

alene ikke uden videre kan begrunde sådanne begrænsninger i den frie bevægelighed, som i henhold til artikel 48 retfærdiggøres af hensynet til den offentlige orden og sikkerhed, skal fortolkes således, at tidligere straffedomme kun kan få betydning, i det omfang de omstændigheder, som har ført til domfældelserne, er udtryk for et personligt forhold, som indebærer en aktuel trussel mod den offentlige orden.

4. Som begrundelse for visse indskrænkninger i de af fællesskabsretten omfattede personers ret til fri bevægelighed forudsætter en national myndigheds henvisning til begrebet den offentlige orden under alle omstændigheder, at der, ud over den forstyrrelse af samfundsordenen, som enhver lovovertrædelse indebærer, foreligger en virkelig og tilstrækkeligt alvorlig trussel mod et grundlæggende samfundshensyn.

I sag 30/77

angående en anmodning, som i medfør af EØF-traktatens artikel 177 af Marlborough Street Magistrates' Court, London, er indgivet til Domstolen for i den sag, som verserer for nævnte ret mellem

REGINA (anklagemyndigheden)

og

PIERRE BOUCHEREAU

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af artikel 3 i Rådets direktiv nr. 64/221/EØF om samordning af de særlige foranstaltninger, som gælder for udlændige med hensyn til rejse og ophold, og som er begrundet i hensynet til den offentlige orden, sikkerhed og sundhed (EFT 1963-1964, s. 109)

afsiger

DOMSTOLEN

sammensat af: præsidenten H. Kutscher, afdelingsformændene M. Sørensen og G. Bosco, dommerne A. M. Donner, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, A. J. Mackenzie Stuart, A. O'Keeffe og A. Touffait,

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

følgende

2000

DOM

Sagsfremstilling

Forelæggelseskendelsen og de skriftlige indlæg, som er afgivet i medfør af artikel 20 i statuten for EØF-Domstolen, kan sammenfattes således:

I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlingernes forløb

1. Den 9. juni 1976 blev en arbejdstager, Pierre Bouchereau, som er fransk statsborger, ved Marlborough Street Magistrates' Court sigtet for ulovlig besiddelse af narkotika. Den 7. januar 1976 var han blevet kendt skyldig i den samme lovovertrædelse ved en anden ret i London.

Efter at Bouchereau ved Marlborough Street Magistrates' Court havde erklæret sig skyldig efter tiltale, traf retten afgørelse om at henstille til indenrigsministeren, at Bouchereau blev udvist i henhold til artikel 6 i Immigration Act 1971. En sådan henstilling (recommendation for deportation) er ikke bindende for indenrigsministeren, men en betingelse for indenrigsministerens beføjelse til at udstede en udvisningsordre. I de fleste tilfælde følger indenrigsministeren denne henstilling. Efter engelsk ret skal en sådan henstilling om udvisning meddeles den tiltalte, for at han kan gøre sine rettigheder gældende. Som afslutning på den procedure, der fulgte efter denne meddelelse, rejste parterne i hovedsagen er række spørgsmål om fortolkning af fællesskabsretten, som førte til, at Marlborough Street Magistrates' Court stillede Domstolen følgende spørgsmål:

*1. Er en udvisningshenstilling fra en national domstol i en medlemsstat til de udøvende myndigheder i denne stat (hvilken henstilling er vejledende og ikke bindende for den udøvende myndighed) en 'forholdsregel' efter

artikel 3, stk. 1 og stk. 2, i direktiv nr. 64/221/EØF?

2. Betyder bestemmelsen i artikel 3, stk. 2, i EØF-direktiv nr. 64/221, i henhold til hvilken tidligere straffedomme ikke 'alene ... uden videre' kan begrunde forholdsregler vedrørende den offentlige orden eller sikkerhed, at tidligere straffedomme alene har betydning, for så vidt de er udtryk for en aktuel eller fremtidig tilbøjelighed til at handle i strid med den offentlige orden eller sikkerhed; hvilken betydning skal der i modsat fald tillægges udtrykket 'alene ... uden videre' i artikel 3, stk. 2, i EØF-direktiv nr. 64/221?
3. Skal udtrykket 'den offentlige orden' i EØF-traktatens artikel 48, stk. 3, for at begrunde eventuelle indskrænkninger i de rettigheder, der er hjemlet i artikel 48, fortolkes således, at det
 - a) omfatter statslige hensyn, selv om der ikke foreligger nogen trussel om brud på den offentlige fred eller orden, eller
 - b) har en snævrere betydning og forudsætter, at der foreligger en trussel om brud på den offentlige orden, fred eller sikkerhed, eller
 - c) har en anden og videre betydning?

Da retten ikke anså sig for kompetent til at afgøre spørgsmålet, om der kunne ydes tiltalte fri proces med hensyn til den præjudicielle sag ved Domstolen i Luxembourg, appellerede tiltalte forelæggelseskendelsen den 20. november 1976.

Den 17. januar 1977 statuerede »Divisional Court«, at ordningen med fri proces også omfattede den præjudicielle procedure ved Domstolen.

Kendelsen blev afsendt den 28. februar 1977 og registreret på Domstolens justitskontor den 2. marts 1977.

I henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen har Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, regeringen for Det forenede Kongerige, Metropolitan Police og tiltalte afgivet skriftlige indlæg.

