

med hensyn til rejse og ophold, og som er begrundet i hensynet til den offentlige orden, sikkerhed og sundhed, forhindrer udvisningen af en statsborger i en medlemsstat, hvis denne udvisning besluttet med det formål at afskrække andre udlændinge.

Lecourt	Mertens de Wilmars	Mackenzie Stuart	Donner	Monaco
Pescatore	Kutscher	Sørensen	O'Keefe	

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 26. februar 1975.

A. Van Houtte
Justitssekretær

R. Lecourt
Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT H. MAYRAS
FREMSAT DEN 19. FEBRUAR 1975 ¹

Høje Ret.

Den foreliggende præjudicielle sag indeholder en anmodning om fortolkning af Rådets direktiv nr. 221 af 25. februar 1964, der — som De ved — drejer sig om samordning af de særlige foranstaltninger, som gælder for udlændinge med hensyn til rejse og ophold, og som er begrundet i hensyn til den offentlige orden og, af særlig interesse her, den offentlige sikkerhed.

I Deres dom af 4. december 1974 i sag nr. 41/74, frøken Van Duyn, har De udtalt, at bestemmelserne i denne fællesskabsretsakts artikel 3, stk. 1, i henhold til hvilken »forholdsregler vedrørende den offentlige orden eller sikkerhed udelukkende bør støttes på den pågældendes personlige forhold«, hjemler borgerne »rettigheder, som de kan gøre gæl-

dende ved de nationale domstole, og som disse skal beskytte«

De har således anerkendt, at nævnte regel er umiddelbart anvendelig i den betydning, Deres retspraksis tillægger dette begreb.

De har ligeledes statueret, at bedømmelsen af det personlige forhold er en nødvendig betingelse for enhver foranstaltning, som indskrænker de vandrende arbejdstageres frie bevægelighed og beskæftigelse, og som træffes af de nationale myndigheder. Afvisning og udvisning, der er politiretlige foranstaltninger, som en stat kan benytte sig af i overensstemmelse med intern lov, er således kun berettigede i henhold til fællesskabsretten, hvis de er støttet på en individuel undersøgelse af den pågældende persons forhold.

¹ — Oversat fra fransk.

Her forelægger Verwaltungsgericht Köln Dem to præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af samme artikel i direktiv nr. 64/221.

Først spørger Verwaltungsgericht, om disse bestemmelser er til hinder for, at de kompetente myndigheder i en medlemsstat — i det foreliggende tilfælde forbundsrepublikken Tyskland — vedtager at udvise en vandrede arbejdstager, der er statsborger i en anden medlemsstat »med henblik på at afskrække andre udlændinge fra at begå lovovertrædelser, der er identiske med eller ligner sådanne, som lægges den arbejdstager til last, der er blevet udvist, eller endog fra at foretage andre overgreb mod den offentlige sikkerhed og orden« i værtslandet.

Problemet går med andre ord ud på, om direktivet forbyder udvisning af en arbejdstager fra Fællesskabet, når afgørelsen herom er støttet på »generalpræventive« grunde.

Der foreligger her et principielt spørgsmål, hvis løsning bidrager til at bestemme indholdet af og fastlægge grænserne for det »forbehold af hensyn til den offentlige orden«, som nævnes i artikel 48 i traktaten for Det europæiske økonomiske Fællesskab om den frie bevægelighed for lønarbejdere, og som genfindes i de analoge udtryk i traktatens artikel 56 vedrørende fri etableringsret.

Det andet spørgsmål, den tyske dommer stiller, står i direkte forbindelse med de kendsgerninger, som har givet anledning til hovedsagen.

Nævnte dommer spørger Dem, om direktivets artikel 3, stk. 1 og 2 skal fortolkes således, »at en statsborger i en medlemsstat kun kan udvises fra en anden stats territorium, hvis der foreligger klare holdepunkter for, at denne udlænding, som skal være dømt for en strafbar overtrædelse af værtslandets lovgivning, vil begå en ny overtrædelse eller krænke den offentlige sikkerhed og orden i nævnte land«.

Før vi går i gang med undersøgelsen af disse spørgsmål, er det nødvendigt at skildre sagens oprindelse og kort gøre

rede for sagsgangen ved såvel de administrative som de retlige instanser i forbundsrepublikken Tyskland.

