

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT H. MAYRAS
FREMSAT DEN 10. MARTS 1976¹

Høje Ret.

Fra de to grundlæggende principper om den frie bevægelighed for personer inden for Fællesskabet og om forbud mod enhver i nationaliteten begrundet forskelsbehandling gøres der dels undtagelse ved Rom-traktatens artikel 48, stk. 3 for så vidt angår arbejdstagernes bevægelighed og arbejde, dels ved artikel 56, stk. 1 for så vidt angår selvstændiges etableringsret. Denne undtagelse, der er støttet på begrebet offentlig orden i vid forstand, indeholder hjemmel for medlemsstaterne til over for udlændinge, som er statsborgere i Fællesskabet, at træffe begrænsende forholdsregler for retten til adgang til og ophold på deres område.

Imidlertid kan rækkevidden af denne undtagelse, som skal forstås snævert, ikke ensidigt fastsættes af en af disse stater uden kontrol af Fællesskabernes myndigheder. Der skal navnlig gøres forbehold for den domstolskontrol, som det er pålagt Domstolen at udøve.

Selv om det altså må medgives, at de nationale myndigheder ved den brug, de skal gøre af forbeholdet om den offentlige orden, har bevaret en margen for det frie skøn, kan denne beføjelse for staterne alene udøves inden for de *grænser*, der er opstillet af fællesskabsretten og Domstolens egen retspraksis.

Når jeg har villet henvide til de væsentlige præmisser i den dom, som Domstolen for over et år siden afsagde, i Van Duyn-sagen, er det, fordi løsningen på de præjudicielle spørgsmål, der er forelagt af Tribunal de première instance (underretten) i Liège, hvis afgørelse om forelæggelse den 22. december forrige år blev stadfæstet af appelretten, ledes af de samme overvejelser.

Disse spørgsmål er stillet Domstolen under en straffesag mod en fransk statsborger, der er tiltalt for at være indrejst og have opholdt sig i Belgien uden af justitsministeren at have fået tilladelse hertil i de former, der er fastsat i kongelig bekendtgørelse (arrêté royal) af 21. december 1965 om betingelserne for udlændinges indrejse, ophold og etablering i Belgien.

Ifølge de oplysninger, som fremgår af den nationale sags aktsykker, er tiltalte tidligere blevet dømt ved en fransk ret for alfonseri. Han har ligeledes været mistænkt for væbnet tyveri. Men politietterforskningen har tilsyneladende ikke ført til nogen sigtelse.

I henhold til instrukser fra anklagemyndigheden i Liège og i medfør af (jeg citerer) »bekæmpelsen af bandekriminalitet og foranstaltninger mod internationale forbrydere«, blev Jean Royer første gang opdaget den 18. januar 1972 i nærheden af Liège, i kommunen Grâce-Hollogne, hvor hans ægtefælle ledede et danse-etablisement. Royer var i november 1971 rejst ind i Belgien uden at have opfyldt de formaliteter om anmeldelse til folkeregistret, som kræves ifølge belgisk lovgivning.

Efter at være blevet dømt for ulovligt ophold fik den pågældende forkyndt en administrativ beslutning om »udvisning fra belgisk område« samt forbud mod at vende tilbage. Som følge af denne udvisningsordre begav den pågældende sig så til Tyskland.

Imidlertid vendte han nogle uger senere tilbage til Grâce-Hollogne. Hans tilstedeværelse dér blev hurtigt opdaget, og han blev den 17. april 1972 anholdt af politiet og fængslet. Efter at være blevet sat

¹ - Oversat fra fransk.

på fri fod den 10. maj ifølge en stadfæstende dom afsagt af Chambre des mises en accusation i Liège, fik han inden løsladelsen forkyndt en ministeriel udvisningsordre, udstedt i medfør af artikel 3, stk. 3 i lov af 28. marts 1952 om fremmedpolitiet, med den begrundelse, at »hans personlige forhold medførte, at hans tilstedeværelse må bedømmes som farlig for den offentlige orden«, og at han »ikke havde overholdt betingelserne for udlændinges ophold og ikke havde etableringsstilladelse i Kongeriget«.