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 — Indlæg i medfør af artikel 20 i statutten for EØF-Domstolen

A — Kommissionens indlæg

Kommissionen opregner først de af Fællesskabets retsregler, som begrænser medlemsstaternes frie skøn ved foranstaltninger, som er begrundet i hensynet til den offentlige orden, sikkerhed og sundhed. Det drejer sig om EØF-traktatens artikel 48, stk. 3, om Rådets direktiv nr. 64/221/EØF af 25. februar 1964 (EFT 1963-1964, s. 109) og om Rådets direktiv nr. 72/194/EØF af 18. maj 1972 om udvidelse af anvendelsesområdet for direktivet af 25. februar 1964 til også at omfatte arbejdstagere, som udnytter retten til at blive boende på en medlemsstats område efter at have haft beskæftigelse dér (EFT 1972 (II), s. 456).

En analyse af begrebet »public policy«, som i den engelske version af de ovennævnte bestemmelser svarer til begreberne »ordre public«, »ordine pubblico«, »öffentliche Ordnung«, »openbare orde« og »offentlig orden« i de andre versioner af disse bestemmelser, viser efter Kommissionens opfattelse, at dette begreb i EØF-traktatens artikel 48 anvendes i en offentligretlig sammenhæng og derfor ikke kan fortolkes således, at det hjemler et næsten ubegrænset frit skøn. En sådan fortolkning vil efter Kommissionens opfattelse endvidere ikke kunne forenes

med artiklerne 8, 9, 10 og 11 i Konventionen om beskyttelse af menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder, som er underskrevet i Rom den 4. november 1950, og med artikel 2 i protokol nr. 4 til denne konvention, underskrevet i Strasbourg den 16. september 1963, idet der efter disse bestemmelser kun kan gøres sådanne indskrænkninger, som er »nødvendige i et demokratisk samfund« til beskyttelse af de pågældende interesser. I øvrigt mener Kommissionen, at det fremgår af Domstolens retspraksis, at det begreb, »den offentlige orden«, som der opereres med i disse bestemmelser, er mere præcist end det, der ved første øjekast kan udledes af det engelske udtryk »public policy« (dom af 4. december 1974, sag 41/74, *Van Duyn*, Sml. s. 1337; dom af 26. februar 1975, sag 67/74, *Bonsignore*, Sml. s. 297; dom af 28. oktober 1975, sag 36/75, *Rutili*, Sml. s. 1219; dom af 8. april 1976, sag 48/75, *Royer*, Sml. s. 507).

Det første spørgsmål

Den strenge fortolkning af afvigelser fra en ret, som direkte er tillagt en person ved EØF-traktaten eller ved bestemmelser, der er udstedt i medfør heraf, udelukker efter Kommissionens mening, dels at begrebet »offentlig orden« fortolkes vidt, således at der gøres et alvorligt indgreb i privatpersoners rettigheder, dels at begrebet »forholdsregler« fortolkes snævert og alt for bogstaveligt, således at nationale foranstaltninger, som kan udgøre restriktioner for den frie bevægelighed for personer, holdes uden for direktivets anvendelsesområde. En komparativ og formålsbestemt fortolkning af artikel 3, stk. 1 og 2, i direktiv nr. 64/221/EØF understøtter den vide fortolkning, som efter Kommissionens mening skal gives begrebet »forholdsregler«. Det fremgår således af direktivets artikel 2, stk. 1, og i endnu højere grad af direktivets præambel og af EØF-traktatens artikel 56, at der ved »bestemmelserne« (direktivets artikel 2, stk. 1) eller »forholdsregel« (direktivets artikel 3, stk. 1 og 2) skal forstås enhver lov eller administrativt fastsat bestemmelse, hvilke

begreber ifølge Domstolens afgørelse i *Rutili*-dommen også omfatter »de individuelle beslutninger, der træffes til gennemførelse af sådanne love eller generelle retsfor skrifter«. Begrebet »udvisningsforholdsregel« omfatter altså ikke blot den beføjelse, der er tillagt den udøvende magt til at udvise en statsborger fra en anden medlemsstat, men også alle stadier i udøvelsen af denne beføjelse, herunder en henstilling fra en national domstol, såfremt denne henstilling er en forudgående betingelse for beføjelsens udøvelse, og såfremt den kun kan underkendes ved en appel til højere ret.

Kommissionen mener følgelig, at der bør gives det svar på det første spørgsmål, at en henstilling om udvisning fra en national domstol i en medlemsstat til denne stats udøvende myndighed er en »forholdsregel« efter artikel 3, stk. 1 og stk. 2, i direktiv nr. 64/221/EØF, selv om den ikke er bindende, men er en forudgående betingelse for den udøvende myndigheds beslutning.

Det andet spørgsmål

Af den betydning, der i *Bonsignore*-sagen (67/74) og i generaladvokatens forslag til afgørelse i *Royer*-sagen (48/75, Sml. 1976, s. 526) tillægges den omstændighed, at foranstaltninger, som træffes over for udlændinge under påberåbelse af den offentlige orden, skal have grundlag i den pågældende persons individuelle forhold, drager Kommissionen den konklusion, at tidligere straffedomme kun skal tages i betragtning, i det omfang de udgør et tilstrækkeligt bevis for, at den pågældendes personlige forhold indebærer en alvorlig og aktuel trussel mod den offentlige orden, og med andre ord at dette personlige forhold er udtryk for en tilstedeværende eller fremtidig tilbøjelighed til at handle i strid med den offentlige orden eller sikkerhed.

Det tredje spørgsmål

Om begrebet den offentlige orden bemærker Kommissionen først, at hver medlemsstat opererer med sin egen opfat-

telse, og at det ikke hidtil har været muligt at foretage nogen fællesskabsretlig bestemmelse.

