1. Artikel 9 i Rådets direktiv 64/221 pålægger medlemsstaterne forpligtelser, som de retsundergivne kan påberåbe sig for nationale domstole.

2. Direktiv 64/221 overlader medlemsstaterne en vis skønsfrihed ved udpegelsen af »den kompetente myndighed«, som omhandlet i direktivets artikel 9, stk. 1. Denne kan være enhver offentlig myndighed, der er uafhængig af den administrative myndighed, der skal træffe en af de af direktivet omfattede forholdsregler, og som er således opbygget, at den berørte over for myndigheden kan fremføre sit forsvar og lade sig bistå eller repræsentere.

3. En indstilling til udvisning, som en kriminalret har afgivet i forbindelse med en straffedom i henhold til britisk lovgivning, kan udgøre en udtalelse som omhandlet i artikel 9 i direktiv 64/221, forudsat artikel 9's øvrige betingelser er opfyldt. Den pågældende kriminalret skal navnlig iagttage bestemmelserne i direktivets artikel 3, idet straffedomme alene ikke uden videre kan begrunde forholdsregler med henblik på udvisning.

4. Den i artikel 9, stk. 1, i direktiv 64/221 omhandlede udtalelse fra »den kompetente myndighed« skal tidsmæssigt ligge så nær op ad beslutningen om udvisning, at der er sikkerhed for, at der ikke foreligger nye relevante omstændigheder. Et tidsrum på flere år mellem indstillingen til udvisning og den administrative myndigheds beslutning er egnet til at berøve indstillingen dens karakter af udtalelse i artikel 9's forstand. Det er nemlig afgørende, at den fare for samfundet, som beror på en udlændings tilstedeværelse, bedømmes på det tidspunkt, da der træffes beslutning om at udvise den pågældende, idet de for bedømmelsen bestemmende omstændigheder, navnlig vedrørende den pågældendes forhold, kan ændre sig med tiden.

5. Både den administrative myndighed, som har kompetence til at træffe beslutning om udvisning, og den pågældende person bør — bortset fra tilfælde, hvor hensynet til statens sikkerhed er til hinder herfor, jf. direktivets artikel 6 — kunne gøre sig bekendt med de overvejelser, som ligger til grund for udtalelsen fra den kompetente myndighed i henhold til artikel 9, stk. 1, i direktiv 64/221.

I sag 131/79

angående en anmodning, som i medfør af EØF-traktatens artikel 177 af High Court of Justice, Queen's Bench Division, Divisional Court, er indgivet til Domstolen for i den sag, som verserer for nævnte ret mellem

REGINA

og

SECRETARY OF STATE FOR HOME AFFAIRS, EX PARTE MARIO SANTILLO,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af Rådets direktiv 64/221/EØF 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 1963-1964, s. 109), særlig af artikel 9, stk. 1,

afsiger

DOMSTOLEN

sammensat af formanden for første afdeling, fungerende præsident A. O'Keeffe, formanden for anden afdeling A. Touffait og dommerne J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, Mackenzie Stuart, G. Bosco og T. Koopmans,

generaladvokat: J.-P. Warner
justitssekretær: A. Van Houtte

følgende

DOM

Sagsfremstilling

De faktiske omstændigheder, retsforhandlingernes forløb og de skriftlige indlæg, der er indgivet i henhold til artikel 20 i statutten for EØF-Domstolen, kan sammenfattes således:

I — Faktiske omstændigheder og skriftveksling

1. I tredje betragtning i Rådets direktiv nr. 64/221/EØF om samordning af

foranstaltninger med hensyn til rejse og ophold, begrundet i hensynet til den offentlige orden, sikkerhed og sundhed, udtales, at »der ... i hver medlemsstat [bør] åbnes tilstrækkelig mulighed for, at de øvrige medlemsstaters statsborgere kan påklage administrative afgørelser på dette område.«

Ifølge direktivets artikel 8 skal den pågældende, med hensyn til afgørelser, der angår ham, have samme klageadgang, »som indlændinge har med hensyn til administrative afgørelser«.

Artikel 9, stk. 1, bestemmer følgende:

»Hvis der ingen retsmidler findes, eller hvis retsmidlerne kun tager sigte på spørgsmålet om beslutningens lovlighed, eller ikke har opsættende virkning, må beslutning om nægtelse af forlængelse af opholdstilladelse, eller om udvisning af en indehaver af opholdstilladelse, bortset fra påtrængende tilfælde, ikke træffes af den administrative myndighed før efter indhentet udtalelse fra en kompetent myndighed i værtslandet, over for hvilken den pågældende skal kunne fremføre sit forsvar og lade sig bistå eller repræsentere i overensstemmelse med den fremgangsmåde, der er fastsat i den nationale lovgivning.

Denne myndighed skal være en anden end den, der er kompetent til at træffe beslutning om nægtelse af forlængelse af opholdstilladelse eller om udvisning.«

Samme artikels stk. 2 bestemmer, at den pågældende er berettiget til personligt at fremføre sit forsvar over for den kompetente myndighed.