Det er ikke uden betydning at henvise til, at ifølge forelæggelseskendelsen havde den undersøgelse, som nogle måneder tidligere var foretaget angående Royer's forhold i Belgien, ikke afsløret noget ufordelagtigt. Det ser således ud til, at alene de oplysninger, som det belgiske politi havde vedrørende Royer's kriminelle fortid, havde medført, at hans tilstedeværelse blev anset som en mulig fare for den offentlige orden.

Hvorom alting er, er det en kendsgerning, at den straffesag, som ligger til grund for forelæggelseskendelsen, alene støttes på ulovligt ophold, en forseelse, som ifølge artikel 12, 1^o) i lov om fremmedpolitiet er strafbar. Denne bestemmelse lyder således:

»est puni d'un emprisonnement d'un mois à un an et d'une amende de 100 à 1000 francs:

1^o) l'étranger qui, sans l'autorisation requise, pénétre ou séjourne dans le pays ou qui, sans le permis requis, s'établit, fût-ce temporairement, dans le Royaume«¹.

Det ser ud til, at Royer efter denne udvisningsordre faktisk forlod belgisk område. Sagerne for ulovlig indrejse og ulovligt ophold fortsatte ved underretten. Efter at anklagemyndigheden havde anket den

kendelse, hvorefter sagen skulle forelægges denne Domstol, stadfæstede retten i Liège den 22. december 1975 helt og med samme ordlyd de præjudicielle spørgsmål, som underrettens dommere har stillet Domstolen.

Det er de væsentligste årsager til, at underretten i straffesager i Liège har fundet det nødvendigt at forelægge Domstolen nogle spørgsmål om fortolkning af forskellige fællesskabsretlige bestemmelser, dels om den frie bevægelighed for arbejdstagere, dels om etableringsretten.

Hvilke forhold, man end kan bebrejde Royer — og i så henseende taler hans person såvel som de domme, han har modtaget i Frankrig, næppe til hans fordel — finder jeg, at Domstolen ganske enkelt skal søge af fællesskabsretten objektivt at udlede de elementer, som er nødvendige for, at den nationale dommer kan afgøre den for ham forelagte tvist.

Det er sandelig problematisk, hvad Royer vil påberåbe sig til støtte for en opholdsret i Belgien. Forelæggelseskendelsen yder ikke nærmere oplysninger i så henseende: Royer's forsvarer har for den nationale ret fremlagt en arbejdskontrakt indgået mellem tiltaltes ægtefælle og den virksomhed, der ejer det etablissement, som hun bestyrer; denne kontrakt bestemmer, at bestyreren bistås af sine familiemedlemmer. Det tilkommer alene den nationale ret heraf at udlede, om Royer på dette grundlag ville kunne påberåbe sig enten at være lønmodtager eller ægtefælle til en lønmodtager. De af underretten i Liège stillede spørgsmål udelukker heller ikke, at den pågældende lige så godt ville kunne gøre bestemmelserne i artikel 52 ff om etableringsretten gældende. Men jeg finder ligesom Kommissionen, at de fortolkningsproblemer, som er forelagt Domstolen, hvad enten de angår lønmodtageres fri bevægelighed eller etableringsretten, kræver én og samme løsning.

Ligesom Kommissionen finder jeg det også nødvendigt at omredigere de fore-

1 — Med fængsel fra 1 måned til 1 år og med en bøde på mellem 100 og 1 000 francs straffes;

1. den udlænding, som uden den fornødne tilladelse rejser ind i eller opholder sig i landet, eller som uden fornøden tilladelse etablerer sig, selv midlertidigt, i Kongeriget.

lagte — talrige og detaljerede — spørgsmål for at undersøge dem i logisk rækkefølge.

I — 1. Henvisninger til de fællesskabsbestemmelser, som den belgiske dommer ønsker fortolket, gør det muligt at opstille to situationer, alt eftersom den pågældendes stilling hører under enten traktatens kapitel om arbejdstagere, nærmere bestemt artikel 48, hvis gennemførelse blev sikret ved Rådets forordning nr. 1612/68 og Rådets direktiv nr. 68/360, eller under kapitlerne om etableringsret og udveksling af tjenesteydelser, navnlig artiklerne 52, 53, 56, 62 og 66, som er gennemført ved Rådets direktiv nr. 73/148.

I begge tilfælde skal der først og fremmest træffes en afgørelse, som støttes på retten til ophold på en medlemsstats område for statsborgere fra andre medlemsstater, der nyder godt af retten til fri bevægelighed for arbejdstagere eller af etableringsretten.