Kommissionen henviser ikke desto mindre til direktiv nr. 64/221/EØF, som afgrænser begrebets rækkevidde, og bemærker, at stofafhængighed er nævnt i den udtømmende liste over sygdomme, som i henhold til direktivets artikel 4 kan begrunde nægtelse af indrejse på en stats område eller nægtelse af at udstede den første opholdstilladelse (artikel 4, stk. 2), fordi der er tale om »sygdomme og lignende tilstande, der kan bringe den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed i fare« (bilagets pkt. B). Kommissionen understreger, at »sygdomme eller lignende tilstande, der viser sig efter udstedelsen af den første opholdstilladelse, [ikke kan] begrunde nægtelse af at forlænge opholdstilladelsen eller begrunde udvisning«, jf. artikel 4, stk. 2. Efter Kommissionens opfattelse ville det være ufor- eneligt med direktivets formål, opbygning og ordlyd, såfremt artikel 3 kunne påberåbes som grundlag for en tilsidesættelse af artikel 4, stk. 2, f.eks. i en præjudiciel sag. Desuden fremgår det af Domstolens retspraksis, og i særdeleshed af de tidligere nævnte domme i *Van Duyn*- og *Rutili*-sagerne og af generaladvokatens forslag i *Bonsignore*-sagen, at begrebet den offentlige orden i EØF-traktatens artikler 48 og 56 er et »snævert«-begreb, som udelukker de områder under den offentlige orden, hvor medlemsstaternes frie skøn udelukkes af særlige fællesskabsbestemmelser, de skjulte statslige hensyn, samt de områder, hvor den offentlige orden er tilstrækkeligt beskyttet ved, at de nationale domstole anvender den samme straf på statens egne borgere og på statsborgere fra andre medlemsstater. På den anden side omfatter begrebet alle lovgivningsforanstaltninger eller på anden måde klart definerede foranstaltninger, som er nødvendige til beskyttelse af den offentlige orden eller sikkerhed eller til beskyttelse af rettigheder og friheder i et demokratisk samfund, når den offentlige orden virkelig er truet af en bestemt persons samfundsskadelige adfærd.

Svaret på det tredje spørgsmål bør derfor være, at udtrykket »offentlig orden« i EØF-traktatens artikel 48, stk. 3, skal fortolkes snævert, således at det forudsætter, at en persons adfærd udgør en alvorlig »trussel« mod den offentlige orden, fred eller sikkerhed.

B — Indlæg fra Metropolitan Police

Advokaten for Metropolitan Police henleder opmærksomheden på, at den straffetretlige påtale i England og Wales ganske vist foretages af statsoverhovedet som repræsentant for det offentlige, men at det normalt er politiet, der leder påtalen. I nærværende søgsmål er det således Commissioner of the Metropolitan Police, der har indbragt sagen.

Det første spørgsmål

En henstilling om udvisning fra en domstol i Det forenede Kongerige til indenrigsministeren er ikke nogen »forholdsregel« efter artiklerne 2, stk. 1 og 3, stk. 1, i direktiv nr. 64/221/EØF. En sådan henstilling er kun en meddelelse til indenrigsministeren om, at en bestemt udenlandsk statsborger, der kan udvises, er blevet idømt en fængelsstraf for en lovovertrædelse. Den omstændighed, at en sådan henstilling i de fleste sager normalt efterfølges af en udvisningsordre, er ikke relevant, eftersom der er mange sager, hvor henstillingen ikke følger.

Det andet spørgsmål

Metropolitan indtager det standpunkt, at der ikke i fællesskabsretten findes nogen støtte for den antagelse, at tidligere straffedomme kun har betydning, for så vidt de er udtryk for en aktuel eller fremtidig tilbøjelighed til at handle i strid med den offentlige orden eller sikkerhed. Formålet med artikel 3, stk. 2, i direktiv nr. 64/221/EØF er at sikre, at de faktiske forhold eller handlinger, som har ført til domfældelsen, gøres til genstand for en undersøgelse, og at sikre, at en afgørelse, som begrænser den pågældendes frie bevægelighed, udelukkende træffes på

grundlag af den adfærd, som førte til straffedommen. Såfremt man antog, at en sådan adfærd kun har betydning, for så vidt den er udtryk for en tilbøjelighed til i fremtiden at handle i strid med den offentlige orden eller sikkerhed, ville en medlemsstat blive afskåret fra at udvise en arbejdstager, som er statsborger i en anden medlemsstat, og som er blevet kendt skyldig i den mest odiose overtrædelse af den offentlige orden eller sikkerhed, så længe det ikke er påvist, at den pågældende i fremtiden vil true den offentlige orden eller sikkerhed. Dette argument er så meget desto mere uacceptabelt, som en person, der ikke tidligere er blevet idømt en straf, men hvis adfærd ikke desto mindre krænker den offentlige orden eller sikkerhed, kan udvises, uden at det er nødvendigt at vurdere den fremtidige fare, som han udgør.

Det tredje spørgsmål

Begrebet »offentlig orden« i artikel 48, stk. 3, har et videre indhold end udtrykket »offentlig sikkerhed«, ellers ville det jo ikke have været nødvendigt udtrykkeligt at nævne det. Selv om medlemsstaterne ikke ensidigt kan fastlægge indholdet af begrebet »offentlig orden« uden prøvelse ved Fællesskabets institutioner (sag 41/74, *Van Duyn mod Home Office*, Sml. 1974, s. 1337), er de dog ikke forpligtet til at indsnævre det til begrebet offentlig sikkerhed eller til kriminalretten, men kan give det et indhold, som ligger tæt op ad begrebet »velfærd« (public good).

C — Indlæg fra Det forenede Kongeriges regering

Første spørgsmål

Det første spørgsmål rejser to undersøgelsespåstande:

- a) om en retsafgørelse kan være en »forholdsregel« efter artikel 3, stk. 1 og stk. 2, i direktiv nr. 64/221/EØF?
- b) om en »henstilling« fra en national domstol kan anses for en sådan forholdsregel?