Carmelo Bonsignore, der er af italiensk nationalitet og født i Sicilien i 1950, ankom til Tyskland i oktober 1968. Han blev ansat som kemiarbejder på Ford-fabrikken i Köln. I maj 1971 købte denne unge mand ulovligt af en ukendt en automatisk pistol af mærket Beretta, kaliber 6,35 mm, med patroner. Han har ikke nogen tilladelse til at besidde eller bære våben.

Nogle dage senere, den 30. maj, fremviser han under et familiemåltid hos sin søster det våben, som han netop har købt, og vil demonstrere det. Han tager ladegreb, og konstaterer, at der stadig sidder en kugle fast inde i løbet. Han prøver at trække patronen ud, men det lykkes ham ikke. Da han ikke er særlig bekendt med håndteringen af skydevåben, trykker han ved et uheld på aftrækkeren. Skuddet går af. Hans unge broder, Angelo, der netop er ankommet til Tyskland, bliver dødeligt såret i hovedet.

Efter den politimæssige undersøgelse idømmer Schöffengericht ved Amtsgericht Köln Bonsignore en bøde for overtrædelse af våbenlovgivningen.

Derimod frikender retten ham for tiltalen for uagtsomt manddrab med den begrundelse, at tiltalte, der er ung og uerfaren, er blevet meget dybt berørt af sin broders død, som er fremkaldt ved hans uagtsomhed; retten regner ham også den kendsgerning til gode, at han ikke på nogen måde har søgt at nægte sit ansvar, og at han har lovet aldrig mere at røre et våben.

Imidlertid beslutter Oberstadtdirektor i Köln den 18. september 1972 — 16 måneder efter dramaet — at udvise den pågældende fra Forbundsrepublikkens territorium. Han anordner gennemførelsen af denne foranstaltning inden for en frist på 1 måned. Efter at sagsøgerens klage herover er blevet afvist, anfægter han gennemførelsen af afgørelsen ved Verwaltungsgericht Köln. Denne rets fjerde afdeling bestemmer udsættelse

med gennemførelsen på trods af de af administrationen fremførte argumenter. Sidstnævnte har gjort gældende, at den ulovlige erhvervelse og besiddelse af et skydevåben »i tilstrækkelig grad beviser, at klageren ikke har til hensigt at overholde den tyske retsorden«. »Man kan ikke« — tilføjer Oberstadtdirektor Köln — »tolerere, at udlændinge, der bliver modtaget som gæster, indebærer en vedvarende trussel mod samfundet ved ulovlig erhvervelse eller besiddelse af våben«.

Det væsentligste argument, Oberstadtdirektor fremfører til sit forsvar, er følgende: »Da antallet af lovovertrædelser med våben begået af udlændinge er steget betydeligt i løbet af de sidste år, er det nødvendigt at forebygge en ny stigning i denne voldsomme kriminalitet ved straks at udvise de udlændinge, som har overtrådt våbenlovgivningen«. Denne stillingtagen svarer i øvrigt til de instruktioner, som er givet af den tyske regering.

Retten har ikke anlagt denne synsvinkel. Den erklærer, at sagsøgeren kun ville kunne udvises, hvis hans *personlige forhold* berettigede en sådan foranstaltning, da en straffedom alene ikke kan være afgørende. Udvisningen er således kun lovlig, hvis der på grund af udlændingens forhold er anledning til at antage, at han for fremtiden vil udgøre en fare for den offentlige sikkerhed og orden i Tyskland, dvs. hvis der er risiko for recidiv. Da retten var af den opfattelse, at der ikke i det foreliggende tilfælde bestod nogen som helst risiko af nævnte art, anså den udvisningsbeslutningen for at være »behæftet med en åbenbar mangel«.

Den 26. april 1973 bekræfter Regie-rungspræsident Köln den udvisningsbe-slutning, der oprindeligt var truffet af Oberstadtdirektor. Idet han hævder, at beskyttelsen af den offentlige sikkerhed og orden i Tyskland bør gå forud for sagsøgerens personlige interesse i at opholde sig i dette land, udtaler han, at der består en »risiko for recidiv« fra den pågældendes side. Selv om Regierungs-præsident således støtter sig på en forudning eller, efter hans mening, mulig forudsigelse om den italienske arbejdssta-

geres personlige forhold, ligger bekym-ringen for »generalpræventionen« latent bag hans argumentation.