Udledes denne ret direkte af traktatens bestemmelser og eventuelt af de fællesskabsretsakter, som er udstedt til traktatens gennemførelse, eller opstår den alene i medfør af den opholdstilladelse, som myndighederne i modtagerstaten udsteder?

Svaret på dette første spørgsmål fremgår klart af Domstolens retspraksis. Efter overgangsperiodens slutning finder både artikel 48 og artikel 52 direkte anvendelse, således som Domstolen navnlig har anerkendt det i dommene af 4. december 1974, Van Duyn, og 4. juli 1974, Reyners.

De giver private rettigheder, som disse kan påberåbe sig, og som de nationale domstole skal beskytte.

Den første af disse bestemmelser medfører udtrykkeligt en ret for arbejdstagere til frit at bevæge sig inden for medlemsstaternes område og at tage ophold dér for at have beskæftigelse.

Etableringsretten, som åbner adgang til at optage og udøve selvstændig erhvervsvirksomhed på samme betingelser som for landets egne statsborgere, forudsætter stiltiende, men utvetydigt retten til at rejse ind i området og tage ophold dér.

I begge tilfælde bekræftes disse rettigheders eksistens af de direktiver, som Rådet har udstedt i henhold til artiklerne 49, 54 og 63 med henblik på at afskaffe restriktioner ved indrejse og ophold, hvad enten der er tale om lønmodtagere eller selvstændige. Artikel 10 i forordning nr. 1612/68, artikel 1 i direktiv nr. 68/360 og artikel 1 i direktiv nr. 73/148 udstrækker med praktisk talt samme ordlyd fællesskabsrettens anvendelse for så vidt angår indrejse i og ophold på medlemsstaternes område til at omfatte ægtefællen til enhver, der hører under disse bestemmelser.

Disse tekster præciserer, at medlemsstaterne anerkender *de pågældendes ret til at rejse ind på deres område alene mod forevisning af et gyldigt identitetskort eller pas*; de anerkender ligeledes deres ret til permanent ophold, hvilken ret blot *fastslås*¹ ved udstedelsen af et administrativt dokument.

Således bestemmes det i artikel 1 i forordning nr. 1612/68, at enhver statsborger i en medlemsstat har uanset bopæl »ret til at tage og udøve lønnet beskæftigelse på en anden medlemsstats område«; i samme forordnings artikel 10 udstrækkes »ret [ten] til at tage bopæl« til den pågældendes familiemedlemmer.

I artikel 4 i direktiv nr. 68/360 bestemmes, at medlemsstaterne anerkender »ret til ophold inden for deres område« for de nævnte personer, og at denne ret »fastslås«¹ ved udstedelsen af en opholdstilladelse. Direktiv nr. 73/148 fastslår i sin præambel, at etableringsfriheden ikke fuldt ud kan gennemføres, »medmindre der anerkendes en ret til permanent ophold for de personer, som skal benytte den«, og at den fri udveksling af tjeneste-

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

ydelse forudsætter, at yderen og ydelsesmodtageren er sikret »en ret til ophold svarende til ydelsens varighed«.

Følgelig er opholdsretten, som kan udledes direkte af traktaten, en subjektiv ret, tilknyttet fællesskabsstatsborgerens person, hvad enten han er arbejdstager eller selvstændig. Denne ret er på ingen måde afhængig af, at de nationale myndigheder har udstedt en opholdstilladelse, som alene skal konstatere en allerede eksisterende ret, og som ikke kan betragtes som dennes grundlag. Det i artikel 48, stk. 3 og artikel 56, stk. 1 formulerede forbehold om offentlig orden og sikkerhed er ikke en betingelse for at erhverve ret til indrejse og ophold, men åbner mulighed for i konkrete og behørigt godtgjorte tilfælde at gøre indskrænkning i udøvelsen af en ret, som kan udledes direkte af traktaten.

Under disse betingelser, og for så vidt de angår statsborgere i Fællesskabet, kan den nationale lovgivning ikke have andet formål end at sikre kontrol med denne kategori privilegerede udlændinges tilstedeværelse på området og ved den regelmæssige fornyelse af opholdstilladelsen at få efterprøvet, at de er statsborgere i en anden medlemsstat.

Hvordan er belgisk lovgivning om fremmedpolitiet i så henseende?