Det forenede Kongeriges regering mener:

- a) en retsafgørelse kan ikke være en »forholdsregel« i den ovenfor angivne betydning, og
- b) en ren henstilling fra en national ret kan under ingen omstændigheder anses for en sådan foranstaltning.

Hvad angår det første underspørgsmål, fremgår det af direktiv nr. 64/221/EØF og navnlig af den 1. betragtning til direktivet, at begrebet »forholdsregler ... som træffes af medlemsstaterne« (artikel 2, stk. 1) omfatter bestemmelser, som er vedtaget ved lov, og andre generelle eller administrativt fastsatte bestemmelser. Der er intet i direktivet, der tyder på, at retsafgørelserne i en medlemsstat også omfattes heraf, navnlig da en undladelse fra en medlemsstats domstol af at give artikel 3, stk. 1 og 2, fuld virkning ville kunne føre til et undladelæssøgsmål mod denne stat i henhold til EØF-traktatens artikel 169, hvilket ville indebære fare for den dømmende magts uafhængighed, som i alle medlemsstater betragtes som vital.

Hvad angår det andet underspørgsmål, må der sondres mellem den udøvende funktion, som Det forenede Kongeriges regering har, og den udelukkende rådgivende rolle, der er tillagt domstolene i Det forenede Kongerige, når de anbefaler udvisning.

Regeringen for Det forenede Kongerige fremfører videre herom:

- da indenrigsministeren har den sidste afgørelse, er den nationale domstols henstilling om udvisning ikke endeligt bestemmende for den pågældendes ret til ophold i Det forenede Kongerige;
- ved afgørelsen af spørgsmålet skal indenrigsministeren tage hensyn til de begrænsninger, som fællesskabsretten pålægger, og såfremt det viser sig, at udvisningen er i strid hermed, må indenrigsministeren ikke udstede nogen ordre herom. Hans afgørelse er under alle omstændigheder underkastet domstolsprøvelse;

- indenrigsministeren tager i givet fald også hensyn til forhold, som den ret, der har afgivet henstillingen, ikke har kendskab til, og herunder særlig til de eventuelle ændringer i den pågældendes personlige forhold, som måtte være indtruffet efter henstillingen. I den henseende er indenrigsministerens undersøgelseskompetence mere vidtgående end de nationale domstoles.
- indenrigsministeren kan også ad diplomatiske kanaler forhøre sig i det land, hvor den pågældende er statsborger.

Regeringen for Det forenede Kongerige understreger også, at en retslig henstilling ikke er en nødvendig forudgående betingelse for en udvisningsordre, eftersom indenrigsministeren har kompetence til at udstede en sådan ordre på eget initiativ, hvis han mener, at udvisningen kræves af hensyn til almenvellet; en henstilling om udvisning fra en domstol er udelukkende udtryk for domstolens opfattelse af det ønskværdige i at udvise den pågældende. Den er kun en af de faktorer, om end en væsentlig, som indenrigsministeren tager i betragtning ved sin endelige afgørelse.

Da en sådan henstilling ikke har nogen bindende virkning, kan den ikke anses for en »forholdsregel« efter artikel 3, stk. 1 og 2, i direktiv nr. 64/221/EØF. Det betyder imidlertid ikke, at en national ret kan tilsidesætte bestemmelserne i artikel 3, stk. 1 og 2. Set på baggrund af de ovenfor nævnte domme i *Van Duyn*- og *Bon-signore*-sagerne kan der ikke være tvivl om, at disse bestemmelser er direkte anvendelige og tillægger medlemsstaternes statsborgere rettigheder, som de nationale domstole skal beskytte.

Det andet spørgsmål

Regeringen for Det forenede Kongerige fremfører, at udtrykket »tidligere straffedomme alene ... ikke uden videre« i artikel 3, stk. 2, betyder, at en medlemsstat

ikke kan udvise en statsborger i en anden medlemsstat, blot fordi han har begået en strafbar handling. Hvad angår begrebet »personlige forhold« i artikel 3, stk. 1, er det fastslået i *Rutili-* og *Bonsignore-*sagerne, at der kun er grundlag for en udvisningsordre, såfremt den pågældendes tilstedeværelse eller adfærd indebærer en virkelig og tilstrækkeligt alvorlig trussel mod den offentlige orden eller sikkerhed. Det forhold, at den pågældende er blevet fundet skyldig i en strafbar handling, er imidlertid ikke uden betydning for vurderingen af hans personlige forhold. Lovovertrædelsens karakter og alvor, de omstændigheder, hvorunder lovovertrædelsen er begået, og det tidsrum, der siden er forløbet, kan være vejledende for den pågældendes fremtidige adfærd og i særdeleshed for vurderingen af sandsynligheden for, at han begår lovovertrædelser fremover. Selv om det er rigtigt, at Domstolen i dommene *Royer* og *Watson* (domme af 8. april 1976 i sag 48/75, Sml. 1976, s. 497 og af 7. juli 1976 i sag 118/75, Sml. 1976, s. 1185) har statueret, at der findes visse lovovertrædelser, der er så ubetydelige, at de ikke kan danne grundlag for en udvisningsordre, må det også være rigtigt, at den pågældende medlemsstat kan udstede en udvisningsordre, såfremt den omhandlede person er blevet fundet skyldig i en alvorlig lovovertrædelse, og omstændighederne giver grund til at frygte, at han begår en lignende lovovertrædelse i fremtiden.