Bonsignore har anmodet om annulation af den omhandlede foranstaltning og har for Verwaltungsgericht påstået de kompetente myndigheder forpligtet til at anerkende hans fortsatte ophold på for-bundsrepublikken Tysklands territorium.

Dette er den processuelle baggrund, hvorudfra Verwaltungsgericht har stillet Dem de præjudicielle spørgsmål, jeg har nævnt i begyndelsen af mit forslag til af-gørelse.

Diskussion

Inden jeg går i gang med undersøgelsen af disse spørgsmål, er det nødvendigt at henvise til den principielle dom, De har afsagt i sagen Van Duyn.

I denne afgørelse har De først slået fast, at traktatens artikel 48 er umiddelbart anvendelig, og samtidig udtalt, at tredje stykke i denne artikel medfører et forbehold i princippet om vandrende arbejds-tageres frie bevægelighed og ret til ophold med hensyn til de begrænsninger, der retfærdiggøres af hensynet til den offentlige orden og navnlig til den offentlige sikkerhed«. Dette forbehold, som er en undtagelse fra de rettigheder, der følger af artikel 48 til fordel for statsborgere i Fællesskabet, skal fortolkes snævert i lyset af Rådets direktiv nr. 64/221.

Herefter har De udtalt, at bestemmelserne i direktivets artikel 3, stk. 1, i henhold til hvilke »forholdsregler vedrørende den offentlige orden eller sikkerhed *udelukkende bør støttes på den pågældendes personlige forhold*«, ligeledes har umiddelbar virkning, fordi nyttevirksomheden af en sådan retsakt i tilfælde, hvor fælleskabsmyndighederne ved direktiv har »pålagt medlemsstaterne en bestemt fremgangsmåde, ville formindskes, såfremt de retsundergivne var forhindret i at påberåbe sig den i underretssager og de nationale domstole i at tage den i betragtning som en del af fællesskabsretten«.

De har i øvrigt understreget, at direktivets artikel 3, stk. 1 »udtrykker en forpligtelse, som ikke er forbundet med noget forbehold eller nogen betingelse, og som ifølge sin natur ikke nødvendiggør mellemkomsten af nogen retsakt hverken fra Fællesskabets institutioner eller fra medlemsstaterne«.

Den forpligtelse, der således er pålagt staterne, begrænser klart udstrækningen af den beføjelse, de har bevaret til med henblik på beskyttelse af den nationale offentlige orden at træffe afgørelser, som kan påvirke den ret, der i traktatens artikel 48 er garanteret statsborgerne i Fællesskabet til at rejse ind på deres territorium og opholde sig dér, fordi direktivets artikel 3, stk. 1 bestemmer, at kun overvejelser, som støttes på de pågældendes personlige forhold, berettiger sådanne foranstaltninger.

Når dette er sagt, bør man citere følgende fra andet stykke i direktivets artikel 3: »Straffedomme alene kan ikke uden videre begrunde . . .« de foranstaltninger vedrørende den offentlige orden eller sikkerhed, som træffes i forhold til arbejdstagere inden for Fællesskabet.

Dette stykke er faktisk udtrykkeligt omtalt i Verwaltungsgesgericht Köln's forelæggelseskendelse.

Efter min mening er der ikke nogen tvivl om, at denne bestemmelse ligesom stk. 1 har umiddelbar virkning og følgelig medfører individuelle rettigheder for private.

En udvisningsbeslutning, som er truffet over for en statsborger i en medlemsstat, strider utvivlsomt mod den umiddelbart gældende fællesskabsret, hvis den alene støttes på en straffedom afsagt af en kriminalret i værtslandet.

Denne løsning beror på den overvejelse, at det, selv om det forhold, at der begås en eller anden overtrædelse af straffeloven, i sig selv principielt er et indgreb i den nationale offentlige orden, både for egne borgere og for statsborgere fra andre medlemsstater er tilstrækkeligt til at sikre den sanktion, som skal beskytte den offentlige orden, at de kom-

petente domsmyndigheder anvender sanktionsloven.

En udvisning, som klart kun kan ramme udlændinge og ikke egne statsborgere, er givet en politimæssig foranstaltning, men dens virkninger på det sociale og menneskelige plan føles uendeligt langt mere alvorlige end en økonomisk straf, ja endog en frihedsstraf, i hvert fald af kort varighed.

