanstående överväganden har denna del av de frågor som ställts inte längre något syfte.

50 Svaren på frågorna blir alltså följande. Rätten för medborgarna i en medlemsstat att resa in till en annan medlemsstats territorium och att uppehålla sig där följer direkt av EEG-fördraget, särskilt av artiklarna 48, 52 och 59 eller, i tillämpliga fall, av genomförandebestämmelser till dessa artiklar. Denna rättighet tillkommer varje person som omfattas av gemenskapsrättens tillämpningsområde och gäller oberoende av om uppehållstillstånd har utfärdats av värdlandet.

51 Det faktum att en medborgare i en medlemsstat underlåter att fullgöra de formaliteter som gäller för utlänningar vid inresa, förflyttning och uppehåll kan inte i sig betraktas som ett uppförande som utgör hot mot den allmänna ordningen och säkerheten och kan därför inte ensamt rättfärdiga ett utvisningsbeslut eller ett tillfälligt frihetsberövande i utvisningssyfte.

Den femte frågan (verkställighet av utvisningsbeslut och rätt att överklaga)

52 Den femte frågan går i huvudsak ut på om ett utvisningsbeslut eller en vägran att utfärda ett uppehålls- eller etableringstillstånd kan, med beaktande av kraven i gemenskapsrätten, föranleda omedelbara verkställighetsåtgärder eller om ett sådant beslut först kan verkställas sedan alla möjligheter att överklaga till nationella domstolar är uttömda.

53 Till följd av artikel 8 i direktiv nr 64/221/EEG skall varje person som är föremål för ett beslut om utvisning från territoriet ha samma rätt att överklaga detta beslut som landets medborgare har i fråga om förvaltningsbeslut.

54 När rätt att överklaga till domstol inte finns skall vederbörande, i enlighet med artikel 9, åtminstone ha möjlighet att utöva sin rätt till försvar inför en behörig myndighet. Denna myndighet skall vara en annan än den som fattade de beslut som inskränker hans frihet.

55 I detta avseende måste det understrykas att medlemsstaterna skall vidta alla åtgärder för att säkerställa att varje person som är föremål för en sådan restriktiv åtgärd verkligen har tillgång till det skydd som utövandet av rätten att överklaga innebär för honom.

56 Denna garanti skulle dock bli illusorisk om medlemsstaterna, genom att omedelbart verkställa ett utvisningsbeslut, kunde beröva vederbörande dennes möjlighet att faktiskt utnyttja de rättsmedel som han är garanterad genom direktiv nr 64/221/EEG.

57 I fråga om den rätt att överklaga som följer av artikel 8 i direktiv nr 64/221/-EEG måste vederbörande åtminstone få möjlighet att överklaga utvisningsbeslutet innan det verkställs och på så sätt erhålla ett inhibitionsförordnande att verkställighet av beslutet tills vidare inte får ske.

58 Denna slutsats följer också av sambandet mellan artiklarna 8 och 9 i direktivet eftersom det förfarande som avses i artikel 9 är obligatoriskt, bland annat när den rätt att överklaga som avses i artikel 8 "inte kan resultera i ett upphävande".

59 I enlighet med artikel 9 får ett utvisningsbeslut inte, utom i brådskande fall, fattas före förfarandet för överklagande vid den behöriga myndigheten.

60 Av ovanstående följer att när det finns möjlighet att överklaga till domstol i enlighet med artikel 8, kan utvisningsbeslutet inte verkställas förrän vederbörande har haft möjlighet att inleda ett sådant förfarande.

61 När rätt att överklaga till domstol inte finns, eller när en sådan möjlighet finns men inte har någon upphävande verkan, kan ett beslut inte, förutom i vederbörligt styrkta brådskande fall, fattas förrän vederbörande har haft möjlighet att framlägga sitt försvar för den myndighet som avses i artikel 9 i direktiv nr 64/221/EEG, och inte förrän den myndigheten har yttrat sig.

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

Den sjätte, sjunde och åttonde frågan (förbud mot nya inskränkningar)

63 Den sjätte, sjunde och åttonde frågan går ut på om en medlemsstat i enlighet med artiklarna 53 och 62 i fördraget, vilka förbjuder medlemsstaterna att införa nya inskränkningar i etableringsrätten för medborgare i andra medlemsstater och i den frihet att tillhandahålla tjänster som faktiskt har uppnåtts, kan återgå till mindre liberala bestämmelser eller tillvägagångssätt än de som den hade tillämpat tidigare.

64 I samband med detta ber man om ett klargörande av huruvida

a) nationella bestämmelser, som gör de tidigare använda bestämmelserna mindre liberala, är berättigade om de syftar till att anpassa den nationella lagstiftningen till gemenskapens direktiv på området,

b) förbudet mot nya inskränkningar även gäller för formella och processuella bestämmelser trots att medlemsstaterna, enligt artikel 189 i EEG-fördraget, är fria att välja "form och tillvägagångssätt" för genomförandet av direktiv.

65 a) Artiklarna 53 och 62 innehåller inte enbart förbud mot att införa nya inskränkningar i förhållande till rättsläget vid tidpunkten för fördragets ikraftträdande, utan även mot att medlemsstaterna tar tillbaka sådana liberalise-

ringsåtgärder som de har vidtagit för att uppfylla gemenskapsrättsliga förpliktelser.