Regeringen for Det forenede Kongerige bemærker, at Domstolen i dommen i *Bonsignore*-sagen (sag 67/74) statuerer, at »en udvisningsforanstaltning kun kan træffes til at imødegå sådanne trusler imod den offentlige orden og sikkerhed, som kan hidrøre fra den pågældende person«, og henleder opmærksomheden på følgende:

- »breaches of the peace« omfatter i Det forenede Kongerige kun strafbare handlinger, medens det klart fremgår af *Van Duyn*-sagen, at en bestemt adfærd kan stride mod den offentlige orden uden at være en egentlig lovovertrædelse;

- der findes tilfælde, hvor truslen mod den offentlige orden eller sikkerhed ikke hidrører fra den pågældendes person, men skyldes eller fremkaldes af hans tilstedeværelse på denne stats område.

Regeringen for Det forenede Kongerige foreslår, at der anvendes den samme formulering som i *Rutili*-dommen. Her statuerede Domstolen, at »retten for medlemsstaternes borgere til at rejse ind på en anden medlemsstats område, at opholde sig og bevæge sig der ... derfor kun kan begrænses, såfremt deres tilstedeværelse eller deres adfærd udgør en virkelig og tilstrækkeligt alvorlig trussel mod den offentlige orden«. Udtrykket »tidligere straffedomme alene ... ikke uden videre« i artikel 3, stk. 1, angiver, at der ikke kan udstedes en udvisningsordre udelukkende på grundlag af en straffedom, og at det fremgår af begrebet »personlige forhold« i artikel 3, stk. 1, at der kun er grundlag for at udstede en udvisningsordre, såfremt den pågældendes tilstedeværelse eller adfærd indebærer en virkelig og tilstrækkeligt alvorlig trussel mod den offentlige orden eller sikkerhed.

Det tredje spørgsmål

Regeringen for Det forenede Kongerige henviser til dommen i *Van Duyn*-sagen (41/74, Sml. 1974, s. 1351) og gør gældende, at »de særlige omstændigheder ... kan være forskellige fra land til land« inden for narkotikalovgivningen, således at det, der i en medlemsstat er en alvorlig lovovertrædelse, i en anden betragtes som en mindre lovovertrædelse. I så henseende har medlemsstaterne en vis skønsfrihed, når de påberåber sig den offentlige orden.

Det fremgår endvidere af *Van Duyn*-sagen, at begrebet »offentlig orden« skal forstås vidt, således at det omfatter foranstaltninger, som vedtages til imødegåelse af en virksomhed, der blot er samfundsmæssigt skadelig (socially harmful) uden at udgøre en aktuel trussel mod den offentlige fred, orden eller sikkerhed.

Regeringen for Det forenede Kongerige anfører imidlertid, at ikke et hvilket som helst samfundsmæssigt synspunkt af denne grund giver en stat grundlag for at påberåbe sig nævnte begreb. Fællesskabsinstitutionerne er således indstillet på at efterprøve foranstaltninger, som medlemsstaterne har truffet af økonomiske grunde. Regeringen anfører, at det hverken er muligt eller nødvendigt at definere begrebet »offentlig orden« mere præcist, idet der må tages hensyn til de særlige omstændigheder i den enkelte sag.

D — Indlæg fra Bouchereau

Det første spørgsmål

En henstilling om udvisning er en »forholdsregel« efter artikel 3, stk. 1 og stk. 2, i direktiv nr. 64/221/EØF. I dommen i *Rutili*-sagen statuerer Domstolen (Sml. 1975, s. 1230), at »udtrykket 'med forbehold af de begrænsninger, der retfærdiggøres af hensynet til den offentlige orden' i artikel 48 ... [også angår] de individuelle beslutninger, der træffes til gennemførelse af sådanne love eller generelle retsfor skrifter«.

En henstilling om udvisning er et formelt retsligt skridt, uden hvilket den udøvende magt ikke i den foreliggende sag ville kunne udvise sagsøgte. En sådan henstilling er derfor klart en »forholdsregel«.

Det andet spørgsmål

Tidligere straffedomme har kun betydning, for så vidt de er udtryk for en aktuel eller fremtidig tilbøjelighed til at handle i strid med den offentlige orden eller sikkerhed.

En persons lovstridige adfærd er naturligvis en side af hans personlige forhold, som dette begreb skal forstås i artikel 3, stk. 1, i direktiv nr. 64/221/EØF, men den offentlige orden ville blive anvendt som grundlag for afstraffelse af krimi-

nelle snarere end som grundlag for beskyttelse af staten, såfremt en straffedom var tilstrækkeligt grundlag for udvisning, uden at en aktuel eller fremtidig tilbøjelighed til at begå en ny lovovertrædelse er sandsynliggjort.

Sagsøgte i hovedsagen anfører under henvisning til generaladvokatens forslag til afgørelse i *Bonsignore*-sagen (Sml. 1975, s. 311), at »de nationale myndigheder [kun skal kunne] 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 trussel mod den offentlige orden, at den pågældendes tilstedeværelse på værtslandets territorium ikke længere kan tåles«. Endvidere anfører han, at der kun kan foretages udvisning, såfremt en så yderligere foranstaltning står i rimeligt forhold til grovheden af den forventede lovovertrædelse, selv om der af de tidligere begåede lovovertrædelser kan drages visse konklusioner om den fremtidige adfærd.

Det tredje spørgsmål

Sagsøgte i hovedsagen mener, at begrebet den offentlige orden i artikel 48, stk. 3, skal fortolkes snævert, således at det forudsætter, at der foreligger en trussel mod den offentlige fred, orden eller sikkerhed. Dette fremgår af Domstolens retspraksis, hvorefter begrænsningerne i den frie bevægelighed for personer skal fortolkes snævert.