Lad os først se på bestemmelserne om udlændinges indrejse i og ophold på belgisk område.

De grundlæggende regler findes i lov af 28. marts 1952 som ændret ved lov af 30. april 1964 og lov af 1. april 1969.

Den bestemmer i det væsentlige i § 2, stk. A, at ingen udlænding kan rejse ind i eller tage ophold i Belgien, medmindre han har opnået tilladelse hertil af justitsministeren i de ved kongelig anordning fastsatte former eller opfylder visse betingelser, som blandt andet er fastsat i internationale aftaler.

Ligeledes kan i henhold til stk. C ingen udlænding *etablere sig* i Kongeriget uden at have opnået justitsministerens tilladelse hertil.

Disse bestemmelser indfører således en ordning med forudgående tilladelse. Imidlertid indeholder den kongelige anordning af 21. december 1965, som blev ændret i 1969, i kapitel III særlige bestemmelser for statsborgere fra medlemslandene i Det europæiske Fællesskab, og disse bestemmelser tager hensyn til fællesskabsrettens krav.

Således er for disse statsborgeres vedkommende indrejse i Belgien i henhold til anordningens § 33 alene betinget af besiddelsen af et pas eller et officielt identitetskort, som er udstedt af myndighederne i den stat, hvor de er statsborgere.

For så vidt angår deres etablering i Belgien, bestemmes det i § 39, at de *umiddelbart har krav på* den i lov af 28. marts 1952 fordrede »etableringstilladelse«. Dette dokument udstedes har således blot til formål at konstatere den allerede eksisterende opholdsret, som er sikret dem ved fællesskabsretten.

Ifølge § 38 skal en registreringsattest ganske vist i tre måneder fra indrejsedatoen i Belgien dække deres ophold i dette land, forudsat at de er rejst ind lovligt. Denne attest udstedes af kommunalforvaltningen ved deres indrejseerklæring. Den kan kun forlænges én gang for et nyt tidsrum af tre måneder.

Selv om kravet om dette dokument ikke er nævnt i Fællesskabets direktiver, kan det ikke anses for at være i strid med disse bestemmelser. Det berettiges ved den praktiske nødvendighed af at sørge for den fornødne tid til udstedelse af etableringstilladelsen, men stiller ikke nogen forudgående betingelse for udøvelsen af opholdsretten, som gennem fællesskabsretten er sikret en statsborger fra en anden medlemsstat, der etablerer sig i Belgien, for dér at udøve en af de i traktatens artikel 48 eller 52 nævnte aktiviteter.

For så vidt angår den i samme kongelige anordnings § 15 nævnte forpligtelse for enhver udlænding til at lade sig optage i folkeregistret ved opholdsstedets kommuneforvaltning senest 8 dage efter sin indrejse i Belgien, hvis vedkommende har i sinde at tage længere ophold der, har den hjemmel i lov af 2. juni 1856 om folketællinger og folkeregistre.

Den nævnte forpligtelse kan for så vidt angår statsborgere i Fællesskabet ikke anses som en betingelse for deres opholdsret. Desuden er overtrædelser af denne lov at betragte som forseelser. De påkendes alene ved politiretten.

Følgelig er det forhold, at en statsborger i en af Fællesskabets medlemsstater undlader at opfylde denne forpligtelse, og at han ikke er i besiddelse af enten en registreringsattest eller en etableringstilladelse, ikke tilstrækkeligt til at berøve ham den subjektive opholdsret, som han har direkte ifølge traktaten.

For så vidt er fællesskabsretten ikke til hinder for, at medlemsstaterne knytter passende sanktioner til overtrædelser af nationale bestemmelser om kontrol med udlændinge for at sikre disse bestemmelser effektivitet. Men disse sanktioner kan i betragtning af det i traktatens artikler 7 og 48 fastsatte princip om ligestilling ikke gå ud over de sanktioner, som finder anvendelse på den pågældende medlemsstats egne statsborgere, når de ikke overholder de administrative forpligtelser, som er fastsat i tilfælde af bopælsforandring.

Navnlig synes en så alvorlig foranstaltning som anholdelse og fængsling med henblik på bortvisning eller udvisning fra det nationale område at være uforholdsmæssigt indgribende i betragtning af den pågældendes forseelse; den er ikke et lovligt tvangsmiddel over for en person, der alene har udnyttet den ret, han har ifølge traktaten, til at rejse ind i en medlemsstats område og tage ophold dér, selv om vedkommende har undladt at opfylde de formaliteter, der gælder for kontrol med udlændinge.