Direktivets forfattere har således ønsket, at de nationale myndigheder uafhængigt af enhver strafferetlig pådømmelse kun kan beslutte udvisning, i det omfang de personlige forhold hos den fællesskabsstatsborger, som har begået en lovovertrædelse, har indebåret eller truer med i fremtiden at indebære en sådan trusel mod den offentlige orden, at den pågældendes tilstedeværelse på værtslandets territorium ikke længere kan tåles.

Imidlertid er — foruden forseelser — uagtsomme handlinger og endda visse lidenskabsforbrydelser, som begås i en særlig psykologisk sammenhæng, normalt ikke af en sådan karakter, at den offentlige orden og særlig den offentlige sikkerhed påvirkes på så alvorlig måde, at udvisningen af gerningsmanden synes en nødvendig løsning.

Det ses ligeledes ved en undersøgelse af de sagsakter, som er oversendt af den tyske domsmyndighed, at Bonsignore kun er blevet dømt for ulovlig våbenbesiddelse. Derimod har man set bort fra straf for uagtsomt manddrab. Straffedommen alene er — i henhold til selve ordene i direktivets artikel 3, stk. 2 — ikke tilstrækkelig til lovligt at begrunde hans udvisning.

De lokale myndigheder — Oberstadtdirektor og Regierungspräsident — kan altså ikke begrunde den trufne foranstaltning på denne måde.

De har derefter anført, at den ulovlige besiddelse af et våben — og det uagtsomme manddrab, der er en følge heraf — er uadskilleligt forbundet med den pågældendes personlige forhold; selv om han ikke kan betragtes som en potentiel recidivist, er selve karakteren af deliktet

ulovlig våbenbesiddelse, som medfører fare for den offentlige orden, tilstrækkelig til at berettige udvisningsbeslutningen.

Dette synspunkt synes i øvrigt at svare til de instruktioner, som er givet af Forbundsregeringen, og hvorefter visse delikter som f.eks. våbenbesiddelse eller — på et andet plan — salg af narkotika er blandt dem, som i princippet medfører udvisning af udenlandske gerningsmænd.

Det er en kendsgerning, at kriminalstatistikkerne i de industrialiserede lande, der i vidt omfang gør brug af udenlandsk arbejdskraft, viser, at visse former for kriminalitet i særlig grad skyldes den indvandrede befolkning. Forskellige grunde forklarer dette fænomen: forholdsvis dårlig tilpasning af de fremmede arbejdstagere til et samfund, som oftest er meget forskelligt fra det, de har kendt i deres oprindelsesland; ofte vanskelige leve- og boligvilkår; manglende integration; følelsen af, at de faktisk forbliver fremmede i værtslandets sociale helhed. Sociologerne ville sige, at det drejer sig om en følelse af fremmedgørelse.

Man kan ligeledes formode, at visse delikter i stater med en udviklet industri, og ganske særligt i de store bymæssige agglomerationer, som er en af konsekvenserne af industrialiseringen, selv om disse delikter er relativt ufarlige, som f.eks. våbenbesiddelse, berettiger til præventive foranstaltninger ligesom i øvrigt beskyttelsen af den offentlige sundhed kræver, at der organiseres beskyttelse mod visse smitsomme sygdomme.

Mens det inden for sundhedsbeskyttelsens område har været let af udarbejde en liste over de sygdomme, der skal anmeldes og forebygges, er det ved de delikter, som — mutatis mutandis — anses for »smittefarlige«, nødvendigt, at de er omfattet af en afgrænset opregning foretaget af Fællesskabets myndigheder, således at principperne om fri bevægelighed og ret for de vandrede arbejdstagere til arbejde og ophold i hver enkelt af medlemsstaterne finder ensartet anvendelse.

Vi har set, at det ikke er det system, Rådets direktiv har valgt. Direktivet hviler på en anden opfattelse, som går ud fra en undersøgelse af de pågældendes personlige forhold i det enkelte tilfælde.

Det første spørgsmål, den tyske dommer har stillet, er begrænset til, hvorvidt hensynet til generalpræventionen, dvs. den almindelige afskrækkelse, er eller ikke er foreneligt med en korrekt fortolkning af direktivet.

Det er let at forstå, af hvilke grunde Verwaltungsgesicht Köln har ønsket Deres fortolkning vedrørende dette principielle spørgsmål.