2. Personer, der betragtes som »non patrials« (ikke hjemmehørende), er i England underkastet kontrol i medfør af Immigration Act af 1971, som hjemler mulighed for udvisning i følgende tilfælde:

— i medfør af lovens section 3, stk. 5,

»a) hvis en person med begrænset indrejse- eller opholdstilladelse ikke overholder en til tilladelsen knyttet betingelse, eller ikke er udrejst ved tilladelsens udløb, eller

b) hvis ministeren anser den pågældende udvisning for at være i samfundets interesse; eller,

c) hvis et medlem af hans familie udvises eller er blevet udvist«;

— i medfør af section 3, stk. 6,

»... hvis ... (den pågældende) findes skyldig i en lovovertrædelse, der kan straffes med fængsel, og retten ved domfældelsen indstiller til udvisning ...«.

Klageadgangen er forskellig alt efter sagens art:

— tilfælde, hvor nævnte stk. 5 finder anvendelse:

Ministerens beslutning om at iværksætte udvisning kan appelleres til en »Adjudicator«, hvis afgørelse igen kan indbringes for »Immigration Appeal Tribunal«;

— tilfælde, hvor stk. 6 finder anvendelse.

Indstilling til udvisning afgivet af en ret kan appelleres, men der er ikke adgang til appel af en endelig afgørelse om udvisning, og heller ikke til at fremkomme med indlæg, inden det besluttes at træffe en sådan afgørelse.

3. Santillo, der er italiensk statsborger, har arbejdet i Det forenede Kongerige siden 1967. Han er gift med en italiensk statsborger og har to børn, som er født i Det forenede Kongerige. Den 13. december 1973, blev han af Central Criminal Court dømt for voldtægt mod og utilbørlig kønslig omgang med en prostitueret den 18. december 1972, og for blufærdighedskrænkelse af og vold med legemsbeskadigelse til følge mod en anden prostitueret den 14. april 1973. Den 21. januar 1974 blev han idømt i alt 8 års fængsel for disse 4 forhold. Ved samme lejlighed afgav Central Criminal Court i medfør af Immigration Act indstilling til udvisning.

Den 10. oktober 1974 gav Court of Appeal, Criminal Division, afslag på Santillo's begæring om tilladelse til anke af strafudmålingen og indstillingen til udvisning. Den 28. sptember 1978 traf indenrigsministeren beslutning om hans udvisning, hvorefter han skulle udvises af Det forenede Kongerige efter straffens udståelse. Den 3. april 1979 skulle Santillo efter udståelse af straffetiden, nedsat med 1/3 på grund af god opførsel, løslades, men blev fortsat holdt i varetægtsarrest i medfør af Immigration Act.

Den 10. april 1979 indgav Santillo til Divisional Court i High Court of Justice, Queen's Bench Division, en begæring om domstolsprøvelse med anmodning om ophævelse af udvisningsbeslutningen, begrundet med, at udvisningsbeslutningen, der var truffet 4½ år efter Central Criminal Court's indstilling til udvisning, krænkede hans individuelle rettigheder på grund af uforenelighed med bestemmelserne i artikel 9, stk. 1, i direktiv 64/221.

4. Ved kendelse af 30. juli 1979 besluttede Divisional Court i Queen's Bench Division at udsætte sagen og i medfør af traktatens artikel 177 anmode Domstolen om en præjudiciel afgørelse af følgende spørgsmål:

1) Tillægger artikel 9, stk. 1, i Rådets direktiv 64/221 af 25. februar 1964 private rettigheder, som disse kan påberåbe sig ved en medlemsstats nationale retter, og som disse retter skal beskytte?

2) a) Hvorledes skal udtrykket »efter indhentet udtalelse fra en kompetent myndighed i værtslandet« i artikel 9, stk. 1, i Rådets direktiv 64/221 af 25. februar 1964 fortolkes (ordet »udtalelse«)? og

   b) navnlig: kan en kriminalrets »indstilling« til udvisning i forbindelse med afsigelsen af en straffedom udgøre en »udtalelse«?

3) Såfremt spørgsmål 2 b) besvares bekræftende:

   a) Skal en »indstilling« være fuldt begrundet?

   b) Under (i givet fald) hvilke omstændigheder udelukker forløbet af et tidsrum mellem afgivelsen af en »indstilling« og beslutningen om udvisning, at en »indstilling« kan udgøre en »udtalelse«?

   c) I særdeleshed: bevirker den tid, der hengår til afsoning af en fængselsstraf, at en »indstilling« ophører med at udgøre en »udtalelse«?

Forelæggelseskendelsen er indgået til Domstolens justitskontor den 10. august 1979.

I henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen er der indgivet skriftlige indlæg af Det forenede Kongeriges regering ved Simon Brown, barrister, og G. Dagtoglou, Treasury Solicitor's Department, som befuldmægtiget, parten Santillo ved Louis Blom-Cooper, Q.C., og Alan Newman, barrister, og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber ved sin juridiske konsulent, Anthony McClellan, bistået af Stephen O'Malley, barrister.

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 — Sammenfatning af de skriftlige indlæg til Domstolen

1. Indlæg fra Det forenede Kongeriges regering

Første spørgsmål

Det forenede Kongeriges regering gør gældende, at det pågældende direktivs artikel 9, stk. 1, ikke kan anses for at have direkte virkning.