Skønt Den europæiske Konvention om Menneskerettigheder, underskrevet i Rom den 4. november 1950, ikke kan anses som en fællesskabstekst, hvis direkte anvendelse det tilkommer de nationale retter at sikre under Domstolens kontrol, må det bemærkes, at dens artikel 5, stk. 1, litra f) om nødvendigt bekræfter det resultat, som jeg mener at måtte nå frem til.

2. Det står imidlertid endnu tilbage at undersøge, om det at unddrage sig en forpligtelse ifølge den nationale lovgivning til at lade sig registrere, udgør »personlige forhold«, som af hensyn til den offentlige orden kan berettige en foranstaltning om udvisning.

Det må først og fremmest påpeges, at i henhold til artikel 3, stk. 1 i direktiv nr. 64/221, som finder anvendelse, både på lønmodtagere og selvstændige, bør sådanne forholdsregler udelukkende støttes på den pågældendes personlige forhold. Og i stk. 2 fremhæves det, at »straffedomme alene kan ikke uden videre begrunde disse forholdsregler«. Domstolen har i Bonsignore- og Rutili-dommene udtalt, at det hensyn til »generalprævention«, som ligger bag udvisningen af en statsborger i en medlemsstat med henblik på at advare andre udlændinge mod at begå samme slags lovovertrædelser som dem, den pågældende har begået, ikke var i overensstemmelse med det nævnte direktivs artikel 3.

Selvfølgelig er flere tidligere straffedomme, enten i opholdsstaten, i oprindelsesstaten eller i en anden stat, noget væsentligt for afgørelsen. Artikel 5, stk. 2 i direktivet hjemler da også forespørgsler desangående mellem de kompetente myndigheder og pålægger den adspurgte medlemsstat at besvare forespørgslen inden to måneder. Sådanne forespørgsler må dog ikke antage en systematisk karakter. Navnlig er en tidligere straffedom alene et led i en samlet situation, som skal tages i betragtning, inden der træffes forholdsregel om udvisning eller nægtelse af indrejse: en sådan forholds-

regel skal have til formål at sanktionere asociale forhold og en *alvorlig og foreliggende* forstyrrelse af den offentlige orden. De forholdsregler, der træffes over for udlændinge af hensyn til den offentlige orden, må udelukkende støttes på den pågældendes personlige forhold; disse forholdsregler skal med andre ord *individualiseres*.

I betragtning af det netop anførte kan det forhold, at den pågældende ikke har efterkommet bestemmelser om kontrol med udlændinge, ikke — selv ikke i forbindelse med tidligere straffedomme — udgøre et angreb mod den offentlige orden og sikkerhed, som kan berettige en så alvorlig forholdsregel som udvisning, når udlændingens nuværende forhold i opholdsstaten i øvrigt ikke har afsløret noget ufordelagtigt.

Ifølge denne tankegang kan i henhold til direktivets artikel 3, stk. 3 udløbet af det nationale identitetsdokument, der har muliggjort indreisen og opholdet eller etableringen, ikke begrunde en udvisning. På samme måde skal (ifølge artikel 3, stk. 4) den stat, der har udstedt det pågældende dokument, uden særlige formaliteter på ny lade den pågældende indrejse på sit område, endog selv om indehaverens statsborgerskab senere er blevet anfægtet. Dette bekræfter opholdstilladelsens accessoriske eller afledte karakter.

For så vidt angår de nationale administrative dokumenters rolle i forhold til de af traktaten udledte rettigheder, kunne man endelig trække en parallel til de af de nationale myndigheder på området for varebevægelser udstedte licenser eller certifikater.

Allerede den 13. oktober 1970 fandt Bundesfinanzhof, at varecertifikatet ikke er en akt, der skaber rettigheder, men en simpel erklæring, hvorved eksportmedlemsstatens myndigheder attesterer visse af eksportørens oplysninger, som kan berettige til præferencebehandling. Forinden havde Hessischer Finanzgericht den 12. august 1968 udtalt, at bestemmel-

serne om varecertifikatet, der er af ret formel karakter, er uden indflydelse på afviklingen af Fællesskabernes handelstransaktioner.