I retsmødet den 5. juli 1977 blev der afgivet mundtlige indlæg af sagsøgte, repræsenteret af advokat Alan Newman, London, af regeringen for Det forenede Kongerige, repræsenteret af dens befuldmægtigede, Peter Gibson, og af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, repræsenteret af dens befuldmægtigede, Anthony McClellan.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 28. september 1977.

Præmisser

- 1 Ved kendelse af 20. november 1976, indgået til Domstolen den 2. marts 1977, har Marlborough Street Magistrates' Court, London, forelagt Domstolen tre spørgsmål vedrørende fortolkningen af traktatens artikel 48 og visse bestemmelser i Rådets direktiv nr. 64/21/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);
- 2 disse spørgsmål er rejst i en straffesag mod en fransk statsborger, som siden maj 1975 har arbejdet som lønmodtager i Det forenede Kongerige, og som i juni 1976 blev kendt skyldig i ulovlig besiddelse af narkotika, hvilket er en lovovertrædelse i henhold til Misuse of Drugs Act 1971 (lov om misbrug af narkotika);
- 3 den 7. januar 1976 havde tiltalte erkendt sig skyldig i en lignende lovovertrædelse for en anden ret, hvor han blev idømt en betinget frihedsstraf (conditional discharge) på 12 måneder;
- 4 i medfør af de ved § 6, stk. 1, i Immigration Act tillagte beføjelser gav Marlborough Street Magistrates' Court udtryk for, at den agtede at afgive en henstilling om udvisning af tiltalte til indenrigsministeren, hvilket blev meddelt tiltalte, som gjorde gældende, at denne henstilling var i strid med EØF-traktatens artikel 48 og direktiv nr. 64/221;
- 5 den nationale domstol fandt, at retstvisten rejste visse spørgsmål om fortolkning af fællesskabsretten, og indbragte derfor sagen for Domstolen i henhold til traktatens artikel 177.

Det første spørgsmål

- 6 Det første spørgsmål er, om »en udvisningshenstilling fra en national domstol i en medlemsstat til de udøvende myndigheder i denne stat (hvilken henstilling er vejledende og ikke bindende for den udøvende myndighed) [er] en 'forholdsregel' efter artikel 3, stk. 1 og 2, i direktiv nr. 64/221/EØF«;

- 7 med dette spørgsmål ønskes det afklaret, om en national domstol, som i medfør af national lovgivning har kompetence til at rette en henstilling til den udøvende myndighed om udvisning af statsborgere fra en anden medlemsstat, skal iagttage de af traktaten og det omtalte direktiv flydende begrænsninger i den kompetence, der er forbeholdt medlemsstaterne på dette område.
- 8 Det forenede Kongerige har i sit indlæg i henhold til artikel 20 i statuten vedrørende EØF-Domstolen bemærket, at spørgsmålet rejser to forskellige problemer: for det første, om en retsakt fra en domstol i henhold til direktivet kan anses for en forholdsregel, og for det andet, såfremt der svares bekræftende herpå, om en henstilling fra en sådan domstol kan være en forholdsregel efter nævnte direktiv.

a) Det første underspørgsmål

- 9 Det fremgår af artikel 2 i direktiv nr. 64/221, at dette vedrører »bestemmelser« (measures, Vorschriften, provvedimenti, dispositions, voorschriften) om indrejse, udstedelse og forlængelse af opholdstilladelse samt udvisning, som træffes af medlemsstaterne af hensyn til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed;
- 10 efter artikel 3, stk. 1 og 2, i samme direktiv må »forholdsregler« (measures, Maßnahmen, provvedimenti, mesures, maatsregelen) vedrørende den offentlige orden eller sikkerhed udelukkende støttes på den pågældendes personlige forhold, og straffedomme alene kan ikke uden videre begrunde sådanne forholdsregler.
- 11 Selv om regeringen for Det forenede Kongerige erklærer, at den uden forbehold accepterer, at artikel 3, stk. 1 og 2, har en direkte virkning og tillægger medlemsstaternes statsborgere rettigheder, som de nationale domstole skal beskytte, »således at en ret i en medlemsstat ikke kan tilsidesætte disse bestemmelser i en sag, som er forelagt den, og hvori bestemmelserne får betydning«, fastholder den, at en afgørelse fra en national ret ikke kan være nogen »forholdsregel« (measure) i den i artikel 3 forudsatte betydning;
- 12 til støtte herfor anfører regeringen, at den engelske versions anvendelse af det samme udtryk »measures« i artiklerne 2 og 3 må betyde, at begrebet har

samme indhold de to steder, og at det fremgår af den 1. betragtning til direktivet, at udtrykket, som det anvendes i artikel 2, kun omfatter lovgivningsmæssige og administrative foranstaltninger og ikke retsafgørelser.

- 13 En sammenligning af de forskellige sproglige versioner af disse bestemmelser viser, at de andre versioner, med undtagelse af den italienske, anvender forskellige udtryk i de to artikler, således at der ikke kan drages retlige konsekvenser af den terminologi, som er anvendt;
- 14 da de forskellige sproglige versioner af en fællesskabsbestemmelse skal fortolkes ensartet, skal den pågældende bestemmelse, når der er uoverensstemmelse mellem versionerne, fortolkes på baggrund af den almindelige opbygning af og formålet med den ordning, som den er led i.
- 15 Direktiv nr. 64/221 sigter på, gennem en samordning af de nationale regler om kontrol med udlændinge, at beskytte statsborgere i andre medlemsstater mod en sådan udøvelse af beføjelser med hjemmel i undtagelsen om begrænsninger, der er begrundet i hensynet til offentlig orden, sikkerhed og sundhed, som går ud over de krav, der begrunder en undtagelse fra det grundlæggende princip om den frie bevægelighed for personer;
- 16 på de stadier af en proces, der kan tænkes at føre til en beslutning om udvisning, er det væsentligt, at denne beskyttelse sikres af de nationale domstole i tilfælde, hvor disse er involveret i en sådan beslutning;
- 17 det følger heraf, at begrebet »forholdsregel« må omfatte en retsakt, hvorved en domstol i henhold til loven i visse tilfælde henstiller, at en statsborger fra en anden medlemsstat udvises;
- 18 når den nationale retsmyndighed afgiver en sådan henstilling, skal den sikre en nøje efterlevelse af direktivet og tage hensyn til de indskrænkninger, som det pålægger medlemsstaternes myndigheder;
- 19 dette resultat ligger i øvrigt på linje med det synspunkt, der er fremført af regeringen for Det forenede Kongerige, som »ikke vil antyde, at en medlemsstats