For det første mangler bestemmelsen klarhed. I sag 30/77 (Bouchereau, Sml. 1997, s. 1999) blev det ikke gjort gældende, ej heller af Kommissionen, at fremgangsmåden ved udvisning på grundlag af en indstilling fra en engelsk kriminalret var i strid med en Det forenede Kongerige påhvilende forpligtelse i henhold til artikel 9, stk. 1. Det fremgår forudsætningsvis af dommen i den nævnte sag, at en sådan indstilling til udvisning udgør en »udtalelse«, som anført i den nævnte artikel, udover at den udgør en »forholdsregel«, som omhandlet i samme direktivs artikel 3. Hvis denne fortolkning ikke anses for fuldt ud korrekt, er det umuligt at anse artikel 9, stk. 1, for en klar og præcis bestemmelse.

For det andet indeholder artikel 9, stk. 1, betingelser, hvis indhold og anvendelse er upræcis. Således gælder om den britiske fremgangsmåde ved retlig efterprøvelse, at selv om en appel i en vis forstand kun omfatter spørgsmålet om beslutningens lovlighed, kan lovligheden efterprøves med hensyn til afgørelsesgrundlaget, herunder en bedømmelse af, hvorvidt afgørelsen har tilstrækkelig støtte i sagens faktiske omstændigheder. På samme måde er begrebet »påtrængende tilfælde« et relativt begreb.

For det tredje giver artikel 9, stk. 1, medlemsstaterne et egentligt skøn vedrørende bestemmelsens gennemførelse. Den tillader en række forskellige gennemførelsesmåder og må antages at være udformet med henblik herpå, således at bestemmelsens almindelige garanti kan indføjes i de enkelte medlemsstaters forskellige administrative og retlige procedurer.

Andet spørgsmål

En »udtalelse« består i en erklæring fremsat af et uvildigt organ i en medlemsstat, hvor organet er uafhængigt af den udøvende myndighed, som er beføjet til at træffe den administrative afgørelse, og hvor erklæringen går ud på, om en beslutning er nødvendig af

hensyn til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed, idet det pågældende organ, jf. artikel 9, skal være »en kompetent myndighed i værtslandet, over for hvilken den pågældende skal kunne fremføre sit forsvar og lade sig bistå eller repræsentere i overensstemmelse med den fremgangsmåde, der er fastsat i den nationale lovgivning.«

Afsnit b) i det andet spørgsmål bør besvares bekræftende af følgende grunde:

— en »indstilling« omfatter afgivelsen af en erklæring vedrørende spørgsmålet, om den udøvende myndighed skal træffe beslutning om udvisning;

— en »indstilling« udgør en forholdsregel som omhandlet i direktivets artikel 3 (jf. Bouchereau-dommen), hvoraf følger, at afgivelsen af en sådan erklæring skal baseres på forhold vedrørende den offentlige orden og/eller den offentlige sikkerhed eller sundhed, og at den for de første to begrebers vedkommende skal støttes på den pågældendes personlige forhold;

— den kriminalret, som fremsætter en sådan erklæring, er et i medlemsstaten uvildigt organ, der er uafhængigt af ministeren;

— den pågældende person har ret til for kriminalretten at fremføre sit forsvar og lade sig bistå eller lade sig repræsentere i overensstemmelse med lovgivningen i England og Wales.

Tredje spørgsmål

Underspørgsmål a) bør besvares benægtende, thi:

— artikel 9, stk. 1, kræver ikke udtrykkeligt, at en udtalelse (herunder en indstilling) skal være behørigt begrundet eller overhovedet skal være begrundet;

— der er i almindelighed ikke adgang til påklage af en udtalelse.

Med hensyn til underspørgsmål b) findes der ikke omstændigheder under hvilke det tidsrum, der forløber mellem indstillingen og beslutningen om iværksættelse af udvisning, kan bevirke, at denne indstilling ikke udgør en udtalelse, som omhandlet i den pågældende bestemmelse. Det er Det forenede Kongeriges regerings opfattelse, at det almindelige formål med artikel 9, stk.1, er at sikre, at to adskilte organer i staten bedømmer hver sag, medmindre der er adgang til appel vedrørende beslutningens faktiske grundlag. Den nævnte artikel kræver ikke, at udtalelsen skal støtte udvisningsbeslutningen; der er derfor endnu mindre støtte for en fortolkning, hvorefter artiklen skulle kræve, at udtalelsen er baseret på de samme faktiske omstændigheder som beslutningen. Kun kriterier udformet i de mest generelle vendinger kan og bør fastlægges af Domstolen med hensyn til arten af ændrede omstændigheder, og den korrekte anvendelse af disse kriterier henhører under den nationale ret. Kun en afgørende ændring i omstændighederne, hvorved der fremkommer en helt ny og væsentlig faktor, som ligger uden for det, som den pågældende ret fornuftigvis kunne tage i betragtning, og som reelt ophæver betydningen af den tidligere indstilling og nødvendiggør, at den pågældende person får adgang til at fremføre sit forsvar mod udvisningen, kan med rimelighed anses for at medføre, at en udtalelse, der hidtil blev anset for retmæssig og retskraftig, bliver ugyldig.

Vedrørende underspørgsmål c) er det Det forenede Kongeriges regerings opfattelse, at forløbet af et tidsrum — hvorved bortses fra ændrede omstændigheder — mens en fængselsstraf afsones, ikke kan medføre en indstillings ugyldighed. Det fremgår forudsætningsvis af alle indstillinger, at den pågældende person efter rettens opfattelse ved sin løsladelse og på trods af det forløbne tidsrum stadig vil udgøre en trussel mod den offentlige orden.