De tyske domsmyndigheders retspraksis vedrørende kriterierne for special- og generalprævention er nemlig indbyrdes afvigende, ja endog delte.

Ligeledes stiller spørgsmålet sig forskelligt, efter som de fremmede, som bliver udvist, er statsborgere fra tredjelande og som følge heraf undergivet »Ausländergesetz«, der er en almindelig lov inden for fremmedpolitiområdet, eller modsat statsborgere fra Fællesskabet og som sådanne undergivet en særlig ordning nedfældet i »Aufenthaltsgesetz«, der blev vedtaget til gennemførelse af direktiv nr. 64/221.

Om de første kan det udledes, at de tyske myndigheder under forbehold af bilaterale aftaler har en meget vid skønsbeføjelse, som de imidlertid bør udøve på retligt grundlag og navnlig under overholdelse af princippet om et rimeligt forhold mellem mål og midler under domstolskontrol.

Det ser i øvrigt ud til, at Bundesverwaltungsgericht — øverste forbundsdomsmyndighed i forvaltningssager — i begrundelsen, selv på fremmedpolitilovgivningens område, har fastholdt en opfattelse, der alene var støttet på begrebet om specialprævention (dom af 11. juni 1968).

Visse forfattere — som Kloesel og Christ — har kritiseret denne løsning, idet de fremhæver, at hensynet til generalpræventionen burde anerkendes inden for denne lovs § 10, nr. 2.

Men retspraksis hos Bundesverwaltungsgericht har udviklet sig. En nyere dom af 15. januar 1970, som i øvrigt henviser til 2 tidligere afgørelser, anerkender udtrykkeligt hensynet til generalpræventionen og frifinder i en sag anlagt af en tyrkisk statsborger mod en udvisningsbeslutning, som blev truffet, fordi han havde kørt motorkøretøj i beruset tilstand, »for at afskrække andre udlændinge fra at forholde sig på lignende måde«.

De lavere forvaltningsdomstole har valgt tilsvarende løsninger.

Men problemet stiller sig helt anderledes, når udvisningsbeslutningerne rammer statsborgere fra medlemsstaterne.

Det er formålet med Aufenthaltsgesetz at overføre bestemmelserne i Rådets direktiv til national ret. Den gør dette på en vidtgående måde, fordi den til begrebet, indgreb i den offentlige orden, sikkerhed og sundhed føjer begrebet, »indgreb i Tysklands væsentligste interesser«. Et gennemførelsescirkulære, som uden tvivl kun har vejledende betydning for domsmyndighederne, er ikke mindre afslørende, idet det udtaler, at begrundelserne for udvisning for så vidt angår statsborgere fra Fællesskabet er de samme som for andre udlændinge. Denne instruktion understreger, at kravet om en undersøgelse af det personlige forhold blot betyder, at man ikke skal nøjes med at støtte sig til en afsagt straffedom men skal tage arten af overtrædelsen, de betingelser, under hvilke den er begået, og faren for eventuelt recidiv i betragtning.

På grundlag af denne lov har visse retter bestræbt sig på at begrunde deres afgørelser ved betragtninger, der udelukkende er støttet på ideen om personligt forhold og specialprævention:

— Oberverwaltungsgericht Berlin, dom af 15. maj 1968 (I.A./398 nr. OVG 1 B 31.67),

eller på deliktes særlige farlighed og faren for recidiv:

— dom fra samme domsmyndighed af samme dato (I.A./399 nr. OVG 1 B 41.67).

Herudover har Oberverwaltungsgericht Berlin klart udtalt sig i en dom af 18. oktober 1968 (I.A./400 nr. OVG 1 B 93.67), hvorved den imødekom en appel fra en italiensk statsborger, der var dømt for salg af narkotika. Domstolen mente, at deliktet havde en rent lejlighedsvis karakter, og udtalte vedrørende hensynet til specialprævention: »Foranstaltningerne vedrørende den offentlige sikkerhed må udelukkende støttes på den pågældendes personlige forhold, og administrationens ønske om at støtte foranstaltningen på betragtninger af generalpræventiv art, bør forkastes«.