domstol skulle kunne tilsidesætte artikel 3, stk. 1 og 2, i en sag, hvor bestemmelserne har relevans*, men tværtimod accepterer, *at disse bestemmelser er direkte anvendelige og tillægger medlemsstaternes statsborgere rettigheder, som de nationale domstole skal beskytte*.

b) Det andet underspørgsmål

- 20 Om det andet underspørgsmål anfører Det forenede Kongerige, at en henstilling ikke kan være nogen »forholdsregel» i den betydning, der er forudsat i artikel 3, stk. 1 og 2, i direktiv nr. 64/221, og at kun den efterfølgende beslutning fra indenrigsministeren kan anses for en sådan forholdsregel.
- 21 Enhver retsakt, som berører de af traktatens artikel 48 omfattede personers ret til at rejse ind og opholde sig i en anden medlemsstat på de samme vilkår som modtagerstatens borgere, udgør en »forholdsregel» i den betydning, som er forudsat i direktivet;
- 22 den henstilling, der refereres til i spørgsmålet fra den nationale domstol, udgør i henhold til proceduren efter § 3, stk. 6, i Immigration Act 1971 et obligatorisk led i processen forud for en eventuel beslutning om udvisning og en nødvendig forudgående betingelse for en sådan beslutning;
- 23 inden for rammerne af denne procedure skaber den desuden grundlag for en frihedsberøvelse for den pågældende og udgør i hvert fald en faktor, der tjener til at begrunde den administrative myndigheds senere beslutning om udvisning;
- 24 en sådan henstilling berører derfor retten til fri bevægelighed og udgør en forholdsregel efter direktivets artikel 3.

Det andet spørgsmål

- 25 Det andet spørgsmål er, om »bestemmelsen i artikel 3, stk. 2, i EØF-direktiv nr. 64/221, i henhold til hvilken tidligere straffedomme ikke 'alene ... uden videre' kan begrunde forholdsregler vedrørende den offentlige orden eller

sikkerhed, [betyder], at tidligere straffedomme kun har betydning, for så vidt de er udtryk for en aktuel eller fremtidig tilbøjelighed til at handle i strid med den offentlige orden eller 'sikkerhed', og i anden række, hvilken betydning [der] skal tillægges udtrykket 'alene ... uden videre' i artikel 3, stk. 2, i EØF-direktiv nr. 64/221«;

- 26 dette spørgsmål går, som det fremgår af forelæggelseskendelsen, ud på, om, som tiltalte har hævdet det for den nationale ret, »tidligere straffedomme kun er af betydning, for så vidt de vidner om en aktuel eller fremtidig tilbøjelighed til at handle i strid med den offentlige orden eller sikkerhed«, eller om retten, som det blev gjort gældende af anklagemyndigheden, »selv om den ikke kan afgive en henstilling om udvisning ud fra hensynet til den offentlige orden alene på grund af en tidligere straffedom, dog kan tage hensyn til den tidligere adfærd fra tiltaltes side, som gav anledning til straffedommen«.
- 27 Direktivets artikel 3, stk. 2, som bestemmer, at »straffedomme alene kan ikke uden videre begrunde disse forholdsregler« skal forstås således, at den kræver, at de nationale myndigheder foretager et konkret skøn over, hvad der følger af hensynet til beskyttelse af den offentlige orden, hvilket ikke nødvendigvis falder sammen med det skøn, som har ligget til grund for domfældelsen;
- 28 det følger heraf, at en tidligere straffedom kun kan få betydning, i det omfang de omstændigheder, som har ført til domfældelsen, er udtryk for et personligt forhold, der indebærer en aktuel trussel mod den offentlige orden;
- 29 selv om konstateringen af en sådan trussel i almindelighed er ensbetydende med, at den pågældende person vil være tilbøjelig til fortsat at udvise det nævnte forhold i fremtiden, kan det også tænkes, at det tidligere begåede forhold i sig selv opfylder betingelserne for at kunne anses for en sådan trussel mod den offentlige orden;
- 30 det tilkommer myndighederne og i givet fald de nationale domstole at træffe afgørelse herom i det konkrete tilfælde under hensyntagen til den særlige retsstilling for de personer, på hvem fællesskabsretten finder anvendelse, og til den grundlæggende betydning af princippet om den frie bevægelighed for personer.