2. Indlæg fra Santillo

Første spørgsmål

Ved at foreskrive, at en forholdsregel kun kan træffes, efter at den pågældende administrative myndighed har fulgt principperne for god retspleje, har artikel 9 til formål at begrænse de skønsmæssige beføjelser, som nationale lovgivninger i almindelighed tillægger de myndigheder, der har ansvaret for Fællesskabets statsborgeres indrejse og udvisning. Da kravet om god retspleje skal opfyldes inden en udvisning, kræver retssikkerheden for den enkelte, at denne har adgang til at udnytte dette krav om god retspleje.

I sag 36/75 (Rutili, Sml. 1975, s. 1219) har Domstolen udtalt, at direktivets artikel 6 forudsætter, »at den berørte stat giver den pågældende nøjagtig og udførlig meddelelse om de hensyn, der ligger til grund for beslutningen på samme tidspunkt, som han får meddelelse om den restriktive foranstaltning, der er truffet over for ham, således at han sættes i stand til at sikre sit forsvar på hensigtsmæssig måde«. Det er ud fra dette, at Domstolen fastslog, at artikel 6 indeholder en præcis bestemmelse, der pålægger medlemsstaterne en ubetinget forpligtelse. Det samme ræsonnement kan anvendes analogt på artikel 9: udtalelsen fra den kompetente myndighed forudsætter en fuldstændig og klar begrundelse for erklæringen, således at den pågældende er i stand til effektivt at rejse indsigelse mod den administrative myndigheds endelige afgørelse. Dette resultat kan indirekte udledes af direktivet, idet den næstsidste betragtning til direktivet bygger på en forudsætning om, at direktivets artikler 6-9 er direkte anvendelige.

Andet spørgsmål

De beføjelser, der er tillagt den ret, som behandler sagen, er begrænsede. Retten vurderer, i hvilket omfang den tiltalte udgør en potentiel fare, på basis af den pågældendes forakter og den pågældende lovovertrædelses grovhed. Den tager ikke — og kan ikke tage — hensyn til andre faktorer, som vedrører den pågældendes personlige forhold. Den er derfor ikke en fuldt »kompetent« myndighed, som omhandlet i artikel 9, stk. 1, idet »kompetence« forudsætter retlige beføjelser til at undersøge alle relevante omstændigheder. Indstillingerne til udvisning kan derfor ikke med rette betragtes som en »udtalelse«.

Tredje spørgsmål

En udtalelse er en formel erklæring fra et judicielt organ, angående de retlige grunde og principper, der danner grundlag for en afgørelse. I mangel af begrundelse er der snarere tale om en »konklusion« end en »udtalelse«. For den person, som står foran udvisning, er en simpel konklusion uden angivelse af begrundelse et værdiløst dokument med

hensyn til udøvelsen af appelmuligheder, og en sådan konklusion gør den i direktivets artikel 9, stk. 1, indeholdte beskyttelse virkningsløs.

I henhold til traktatens artikel 48, stk. 3, skal en udvisning »retfærdiggøres« af hensynet til den offentlige orden, og den administrative myndighed skal være overbevist om, at den udviste person ved sin adfærd udgør »en aktuel trussel mod den offentlige orden« (jf. Bouchereaudommen). Det følger heraf, at en »udtalelse«, som ikke længere dækker den pågældendes aktuelle forhold, er uanvendelig og ikke længere kan betragtes som en »udtalelse«. Dette gælder også, hvor den forløbne tid skyldes det forhold, at den udviste person afsoner en fængselsstraf, som skyldes hans egne lovovertrædelser. I den foreliggende sag er beslutningen om udvisning truffet mere end 4½ år efter indstillingen til udvisning; i dette tidsrum kan der være indtruffet afgørende forandringer i Santillo's psykiske tilstand, således at han ikke udgør en aktuel eller potentiel trussel mod samfundet. I denne forbindelse anfører Santillo, at han aldrig har haft lejlighed til at fremkomme med indlæg vedrørende de nye oplysninger, som indgår i grundlaget for ministerens beslutning om udvisning.

3. Indlæg fra Kommissionen

Første spørgsmål

Formålet med direktivets artikel 9, stk. 1, er at skabe mulighed for, at den udvistes sag gennemgås af en domsmyndighed eller andet organ, som er forskelligt fra den myndighed, som træffer beslutningen om udvisning.

I Royer-dommen (Sag 48/75, Sml. 1976, s. 497) fastslog Domstolen:

»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 . . .

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 64/221.«

Det fremgår heraf, at direktivets artikel 9, stk. 1, umiddelbart tillægger private rettigheder, som de kan gøre gældende for de nationale retter i en medlemsstat, og som disse retter skal beskytte.

Andet spørgsmål

Udtrykket »udtalelse fra en kompetent myndighed i værtslandet« betyder, at så snart en administrativ myndighed i værtslandet påtænker at træffe bestlutning i medfør af artikel 9, skal den, som en nødvendig forudsætning for, at der kan træffes afgørelse, omgående indhente en udtalelse fra en uafhængig kompetent myndighed vedrørende spørgsmålet om

den pågældendes personlige adfærd kan begrunde en beslutning ud fra hensynet til den offentlige orden eller sikkerhed.