Verwaltungsgericht Kassel har ligeledes ved en kendelse af 29. september 1972 (Neue Juristische Wochenschrift, 1973, I. del, s. 439) udtalt, at Aufenthaltsgesetz i et tilfælde, hvor en italiener havde myrdet sin svoger, som havde optrådt umoralsk over for ham, kun tillader udvisning af specialpræventive grunde.

De samme principielle overvejelser er blevet fremført af Oberverwaltungsgericht Münster i en dom af 20. december 1972 (Die öffentliche Verwaltung, 1972, s. 415), hvori det — mens hensynet til generalpræventionen blev forkastet — kun blev fundet lovligt at udvise en belgisk statsborger, som var dømt for flere tyverier, for så vidt foranstaltningen var støttet på specialpræventive grunde og skulle hindre en gentagelse af sådanne delikter.

Andre domsmyndigheder har derimod ikke begrænset sig til at undersøge lovovertræderens personlige forhold men har udtrykkeligt nævnt begrebet generalprævention. Således har Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg allerede ved dom af 13. december 1965, som blev afsagt i en sag vedrørende en italiener, der var dømt for tyveri, taget hensyn til generalpræventionen. Denne afgørelse er dog truffet før Aufenthaltsgesetz's ikrafttræden.

Men i en langt nyere dom af 3. maj 1973 (Die öffentliche Verwaltung 1973, s. 732) har Bundesverwaltungsgericht selv udtalt, at bestemmelserne i direktiv nr. 64/221 om undersøgelse af de personlige

forhold hos fællesskabs-statsborgere, som ønskes udvist, er tvetydige og ikke nødvendigvis skal udstrækkes så vidt, at de nationale myndigheders beføjelser indskrænkes. Ifølge Bundesverwaltungsgericht fører direktivet derfor ikke til en udelukkelse af hensynet til generalpræventionen. Grunden til, at den tyske dommer i det foreliggende tilfælde — det drejede sig om en lidenskabsforbrydelse begået af en italiensk statsborger — tillod genoptagelse, var udelukkende rettens konstatering af, at den afsagte dom var utilstrækkeligt begrundet for så vidt angår de generalpræventive og — i det foreliggende tilfælde — specialpræventive betragtninger.

Bundesverwaltungsgerichts principielle præmisser står dog stadig ved magt.

Man kan beklage, at Bundesverwaltungsgericht, mens den klart har udtrykt tvivl vedrørende fortolkningen af direktivets artikel 3, stk. 1 og har udvist nogen tvøven vedrørende denne fællesskabsbestemmelses betydning og rækkevidde, ikke har besluttet at forelægge Dem det præjudicielle spørgsmål, som Verwaltungsgericht Köln har henvist til Dem med det tydelige mål at orientere den nationale retspraksis for fremtiden eller i det mindste støtte den på et ubestrideligt fællesskabsretligt grundlag.

Jeg tøver ikke med at foreslå Dem det svar, at begrebet personlige forhold udelukker, at en udvisningsforanstaltning med hensyn til en arbejdstager fra Fællesskabet kan begrundes i hensynet til generalpræventionen.

For det første bevirker den frie bevægelighed, som ved traktatens artikel 48 er anerkendt for arbejdstagerne, ret til ophold og beskæftigelse i værtslandet. Det drejer sig imidlertid om subjektive rettigheder, som er væsentlige for gennemførelsen af fællesmarkedet, dvs. — langt fra at være begrænset til uhindret samhandel med varer nødvendigvis forudsætter menneskenes bevægelighed og garanti for adgang til enhver medlemsstats territorium med henblik på beskæf-

tigelse dér. Disse overvejelser gælder i øvrigt ligeledes for den frie etableringsret.

Disse rettigheder har en grundlæggende karakter inden for traktatens system. Deres udøvelse kan ikke begrænses vilkårligt eller selv skønsmæssigt fra medlemsstaternes side. Disse har givet bevaret deres kompetence vedrørende den offentlige sikkerhed, og jeg har haft lejlighed til at sige i forbindelse med sagen Van Duyn, at de krav, den nationale offentlige orden stiller, varierer fra stat til stat, lige som de varierer gennem tiderne i forhold til de sociologiske betingelser.