Det tredje spørgsmål

- 31 Det tredje spørgsmål er, om udtrykket offentlig orden (public policy) i artikel 48, stk. 3, skal fortolkes således, at det omfatter statshensyn (reasons of State), selv om der ikke foreligger nogen grund til at frygte, at der vil ske brud på den offentlige fred eller orden (breach of the public peace or order), eller snævrere, således at det forudsætter, at der foreligger en vis trussel om brud på den offentlige fred, orden eller sikkerhed (threatened breach of the public peace, order og security), eller om det skal forstås i en anden og videre betydning;
- 32 når der ses bort fra de terminologiske problemer, ønskes der med dette spørgsmål en fortolkning af begrebet »offentlig orden« i artikel 48.
- 33 I dommen af 4. december 1974 (sag 41/74, Van Duyn, Sml. s. 1351) har Domstolen understreget, at begrebet offentlig orden i fællesskabsretlig sammenhæng, og særlig i det omfang det skal begrunde en afvigelse fra det grundlæggende princip om arbejdskraftens frie bevægelighed, skal fortolkes snævert, således at dets rækkevidde ikke ensidigt kan afgøres af den enkelte medlemsstat uden fællesskabsinstitutionernes kontrol;
- 34 i samme dom fastslås det imidlertid, at de særlige omstændigheder, der kan berettiggende anvendelsen af begrebet offentlig orden, kan være forskellige fra land til land og fra periode til periode, og at der derfor i så henseende må indrømmes de nationale kompetente myndigheder et skøn inden for de rammer, som er afstukket af traktaten og gennemførelsesbestemmelserne hertil;
- 35 som begrundelse for visse indskrænkninger i de af fællesskabsretten omfattede personers ret til fri bevægelighed forudsætter en national myndigheds henvisning til begrebet den offentlige orden under alle omstændigheder, at der, ud over den forstyrrelse af samfundsordenen, som enhver lovovertrædelse indebærer, foreligger en virkelig og tilstrækkeligt alvorlig trussel mod et grundlæggende samfundshensyn.

Vedrørende sagsomkostningerne

- 36 De omkostninger, der er afholdt af regeringen for Det forenede Kongerige og af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke godtgøres;

- 37 da retsforhandlingerne i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne.

På grundlag af disse præmisser,

kender

DOMSTOLEN

vedrørende de spørgsmål, som ved kendelse af 20. november 1976 er forelagt den af Marlborough Street Magistrates' Court, for ret:

1. Enhver retsakt, som berører de af traktatens artikel 48 omfattede personers ret til at rejse ind og opholde sig i en anden medlemsstat på de samme vilkår som modtagerstatens borgere, er en »forholdsregel« i den betydning, som er forudsat i artikel 3, stk. 1 og 2, i direktiv nr. 64/221. Dette begreb omfatter en retsakt, hvorved en domstol i henhold til loven i visse tilfælde henstiller, at en statsborger fra en anden medlemsstat udvises, når denne henstilling er en nødvendig forudgående betingelse for udvisningen.
2. Artikel 3, stk. 2 i direktiv nr. 64/221/EØF, hvorefter straffedomme ikke alene og uden videre kan bestride sådanne begrænsninger i den frie bevægelighed, som i henhold til artikel 48 retfærdiggøres af hensynet til den offentlige orden og sikkerhed, skal fortolkes således, at tidligere straffedomme kun kan få betydning i det omfang de omstændigheder, som har ført til domfældelserne, er udtryk for et personligt forhold, som indebærer en aktuel trussel mod den offentlige orden.
3. Som begrundelse for visse indskrænkninger i de af fællesskabsretten omfattede personers ret til fri bevægelighed forudsætter en national myndigheds henvisning til begrebet den offentlige orden under alle omstændigheder, at der, ud over den forstyr-

relse af samfundsordenen, som enhver lovovertrædelse indebærer, foreligger en virkelig og tilstrækkeligt alvorlig trussel mod et grundlæggende samfundshensyn.

Kutscher	Sørensen	Bosco	Donner	Mertens de Wilmars
Pescatore	Mackenzie Stuart	O'Keeffe	Touffait	

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 27. oktober 1977.

A. Van Houtte

Justitssekretær

H. Kutscher

Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT J.-P. WARNER FREMSAT DEN 28. SEPTEMBER 1977 ¹

Høje Ret.

I denne sag anmodes Domstolen på ny om i visse henseender at fortolke de fællesskabsregler, i henhold til hvilke medlemsstaterne kan gøre sådanne undtagelser fra de generelle — i traktaten nedfældede — principper om ikke-forskelsbehandling af medlemsstaternes statsborgere og i særdeleshed fra arbejdstagernes frie bevægelighed inden for Fællesskabet, som er begrundet i hensynet til den offentlige orden, den offentlige sikkerhed eller den offentlige sundhed. Domstolen har allerede i et vist omfang afgrænset den lovlige rækkevidde af sådanne undtagelser i sagerne 41/74 *Van Duyn* mod *Home Office* (Sml. 1974, s. 1337), 67/74 *Bonsignore* mod *Stadt Köln* (Sml. 1975, s. 297), 36/75 *Rutili* mod *indenrigsministeren* (Sml. 1975, s. 1219), 48/75 *Royer*, (Sml. 1976, s. 497), 118/75 *Watson* og

Belmann (Sml. 1975 s. 1185) og senest sag 8/77 *Sagulo, Brenca* og *Bakhouche* (afsagt den 14. juli 1977, endnu ikke i Sml.).

Den foreliggende sag er forelagt Domstolen ved en anmodning om præjudiciel afgørelse fra Metropolitan Stipendiary Magistrate, Marlborough Street Magistrates' Court i London. Ved denne ret verserer en straffesag mod Pierre Roger André Bouchereau, en fransk statsborger, som nu er 21 år gammel. Bouchereau har siden maj 1975 været beskæftiget i Det forenede Kongerige som bilmekaniker, afbrudt af en kort arbejdsløshedsperiode i marts 1976, hvor han var under anholdelse.

Der gælder en lov i Det forenede Kongerige, *Misuse of Drugs Act 1971*, som i sin lange titel beskrives som en forholds-

¹ — Oversat fra engelsk.