I den førnævnte Bouchereau-dom har Domstolen fastslået, at begrebet »forholdsregel« omfatter en retsakt, hvorved en domstol i visse tilfælde i medfør af loven afgiver indstilling om, at en statsborger fra en anden medlemsstat udvises, når denne indstilling er en nødvendig forudgående betingelse for udvisning. Kommissionen anfører, at en sådan »forholdsregel« er omfattet af de processuelle garantier, som direktivet tillægger enkeltpersoner.

Når den administrative myndighed indhenter en udtalelse fra en kompetent myndighed, som et led i opfyldelsen af betingelserne for at træffe en forholdsregel, som berører personers ret til fri bevægelighed, kan den kompetente myndigheds afgivelse af sin udtalelse ikke være en »forholdsregel«, eftersom den udgør det sidste led i en »processuel garanti«, som er fastsat til fordel for den pågældende med henblik på den påtænkte foranstaltning. Når en »indstilling« til udvisning, afgivet af en kriminalret i forbindelse med domfældelsen, udgør en forholdsregel, kan den ikke udgøre en »udtalelse«, som er det sidste led i en processuel garanti.

Tredje spørgsmål

Når en ret afgiver en »indstilling« eller en »udtalelse«, som udgør en forholdsregel, skal denne »indstilling« eller »udtalelse« have skikkelse af en nøjagtig og fuldstændig erklæring med oplysning om, hvorledes den pågældendes personlige adfærd indebærer en reel, tilstrækkelig alvorlig og aktuel trussel mod almenvellet og en væsentlig samfundsinteresse, som kan retfærdiggøre afgørelsen. I alle tilfælde gælder, at når en kompetent myndighed afgiver en udtalelse, som ikke indebærer en forholdsregel, men udgør en forudsætning for en forholdsregel, skal denne udtalelse i medfør af direktivets artikel 6 og 9 også være nøjagtig og fuldstændig.

Når artikel 9, stk. 1, foreskriver, at der skal indhentes udtalelse fra en kompetent myndighed, har dette til formål i videst muligt omfang at sikre, at beslutningen om udvisning er retfærdig. Forløbet af et tidsrum mellem udtalelsens afgivelse og beslutningstidspunktet udgør klart en trussel mod en retfærdig afgørelse. Især under en ordning, hvor den eneste praktiske mulighed for den udviste til at fremkomme med indlæg gives forud for indstillingens eller udtalelsens afgivelse, svækkes virkningen af sådanne indlæg i takt med den forløbne tid.

Såfremt Domstolen ikke deler Kommissionens opfattelse vedrørende besvarelsen af spørgsmål 2, underspørgsmål b), mener Kommissionen, at spørgsmål 3, underspørgsmål b), må besvares med, at hvis i henhold til direktivets artikel 9, stk. 1, en »indstilling« fra en ret skal anses for en »udtalelse« fra en kompetent myndighed, så påvirker den forløbne tid

mellem indstillingen og afgørelsen ikke denne bedømmelse, men såfremt der er forløbet urimelig lang tid, kan dette medføre »udtalelsens« ugyldighed.

Kommissionen anfører, at spørgsmål 3, underspørgsmål c), bør besvares med, at forløbet af det tidsrum, der hengår til afsoning af en fængselsstraf, på tilsvarende måde kan bevirke, at »udtalelsen« bliver ugyldig.

I retsmødet den 6. februar 1980 har Santillo ved advokat Louis Blom-Cooper, Q.C., og advokat Alan Newman, Det forenede Kongerige's regering ved advokat Simon Brown samt Kommissionen ved Anthony McClellan, som befuldmægtiget, og advokat Stephen O'Malley afgivet mundtlige indlæg.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 27. februar 1980.

Præmisser

1 Ved kendelse af 30. juli 1979, indgået til Domstolen den 10. august 1979, har High Court of Justice, Queen's Bench Division, Divisional Court, i medfør af EØF-traktatens artikel 177 forelagt Domstolen en række spørgsmål vedrørende fortolkningen af navnlig artikel 9, stk. 1, i Rådets direktiv 64/221/EØF 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 1963-1964, s. 109), med henblik på udøvelse af dens prøvelsesmagt af en begæring, som en italiensk statsborger, bosat i Det forenede Kongerige som arbejdstager, har indgivet for at få ophævet en efter en straffedom over for ham truffet udvisningsbeslutning.

2 Det fremgår af sagens akter og af indlæggene under den mundtlige forhandling, at Det forenede Kongerige ikke har udstedt særlige retsforskrifter med henblik på gennemførelse af direktiv 64/221. Den lov, der finder anvendelse i sagen, nemlig lov om indvandring (»Immigration Act«), er fra 1971. Det bestemmes i loven, at personer, der betragtes som »non patrials« (ikke hjemmehørende) i Det forenede Kongerige er underkastet en kontrol, som hjemler mulighed for udvisning i følgende tilfælde:

— i medfør af lovens section 3, stk. 5,

»a) hvis en person med begrænset indrejse- eller opholdstilladelse ikke overholder en til tilladelsen knyttet betingelse eller ikke er udrejst ved tilladelsens udløb, eller

b) hvis ministeren anser den pågældendes udvisning for at være i samfundets interesse, eller

c) hvis et medlem af hans familie udvises eller er blevet udvist«;

— i medfør af section 3, stk. 6,

». . . hvis . . . (den pågældende) findes skyldig i en lovovertrædelse, der kan straffes med fængsel, og retten ved domfældelsen indstiller til udvisning. . . «.