Denne Domstol har den 6. juni 1972 i sag 94/71, Schlüter mod Maack (Recueil s. 307), udtalt, at den deklaration, som eksportøren skal udfærdige, og navnlig tilbageleveringen af udgangsattester, er en tilstrækkelig tilkendegivelse af eksportørens vilje til at modtage restitutionen, og at disse forhold således opfylder kravene i fællesskabslovgivningen.

Selv om medlemsstaterne af tjenestemæssige grunde kan pålægge eksportørerne også at indgive en ansøgning udformet i de af den nationale ret bestemte former, kan de imidlertid ikke sanktionere den manglende overholdelse af den nævnte forpligtelse med at lade retten til restitution bortfalde.

Således også i dom af 1. februar 1972 i sag 49/71, Hagen (Recueil, s. 23), hvor et tilbud om intervention, som oprindeligt var ufuldstændigt, senere kunne suppleres.

II — Den belgiske ret har ved sit fjerde spørgsmål spurgt, om det af artikel 4, stk. 1 og 2 i direktiv nr. 68/360 følger, at medlemsstaterne skal anerkende eksistensen af en af traktaten afledt ret, når den pågældende kan fremlægge de fornødne beviser, og om der herefter påhviler en medlemsstat forpligtelse til, inden den træffer en fysisk tvangsmæssig forholdsregel, at anvende andre midler for at få en statsborger fra en anden stat, der befinder sig i en ulovlig situation på dens område, til frivilligt at bringe sine forhold i overensstemmelse med lovgivningen.

Jeg har allerede henvist til, at medlemsstaterne ifølge direktivets artikel 4, stk. 1 og 2 »anerkender«¹ ret til ophold inden for deres område for de personer, der kan forevise de i direktivet nævnte dokumenter, idet denne ret »fastslås«¹ ved udstede-

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

delse af et særligt opholdsbevis for statsborgere i en EF-medlemsstat.

Denne bestemmelses formål er således ikke at skabe en ret for statsborgerne i Fællesskabet, men at lette udøvelsen af en ret, som følger af traktaten. Opholdsretten skal anerkendes for enhver, der hører under de i artikel 1 nævnte kategorier, og som ved forevisning af de i stk. 3 nævnte dokumenter kan godtgøre, at den pågældende falder ind under en af disse kategorier.

Jeg finder for så vidt, at denne bestemmelse ikke indeholder nogen juridisk forpligtelse for de nationale myndigheder til at vise særlig overbærenhed over for en person, som er i en ulovlig situation, såfremt disse myndigheder i øvrigt har grund til at tro, at hans tilstedeværelse vil kunne skade den offentlige orden og sikkerhed.

I tilfælde af, at udlændingens forhold lader tilbage at ønske i så henseende, og hvor han, uden *ipso facto* at falde ind under bestemmelserne i straffeloven, i de nationale myndigheders øjne virkelig berettiger til en forholdsregel om udvisning, må udlændingen efter min mening klart og formelt oplyses om den risiko for udvisning, som han løber, hvis han ikke ændrer sin indstilling.

III — I sit femte spørgsmål spørger den belgiske dommer Domstolen, om en beslutning om udvisning eller om afslag på at udlevere opholds- eller etableringstilladelsen i forhold til fællesskabsrettens krav kan give anledning til umiddelbart gennemtvungelige forholdsregler, eller om disse forholdsregler først kan have virkninger efter, at alle retsmidler ved de nationale retter er udtømt.

Som Domstolen har påpeget i Rutildommen af 28. oktober 1975, skal i henhold til artikel 8 i direktiv nr. 64/221. enhver, der rammes af en forholdsregel om udvisning fra området, have samme adgang til at påklage denne beslutning, som indlændinge har med hensyn til

administrative afgørelser; i henhold til artikel 9 skal den pågældende, hvis der ingen klageadgang er, i det mindste kunne fremføre sit forsvar for en kompetent myndighed, som er en anden end den, der har truffet den foranstaltning, som begrænser hans frihed; endelig skal klagen for en kompetent myndighed, bortset fra påtrængende tilfælde, behandles, inden der træffes beslutning om udvisning.