Derfor må der ubestrideligt indrømmes de nationale myndigheder en vis skønsmargin på dette område, men som De har udtalt, bør denne skønsmargin holdes inden for de grænser, som er fastsat i traktaten og — vil jeg tilføje — i det direktiv, som er truffet til gennemførelse af artikel 48. For imidlertid at citere fra Deres dom af 4. december 1974 (sag nr. 41/74 — Van Duyn »bør begrebet den offentlige orden i fællesskabsretlig sammenhæng særligt i det omfang, det skal retfærdiggøre en afgang fra det grundlæggende princip inden for fællesskabsretten, fortolkes snævert, således at dets rækkevidde ikke ensidigt kan afgøres af den enkelte medlemsstat uden fællesskabsinstitutionernes kontrol«.

I den henseende er der ingen tvivl om, at direktivets artikel 3, stk. 1 ved at kræve en undersøgelse af de personlige forhold hos enhver fællesskabsstatsborger, som er berørt af en afgørelse støttet på beskyttelsen af den offentlige orden og navnlig den offentlige sikkerhed, har villet begrænse de nationale myndigheders beføjelse og afskære dem enhver mulighed for over for disse statsborgere at træffe kollektive politimæssige foranstaltninger.

Jeg mener, det er nødvendigt at gå endnu længere og tillægge direktivet fuld virkning ved at fastslå, at begrebet personligt forhold og hensynet til generalpræventionen er indbyrdes modstridende og uforenelige.

Når man udviser en arbejdstager, som er statsborger i en medlemsstat, nægter man ham ret til ophold og arbejde på værtslandets territorium. Det drejer sig her om en meget alvorlig foranstaltning med tunge konsekvenser, som kun kan begrundes ved de betragtninger *udelukkende* vedrørende det personlige forhold, som de begåede handlinger giver anledning til. På den anden side forpligter direktivet medlemsstaterne til ikke at tage hensyn til andre faktorer end dette personlige forhold.

Det forekommer mig således umuligt, selv om han er idømt en straffedom, at gøre en arbejdstager i Fællesskabet til »syndebuk« for at afskrække andre udlændinge fra at handle, som han har gjort. Direktivet kræver i virkeligheden, at det indgreb i den nationale offentlige orden, som skyldes det personlige forhold, er af en sådan art, at udvisningen er nødvendig, enten fordi den offentlige orden er blevet alvorligt forstyrret ved de begåede handlinger, eller fordi det må befrygtes, at den pågældende gentager de samfundsskadelige handlinger.

Jeg tillader mig at udtrykke en vis skepsis med hensyn til den egentlige afskrækkende virkning af en udvisning, som er truffet for at »statuere et eksempel«. Selv om man indrømmer, at kendskabet til en sådan foranstaltning hurtigt breder sig inden for kredsen af udenlandske arbejdstagere, er det ikke klart, at den har en eksemplarisk karakter, således at den tilskynder flertallet af de indvandrede til at afholde sig fra at begå strafbare handlinger.

Man kan endda gå så vidt som til at tro, at udvisningen af en udenlandsk arbejdstager — hvad enten han er statsborger i fællesmarkedet eller ej — i virkeligheden modsvarer den følelse af fjendtlighed, til tider grænsende til fremmedhad, som en forbrydelse begået af en udlænding normalt fremkalder eller styrker i den hjemlige befolkning.

I alle tilfælde synes formålet med afskrækkelsen ikke at kunne nås, medmindre udvisningen ikke blot besluttet

men også fuldbyrdes inden for en meget kort frist.

Vi må imidlertid huske, at Oberstadtdirektor Köln, selv om de strafbare handlinger blev begået mod slutningen af maj 1971, og domfældelsen for ulovlig våbenbesiddelse skete i oktober måned s.å., har ventet til den 15. september 1972 med at træffe beslutning om udvisning, dvs. mere end 15 måneder efter handlingerne og næsten 1 år efter straffedommen.

Efter alt hvad vi ved, har sagsøgeren inden for denne periode fortsat sin arbejdsvirksomhed i Tyskland.

I det foreliggende tilfælde er den afskrækkende virkning helt udvisket.

Jeg vil tilføje, at 4. afdeling af Verwaltungsgericht Köln i og med, at den har imødekommet sagsøgerens anmodning om udsættelse, utvivlsomt har forkastet de lokale myndigheders opfattelse og understreget, at udvisningen i relation til Fællesskabets direktiv i virkeligheden ikke er begrundet.