Klagegangen er forskellig alt efter sagens art:

— tilfælde, hvor nævnte stk. 5 finder anvendelse:

Ministerens beslutning om at iværksætte udvisning kan appelleres til en »Adjudicator«, hvis afgørelse igen kan indbringes for »Immigration Appeal Tribunal«;

— tilfælde, hvor stk. 6 finder anvendelse:

Indstilling til udvisning afgivet af en ret kan appelleres, men der er ikke adgang til appel af en endelig afgørelse om udvisning, og heller ikke til at fremkomme med indlæg, inden det besluttes at træffe en sådan afgørelse.

3 Det fremgår af forelæggelseskendelsen og af sagens akter, at Santillo den 13. december 1973 af Central Criminal Court blev fundet skyldig i utilbørligt kønsforhold (buggery) samt voldtægt, begået den 18. december 1972 over for en kvinde, der ernærede sig ved prostitution, og for blufærdighedskrænkelse og vold med legemsbeskadigelse til følge, begået den 14. april 1973 over for en anden prostitueret. Den 21. januar 1974 blev Santillo idømt i alt otte års fængsel for disse fire forhold. I forbindelse med domfældelsen afgav Central Criminal Court en indstilling til udvisning i medfør af Immigration Act.

4 Den 10. oktober 1974 afslog Court of Appeal (Criminal Division) Santillo's begæring om tilladelse til anke af strafudmålingen og indstillingen til udvisning. Den 28. september 1978 traf indenrigsministeren beslutning om hans udvisning, hvilken udvisning skulle iværksættes efter endt strafafsoning. Den 3. april 1979 skulle Santillo efter udståelse af straffetiden, som var blevet nedsat med en tredjedel på grund af god opførsel, løslades, men han blev fortsat holdt i varetægtsarrest i medfør af Immigration Act. Den 10. april 1979 indgav Santillo begæring til High Court om ophævelse af udvisningsbeslutningen, idet han gjorde gældende, at udvisningsbeslutningen, der var truffet mere end fire år efter Central Criminal Court's indstilling til udvisning, krænkede hans individuelle rettigheder, fordi beslutningen var i strid med artikel 9, stk. 1, i direktiv 64/221.

5 Traktatens artikel 48 sikrer arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet. Begrebet indebærer, at medlemsstaternes statsborgere med de begrænsninger, der retfærdiggøres af hensynet til den offentlige orden, den offentlige sikkerhed og den offentlige sundhed, har ret til frit at bevæge sig inden for medlemsstaternes område og til at tage ophold i en af medlemsstaterne for dér at have beskæftigelse i henhold til de ved lov eller administrativt fastsatte bestemmelser, der gælder for indenlandske arbejdstageres beskæftigelse.

6 Ifølge præamblets tredje betragtning har direktiv 64/221 blandt andet til formål, at der »i hver medlemsstat åbnes tilstrækkelig mulighed for, at de øvrige medlemsstaters statsborgere kan påklage administrative afgørelser«, der træffes med hensyn til den offentlige orden, sikkerhed og sundhed.

7 Ifølge direktivets artikel 8 skal den pågældende med hensyn til foranstaltninger, som træffes for hans vedkommende, »have samme adgang til ... påklage ... som indlændinge har med hensyn til administrative afgørelser«; hvis der ikke findes sådanne retsmidler, skal den pågældende i hvert fald i medfør af artikel 9 kunne fremføre sit forsvar over for en kompetent myndighed, der skal være en anden end den, der er kompetent til at træffe beslutning om udvisning.

8 Direktivets artikel 9, stk. 1, bestemmer følgende:

»Hvis der ingen retsmidler findes, eller hvis retsmidlerne kun tager sigte på spørgsmålet om beslutningens lovlighed, eller ikke har opsættende virkning, må beslutning om nægtelse af forlængelse af opholdstilladelse, eller om udvisning af en indehaver af opholdstilladelse, bortset fra påtrængende tilfælde, ikke træffes af den administrative myndighed før efter indhentet udtalelse fra en kompetent myndighed i værtslandet, over for hvilken den pågældende skal kunne fremføre sit forsvar og lade sig bistå eller repræsentere i overensstemmelse med den fremgangsmåde, der er fastsat i den nationale lovgivning.

Denne myndighed skal være en anden end den, der er kompetent til at træffe beslutning om nægtelse af forlængelse af opholdstilladelse eller om udvisning.«

9 Det må lægges til grund, at i engelsk ret omfatter de retsmidler, der kan tages i anvendelse over for en udvisningsbeslutning, kun beslutningens lovlighed. Heraf følger, at selve udvisningsbeslutningen skal træffes i overensstemmelse med reglerne i direktivets artikel 9, som netop omhandler denne situation.

10 Dette er baggrunden for, at High Court of England and Wales, Queen's Bench Division, har forelagt følgende præjudicielle spørgsmål:

1) Tillægger artikel 9, stk. 1, i Rådets direktiv 64/221 af 25. februar 1964 private rettigheder, som disse kan påberåbe sig ved en medlemsstats nationale retter, og som disse retter skal beskytte?