I tilfælde af, at en retslig klage i den i artikel 8 angivne forstand er mulig, kan beslutningen om udvisning således ikke gennemføres, før den pågældende har været i stand til at indgive en sådan klage, bortset fra behørigt godtgjorte påtrængende tilfælde. Det samme gælder, når en sådan klage, selv om den er mulig, ikke har opsættende virkning: den pågældende skal have mulighed for at indbringe sagen for en anden myndighed end den, der har truffet den frihedsbegrænsende foranstaltning, og denne forholdsregel kan, stadig bortset fra behørigt godtgjorte påtrængende tilfælde, ikke gennemføres, før denne myndighed har udtalt sig.

Endelig kan ifølge direktivets artikel 7 den frist, som er indrømmet den pågældende til at forlade området, bortset fra påtrængende tilfælde ikke være kortere end en måned, eller 15 dage regnet fra meddelelsen om den endelige beslutning, eftersom den pågældende havde eller endnu ikke havde en opholdstilladelse.

IV — I den belgiske dommers sjette, syvende og ottende spørgsmål spørges der, om en medlemsstat i forhold til traktatens artikler 53 og 62 kan indføre mindre liberale bestemmelser eller fremgangsmåder end dem, som den anvendte inden eller efter traktatens ikrafttræden.

Artiklerne 53 og 62 indeholder forbud mod, at medlemsstaterne indfører nogen ny restriktion i den adgang til at etablere sig og udveksle tjenesteydelser, som bestod ved traktatens ikrafttræden; for så vidt angår nye liberaliseringsforanstalt-

ninger omhandler artiklerne selvfølgelig kun dem, som skal træffes til gennemførelse af en af traktaten afledt forpligtelse.

Direktiv nr. 64/221 har medført et vist antal begrænsninger i medlemsstaternes frihed til at træffe afgørelse vedrørende beskyttelse af den offentlige orden, sikkerhed og sundhed og har nærmere fastlagt deres forpligtelser efter traktaten på dette område. Men den har helt overladt det til medlemsstaterne selv at bestemme form og egnede midler til sikring af det tilstræbte resultat.

Hvis man tænker sig, at en medlemsstat har truffet mere liberale dispositioner eller en mere liberal praksis, end krævet af fællesskabsretten, kan dette forhold selvfølgelig ikke give statsborgerne i Fællesskabet større rettigheder end dem, som følger af artiklerne 53 og 62 og af de fællesskabsbestemmelser, som er udstedt til gennemførelse heraf, navnlig direktiv nr. 64/221. Således vil Belgien kunne vende tilbage til en mindre liberal ordning, forudsat at denne ordning er i overensstemmelse med fællesskabsretten, og, vil jeg tilføje, landets internationale forpligtelser.

Jeg foreslår, at Domstolen kender for ret:

1. a) retten for statsborgerne i en medlemsstat til at rejse ind i en anden medlemsstats område og tage ophold dér følger direkte af artiklerne 48, 52 og 59 og af de fællesskabsbestemmelser, som er udstedt til disses gennemførelse, uafhængigt af, om modtagerstaten har udstedt nogen opholdstilladelse;
- b) det forhold, at en statsborger i en medlemsstat ikke har opfyldt formaliteterne vedrørende kontrol med udlændinge er ikke en trussel mod den offentlige orden og sikkerhed og kan følgelig ikke i sig selv berettige til en forholdsregel om udvisning eller fængsling;
2. artikel 4 i direktiv nr. 68/360 indebærer for medlemsstaterne en forpligtelse til at udstede opholdstilladelse til enhver, der ved at forevise den fornødne dokumentation godtgør, at den pågældende omfattes af en af de kategorier, som er nævnt i samme direktivs artikel 1;
3. bortset fra behørigt godtgjorte påtrængende tilfælde kan en beslutning om udvisning ikke gennemføres, førend den pågældende har været i stand til at udtømme de retsmidler, hvis udøvelse sikres vedkommende ifølge artikel 8 og 9 i direktiv nr. 64/221;
4. traktatens artikel 53 og 62 indeholder forbud mod, at en medlemsstat indfører nye begrænsninger i den frihed, der faktisk er opnået vedrørende etablering og udveksling og tjenesteydelser ved traktatens ikrafttræden; medlemsstaterne kan ikke genindføre mindre liberale bestemmelser eller fremgangsmåder, for så vidt som de trufne liberaliseringsforanstaltninger er et udslag af forpligtelser, der følger af traktaten.