66 I detta hänseende kan de åtgärder som gemenskapen har vidtagit, särskilt i form av direktiv för att genomföra fördragets bestämmelser, ge vägledning vad gäller räckvidden av medlemsstaternas förpliktelser.

67 Detta är särskilt fallet med direktiv nr 64/221/EEG som preciserar vissa begränsningar av medlemsstaternas befogenhet att göra bedömningar och vissa av deras förpliktelser på området för skydd av allmän ordning, säkerhet och hälsa.

68 Artiklarna 53 och 62 kan däremot inte åberopas när det står klart att de fördelar som en medlemsstat har givit medborgare från andra medlemsstater inte utgör en uppfyllelse av en förpliktelse enligt gemenskapsrätten.

69 b) Det föreligger ingen motsättning mellan förbudet i artiklarna 53 och 62 mot nya inskränkningar och bestämmelsen i artikel 189 enligt vilken medlemsstaterna är fria att välja "form och tillvägagångssätt" för genomförandet av direktiv.

70 Vid valet av form och tillvägagångssätt skall de föreskrifter och förbud som följer av gemenskapsrätten iakttas.

71 Vad gäller direktiv om genomförandet av fri rörlighet för personer fäste gemenskapens behöriga institutioner särskilt stor vikt vid en rad formella och processuella bestämmelser avsedda att garantera att den ordning som upprättats genom fördraget fungerade i praktiken.

72 Detta är särskilt fallet med direktiv nr 64/221/EEG om samordningen av särskilda åtgärder som gäller utländska medborgares rörlighet och bosättning och som är berättigade med hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa, eftersom vissa av de garantier som föreskrivs i det direktivet till förmån för personer som skyddas av gemenskapsrätten, nämligen skyldigheten att underrätta varje person som är föremål för en restriktiv åtgärd om de skäl som ligger till grund för beslutet och att ge honom möjlighet att överklaga, utgör en sådan processuell bestämmelse.

73 Medlemsstaterna är följaktligen skyldiga att, inom ramen för den valfrihet de åtnjuter enligt artikel 189, välja de former och tillvägagångssätt som är bäst lämpade för att säkerställa direktivens ändamålsenliga verkan med hänsyn till deras syfte.

74 Svaret på frågan blir alltså följande. I enlighet med artiklarna 53 och 62 i fördraget är medlemsstaterna förbjudna att införa nya inskränkningar i etableringsrätten för medborgare från andra medlemsstater och i den frihet att tillhandahålla tjänster som faktiskt har uppnåtts. Medlemsstaterna är därför förhindrade att återgå till mindre liberala bestämmelser eller tillvägagångssätt om de liberaliseringsåtgärder som har vidtagits innebär en uppfyllelse av förpliktelser som följer av fördragets bestämmelser och mål.

75 I enlighet med artikel 189 är medlemsstaterna fria att välja form och tillvägagångssätt för genomförandet av direktiv. Detta påverkar dock inte deras förpliktelse att välja de former och tillvägagångssätt som är bäst lämpade för att säkerställa direktivens ändamålsenliga verkan.

Rättegångskostnader

76 De kostnader som har förorsakats Europeiska gemenskapernas kommission, som har inkommit med yttrande till domstolen, är inte ersättningsgilla.

77 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid Tribunal de première instance i Liège 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 förts vidare av Tribunal de première instance i Liège - följande dom:

1) **Rätten för medborgarna i en medlemsstat att resa in till en annan medlemsstats territorium och att uppehålla sig där följer direkt av EEG-fördraget, särskilt av artiklarna 48, 52 och 59 eller, i tillämpliga fall, av**

genomförandebestämmelser till dessa artiklar. Denna rättighet förvärvas av varje person som omfattas av gemenskapsrättens tillämpningsområde och gäller oberoende av om uppehållstillstånd har utfärdats av värdlandet.

2) I enlighet med artikel 4 i direktiv nr 68/360/EEG är medlemsstaterna skyldiga att utfärda uppehållstillstånd för alla personer som, med stöd av vederbörliga handlingar, kan visa att de tillhör en av de kategorier som avses i artikel 1 i samma direktiv.

3) Det faktum att en medborgare i en medlemsstat underlåter att fullgöra de formaliteter som gäller för utlänningar vid inresa, förflyttning och uppehåll kan inte i sig betraktas som ett uppförande som utgör hot mot den allmänna ordningen och säkerheten och kan därför inte ensamt rättfärdiga ett utvisningsbeslut eller ett tillfälligt frihetsberövande i utvisningssyfte.

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

5) I enlighet med artiklarna 53 och 62 i fördraget är medlemsstaterna förbjudna att införa nya inskränkningar i etableringsrätten för medborgare från andra medlemsstater och i den frihet att tillhandahålla tjänster som faktiskt har uppnåtts. Medlemsstaterna är därför förhindrade att återgå till mindre liberala bestämmelser eller tillvägagångssätt om de liberaliseringsåtgärder som har vidtagits innebär en uppfyllelse av förpliktelser som följer av fördragets bestämmelser och mål.

6) I enlighet med artikel 189 är medlemsstaterna fria att välja form och tillvägagångssätt för genomförandet av direktiv. Detta påverkar dock inte deras skyldighet att välja de former och tillvägagångssätt som är bäst lämpade för att säkerställa direktivens ändamålsenliga verkan.

Lecourt Kutscher Donner

Mertens de Wilmars Pescatore Sørensen Mackenzie Stuart

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 8 april 1976.

A. Van Houtte
Justitiesekreterare

R. Lecourt
Ordförande