2) a) Hvorledes skal udtrykket »efter indhentet udtalelse fra en kompetent myndighed i værtslandet« i artikel 9, stk. 1, i Rådets direktiv 64/221 af 25. februar 1964 fortolkes (ordet »udtalelse«)? og

b) navnlig: kan en kriminalrets »indstilling« til udvisning i forbindelse med afsigelsen af en straffedom udgøre en »udtalelse«?

3) Såfremt spørgsmål 2 b) besvares bekræftende:

a) Skal en »indstilling« være fuldt begrundet?

b) Under (i givet fald) hvilke omstændigheder udelukker forløbet af et tidsrum mellem afgivelsen af en »indstilling« og beslutningen om udvisning, at en »indstilling« kan udgøre en »udtalelse«?

c) I særdeleshed: bevirker den tid, der hengår til afsoning af en fængselsstraf, at en »indstilling« ophører med at udgøre en »udtalelse«?

11 Direktivets artikel 9, stk. 1, indgår i et regelsæt, som skal sikre, at en medlemsstats borgeres rettigheder til frit at bevæge sig inden for og tage ophold i en af de andre medlemsstater respekteres. Direktivets artikler 3 og 4 begrænser de grunde, som kan berettige til at udvise en arbejdstager eller nægte ham indrejse. Artikel 6 bestemmer, at den pågældende skal have meddelelse om de hensyn til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed, der er lagt til grund for en beslutning, der vedrører ham, medmindre hensynet til statens sikkerhed er til hinder herfor. Artikel 7 bestemmer blandt andet, at en beslutning om nægtelse af at udstede eller forlænge en opholdstilladelse eller om udvisning skal meddeles den pågældende. Artikel 8 sikrer den pågældende samme adgang til at anvende retsmidler, som indlændinge har med hensyn til administrative afgørelser.

12 Bestemmelserne i artikel 9 supplerer bestemmelserne i artikel 8. De har til formål at sikre personer, som rammes af en af de angivne foranstaltninger, en vis mindstegaranti med hensyn til fremgangsmåden i de i artiklens stk. 1 angivne tre tilfælde. I det tilfælde, hvor retsmidlerne kun tager sigte på spørgsmålet om beslutningens lovlighed, skal der ved den i artikel 9, stk. 1, nævnte »kompetente myndigheds« behandling af sagen skabes mulighed for at foretage en udtømmende vurdering af sagens samlede fakta og omstændigheder, herunder, om den pågældende foranstaltning er hensigtsmæssig, før der træffes endelig beslutning. Desuden skal den pågældende kunne fremføre sit forsvar over for denne myndighed og lade sig bistå eller repræsentere i overensstemmelse med den fremgangsmåde, der er fastsat i den nationale lovgivning.

13 Betragtet i deres helhed er der her tale om tilstrækkelig bestemte og konkrete forskrifter af en sådan art, at de kan påberåbes af enhver berørt person, hvorfor de også kan anvendes af enhver domstol. Som følge heraf må den forelæggende rets første spørgsmål besvares bekræftende.

14 Kravet i artikel 9, stk. 1, om, at der før enhver foranstaltning til udvisning, skal foreligge en udtalelse fra »den kompetente myndighed«, og at den pågældende skal kunne fremføre sit forsvar og lade sig repræsentere i overensstemmelse med den fremgangsmåde, der er fastsat i den nationale lovgivning, frembyder kun en reel garanti, såfremt alle de forhold, som har indgået i den administrative myndigheds bedømmelse, forelægges »den kompetente myndighed«, såfremt dennes udtalelse tidsmæssigt ligger tilstrækkeligt nær tidspunktet for udvisningsbeslutningen til, at der er sikkerhed for, at der ikke er fremkommet nye relevante omstændigheder, og såfremt både den administrative myndighed og den pågældende person — medmindre hensynet til statens sikkerhed er til hinder herfor, jf. direktivets artikel 6 — kan gøre sig bekendt med de overvejelser, som ligger til grund for »den kompetente myndigheds« udtalelse.

15 Vedrørende spørgsmålet om betydningen af udtrykket »efter indhentet udtalelse fra en kompetent myndighed i værtslandet«, samt hvorvidt en kriminalrets indstilling til udvisning i forbindelse med afsigelsen af en straffedom kan udgøre en udtalelse, skal det bemærkes, at direktivet ikke nærmere angiver arten af »den kompetente myndighed«. Ifølge direktivet skal det være en myndighed, som er uafhængig af den administrative myndighed, men det overlader medlemsstaterne et vist skøn med hensyn til myndighedens art.

16 Det må lægges til grund, at kriminalretterne i Det forenede Kongerige er uafhængige af den administrative myndighed, som træffer beslutning om udvisning, samt at den retsundergivne har ret til at lade sig repræsentere og fremføre sit forsvar ved disse retter.

17 En indstilling til udvisning, som en kriminalret har afgivet i forbindelse med en straffedom i henhold til britisk lovgivning, kan følgelig udgøre en udtalelse som omhandlet i direktivets artikel 9, forudsat artikel 9's øvrige betingelser er opfyldt. Som Domstolen tidligere har fremhævet i sin dom af 27. oktober 1977 (sag 30/77, Bouchereau, Sml. 1977, s. 1999), skal kriminal-

retten navnlig iagttage bestemmelserne i direktivets artikel 3, idet straffedomme alene ikke uden videre kan begrunde foranstaltninger med henblik på udvisning.