Det er ganske vist denne ret, som, da den behandler hovedspørgsmålet, i overensstemmelse med Deres fortolkningsdom skal placere sagen på det rette juridiske plan, dvs. afgøre i hvilket omfang Bonsignore's personlige forhold udgør et indgreb i Forbundsrepublikkens offentlige sikkerhed under sådanne betingelser, at det er begrundet at udvise ham. Det er ikke vor opgave at gå ind i denne diskussion.

Men i virkeligheden fører disse betragtninger frem til undersøgelsen af det andet præjudicielle spørgsmål.

Jeg vil udtale mig meget kort på dette punkt, så meget mere som det allerede følger af de forklaringer, jeg har givet, at begrebet personligt forhold skal undersøges under hensyntagen ikke blot til de begåede handlinger, men også til lovovertræderens »farlighed«, for at bruge krimnologernes sprogbrug.

Jeg er med andre ord af den opfattelse, at udvisning af en statsborger i en medlemsstat i Fællesskabet kræver, at de nationale myndigheder — både administra-

tive og judicielle — finder klare holdpunkter for rigtigheden af deres overbevisning om, at der består en alvorlig fare for, at denne statsborger begår en ny lovovertrædelse eller mere generelt ved sit forhold både aktuelt og i fremtiden frembyder en fare for værtslandets sikkerhed og offentlige orden.

Denne bedømmelse henhører i sidste ende i hvert enkelt tilfælde under de nationale domsmyndigheders kompetence.

Jeg mener således, at det andet spørgsmål bør besvares bekræftende.

Endelig har ikrafttrædelsen af traktatens artikel 48 og direktiv nr. 64/221 til formål og dermed til følge væsentligt at indskrænke staternes diskretionære beføjelse til over for de privilegerede udlændinge, såsom de arbejdstagere, der er statsborgere inden for Fællesskabet, at træffe restriktive foranstaltninger med hensyn til deres ret til ophold begrundet i den offentlige orden, idet det kræves, at deres individuelle situation undergives en

nøje undersøgelse under domstolskontrol.

Imidlertid er direktivet kun et første skridt mod harmoniseringen eller snarere samordningen af gennemførelsen af de foranstaltninger, som begrundes i den offentlige orden.

En mere effektiv løsning, som går i retning af en bedre beskyttelse af de arbejdstagere, der er nævnt i artikel 48, består givet ikke i på dette område at overføre de politimæssige beføjelser, som medlemsstaterne har villet bevare, og som det ikke er meningen at berøve dem, til fællesskabsinstitutionerne men i at styrke og præcisere bestemmelserne i direktivet således, at begrundelserne for udvisning støttes på kommunitære kriterier, som finder ensartet anvendelse.

Efter min opfattelse er dette den vej, man må gå, når tiden er inde, idet anvendelsen af disse kriterier på individuelle situationer fortsat bør være undergivet de nationale myndigheders kompetence.

I hvert fald har man én gang for alle givet afkald på det gamle udvisningsbegreb, dvs. en politimæssig foranstaltning, som de administrative myndigheder kunne træffe skønsmæssigt, hvorved de fik beføjelse til at sende »uønskede« udlændinge tilbage over grænserne, en beføjelse, som i øvrigt indtil for ganske nylig faktisk var unddraget enhver effektiv domstolskontrol.

Jeg konkluderer, at Domstolen bør kende følgende for ret:

1. bestemmelserne i artikel 3, stk. 1 og 2 i Rådets direktiv nr. 64/221 er umiddelbart anvendelige og afføder i denne egenskab individuelle rettigheder for statsborgerne i Fællesskabets medlemsstater, som de nationale domsmyndigheder skal beskytte, og disse bestemmelser skal fortolkes således, at en udvisning af en sådan statsborger, som er blevet dømt for at have begået en strafbar handling, ikke alene kan begrundes med hensynet til generalpræventionen for at afskrække andre udlændinge fra at begå et identisk eller tilsvarende delikt eller andre overtrædelser, som gør indgreb i den nationale sikkerhed og offentlige orden;

2. en sådan udvisning kan i henhold til de pågældende bestemmelser i direktivet kun besluttes efter en undersøgelse af lovovertræderens personlige forhold, og kun såfremt denne undersøgelse — efter en eventuel kontrol fra de nationale domstole — viser, at der foreligger en tilstrækkeligt alvorlig og påregnelig fare for den offentlige sikkerhed og orden, navnlig på grund af en fare for recidiv.