18 Med hensyn til tidspunktet for fremsættelsen af udtalelsen fra »den kompetente myndighed« skal det bemærkes, at et tidsrum på flere år mellem indstillingen til udvisning og den administrative myndigheds beslutning er egnet til at berøve indstillingen dens karakter af udtalelse i artikel 9's forstand. Det er nemlig afgørende, at den fare for samfundet, som beror på en udlændings tilstedeværelse, bedømmes på det tidspunkt, da der træffes beslutning om at udvise den pågældende, idet de for bedømmelsen bestemmende omstændigheder, navnlig vedrørende den pågældendes forhold, kan ændre sig med tiden.

19 High Court of Justice's andet og tredje spørgsmål må herefter besvares således:

Direktivet overlader medlemsstaterne en vis skønsfrihed ved udpegelsen af »den kompetente myndighed«. Denne kan være enhver offentlig myndighed, der er uafhængig af den administrative myndighed, der skal træffe en af de af direktivet omfattede forholdsregler, og som er således opbygget, at den berørte over for myndigheden kan fremføre sit forsvar og lade sig bistå eller repræsentere.

En indstilling til udvisning, som en kriminalret har afgivet i forbindelse med en straffedom i henhold til britisk lovgivning, kan udgøre en udtalelse som omhandlet i direktivets artikel 9, forudsat artikel 9's øvrige betingelser er opfyldt. Den pågældende kriminalret skal navnlig iagttage bestemmelserne i direktivets artikel 3, idet straffedomme alene ikke uden videre kan begrunde forholdsregler med henblik på udvisning.

Udtalelsen fra »den kompetente myndighed« skal tidsmæssigt ligge så nær op ad beslutningen om udvisning, at der er sikkerhed for, at der ikke foreligger nye relevante omstændigheder, og både den administrative myndighed og den pågældende person bør kunne gøre sig bekendt med de overvejelser, der ligger til grund for udtalelsen fra »den kompetente myndighed«, medmindre hensynet til statens sikkerhed er til hinder herfor, jf. direktivets artikel 6.

Et tidsrum på flere år mellem indstillingen til udvisning og den administrative myndigheds beslutning er egnet til at berøve indstillingen dens karakter af udtalelse i artikel 9's forstand. Det er nemlig afgørende, at den fare for samfundet, som beror på en udlændings tilstedeværelse, bedømmes på det tidspunkt, da der træffes beslutning om at udvise den pågældende, idet de for bedømmelsen bestemmende omstændigheder, navnlig vedrørende den pågældendes forhold, kan ændre sig med tiden.

Sagens omkostninger

20 De udgifter, der er afholdt af Det forenede Kongeriges regering og af EF-Kommissionen, som begge har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke godtgøres. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt den af High Court of Justice, Queen's Bench Division, Divisional Court, ved kendelse af 30. juli 1979, for ret:

1. **Artikel 9 i Rådets direktiv 64/221/EØF af 25. februar 1964 pålægger medlemsstaterne forpligtelser, som de retsundergivne kan påberåbe sig for nationale domstole.**

2. a) **Direktivet overlader medlemsstaterne en vis skønsfrihed ved udpegelsen af »den kompetente myndighed«. Denne kan være enhver offentlig myndighed, der er uafhængig af den administrative myndighed, der skal træffe en af de af direktivet omfattede forholdsregler, og som er således opbygget, at den berørte over for myndigheden kan fremføre sit forsvar og lade sig bistå eller repræsentere.**

b) En indstilling til udvisning, som en kriminalret har afgivet i forbindelse med en straffedom i henhold til britisk lovgivning, kan udgøre en udtalelse som omhandlet i direktivets artikel 9, forudsat artikel 9's øvrige betingelser er opfyldt. Den pågældende kriminalret skal navnlig iagttage bestemmelserne i direktivets artikel 3, idet straffedomme alene ikke uden videre kan begrunde forholdsregler med henblik på udvisning.

3. a) Udtalelsen fra »den kompetente myndighed« skal tidsmæssigt ligge så nær op ad beslutningen om udvisning, at der er sikkerhed for, at der ikke foreligger nye relevante omstændigheder, og både den administrative myndighed og den pågældende person bør kunne gøre sig bekendt med de overvejelser, der ligger til grund for udtalelsen fra »den kompetente myndighed«, medmindre hensynet til statens sikkerhed er til hinder herfor, jf. direktivets artikel 6.

b) Et tidsrum på flere år mellem indstillingen til udvisning og den administrative myndigheds beslutning er egnet til at berøve indstillingen dens karakter af udtalelse i artikel 9's forstand. Det er nemlig afgørende, at den fare for samfundet, som beror på en udlændings tilstedeværelse, bedømmes på det tidspunkt, da der træffes beslutning om at udvise den pågældende, idet de for bedømmelsen bestemmende omstændigheder, navnlig vedrørende den pågældendes forhold, kan ændre sig med tiden.

O'Keeffe Touffait Mertens de Wilmars

Pescatore Mackenzie Stuart Bosco Koopmans

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 22. maj 1980.

A. Van Houtte
Justitssekretær

A. O'Keeffe
Formand for første afdeling,
fungerende præsident