

DOMSTOLENS DOM
av den 28 oktober 1975*

I mål 36/75

har Tribunal administratif de Paris till domstolen gett in en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 177 i EEG-fördraget i det mål som pågår vid den nationella domstolen mellan

Roland Rutili, bosatt i Gennevilliers,

och

Inrikesministeriet.

Begäran avser tolkningen av artikel 48 i EEG-fördraget.

DOMSTOLEN

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

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

meddelar följande

dom

DOMSKÄL

- 1 Genom dom av den 16 december 1974, som inkom till domstolens kansli den 9 april 1975, har Tribunal Administratif de Paris i enlighet med artikel 177 i EEG-fördraget ställt två frågor om tolkningen av förbehållet rörande allmän ordning i artikel 48 i EEG-fördraget mot bakgrund av de åtgärder som har

* Rättegångsspråk: franska.

vidtagits för genomförandet av den artikeln, särskilt rådets förordning nr 1612/68 och rådets direktiv nr 68/360 av den 15 oktober 1968 om den fria rörligheten för arbetstagare (EGT nr L 257, s. 2 och s. 13, fransk version; svensk specialutgåva, del 05, volym 01).

- 2 Dessa frågor har uppkommit under en talan som väckts av en italiensk medborgare, som är bosatt i Frankrike, mot ett beslut varigenom han beviljades uppehållstillstånd för medborgare i en EEG-medlemsstat som var försett med ett förbud för honom att uppehålla sig i vissa franska departement.
- 3 Det framgår av handlingarna från Tribunal Administratif och av förhandlingarna inför domstolen att sökanden i målet vid den nationella domstolen, år 1968, först blev föremål för ett utvisningsbeslut och därefter ett beslut i vilket han anvisades att uppehålla sig i ett bestämt departement.
- 4 Den 23 oktober 1970 ersattes denna åtgärd med ett förbud för personen i fråga att uppehålla sig i fyra departement, däribland det departement i vilket han var bosatt och där hans familj fortfarande bor.
- 5 Det framgår också av handlingarna i målet och av de uppgifter som lämnats till domstolen att motiveringen till de åtgärder som hade vidtagits mot sökanden lämnades till denne under rättegången vid Tribunal Administratif, dvs. efter det att talan hade väckts den 16 december 1970.
- 6 Det framgår av de uppgifter som inrikesministeriet lämnat till Tribunal Administratif, vilka visserligen bestrids av sökanden i målet vid den nationella domstolen, att det som läggs honom till last är hans politiska och fackliga aktiviteter under åren 1967 och 1968, och att hans närvaro i de departement som avses i beslutet av denna anledning bedöms "kunna störa allmän ordning".
- 7 För att avgöra de gemenskapsrättsliga frågor som har uppkommit under denna tvist när det gäller principerna om fri rörlighet och likabehandling för medlemsstaternas arbetstagare har Tribunal Administratif till domstolen ställt två frågor för att den skall klargöra räckvidden av det förbehåll rörande allmän ordning som föreskrivs i artikel 48 i fördraget.

Den första frågan

- 8 Den första frågan går ut på om uttrycket "med förbehåll för de begränsningar som grundas på hänsyn till allmän ordning" i artikel 48 i fördraget endast avser de bestämmelser som varje medlemsstat har beslutat att anta för att, inom sitt territorium, begränsa den fria rörligheten för andra medlemsstaters medborgare och deras rätt att uppehålla sig där, eller om det även avser individuella beslut som fattas vid tillämpningen av sådana bestämmelser.
- 9 Enligt artikel 48.1 skall fri rörlighet för arbetstagare säkerställas inom gemenskapen.
- 10 Enligt artikel 48.2 innebär fri rörlighet att all diskriminering på grund av nationalitet vad gäller anställning, lön och övriga arbets- och anställningsvillkor skall avskaffas.
- 11 Enligt artikel 48.3 skall den fria rörligheten innefatta rätten för arbetstagare att förflytta sig fritt inom medlemsstaternas territorium, att uppehålla sig där i syfte att inneha anställning och att stanna kvar där efter anställningens upphörande.
- 12 Om inte annat följer av särskilda bestämmelser i fördraget innebär artikel 7 i fördraget ett allmänt förbud mot all diskriminering på grund av nationalitet inom fördragets tillämpningsområde.
- 13 Enligt artikel 48.3 får emellertid arbetstagares fria rörlighet, bl.a. rätten att förflytta sig fritt inom medlemsstaternas territorium, inskränkas genom begränsningar som grundas på hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa.
- 14 Olika tillämpningsföreskrifter har antagits för genomförandet av ovan nämnda bestämmelser, särskilt rådets förordning nr 1612/68 och rådets direktiv nr 68/360 avseende den fria rörligheten för arbetstagare.
- 15 Förbehållet med hänsyn till allmän ordning preciserades i rådets direktiv nr 64/221 av den 25 februari 1964 om samordningen av särskilda åtgärder som gäller utländska medborgares rörlighet och bosättning och som är berättigade med hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa (EGT 1964, s. 850, fransk version; svensk specialutgåva, del 05, volym 01).
- 16 Alla dessa bestämmelser ålägger, utan undantag, medlemsstaterna skyldigheter. Det är domstolarnas uppgift att ge de gemenskapsrättsliga bestämmelser

som kan åberopas i en rättegång företräde framför nationella bestämmelser, som en medlemsstat har antagit för att inom sitt territorium begränsa den fria rörligheten för andra medlemsstaters medborgare och deras rätt att uppehålla sig där, om de visar sig vara oförenliga med någon av dessa skyldigheter.

- 17 I den mån bestämmelserna i fördraget och i sekundärrätten har till syfte att reglera enskilda personers situation eller att säkerställa skyddet för dessa är det också de nationella domstolarnas ansvar att undersöka om individuella beslut är förenliga med tillämpliga bestämmelser i gemenskapsrätten.
- 18 Detta gäller inte bara de bestämmelser om icke-diskriminering och fri rörlighet som fastställs i artiklarna 7 och 48 i fördraget och i förordning nr 1612/68 utan även bestämmelserna i direktiv nr 64/221 som är avsedda att både fastställa räckvidden för förbehållet med hänsyn till allmän ordning och att säkerställa vissa processuella minimigarantier för personer som drabbas av åtgärder som begränsar deras rätt att röra sig fritt eller deras rätt att uppehålla sig.
- 19 Denna slutsats bottenar lika mycket i vederbörlig respekt för de rättigheter som genom fördraget och förordning nr 1612/68 direkt tillerkänns medlemsstaternas medborgare, som i den uttryckliga bestämmelsen i artikel 3 i direktiv nr 64/221, enligt vilken åtgärder vidtagna med hänsyn till allmän ordning eller säkerhet "skall grunda sig uteslutande på den berörda personens eget uppförande".
- 20 Detta synsätt är desto viktigare som den nationella lagstiftningen avseende skydd av allmän ordning och säkerhet i allmänhet förbehåller de nationella myndigheterna rätten att göra bedömningar, vilka riskerar att stå utanför all rättslig kontroll om domstolen inte kan utsträcka sin prövning till att omfatta individuella beslut som fattats inom ramen för det förbehåll som avses i artikel 48.3 i fördraget.
- 21 Svaret på den första frågan blir följaktligen att uttrycket "med förbehåll för de begränsningar som grundas på hänsyn till allmän ordning" i artikel 48 inte endast avser bestämmelser i lagar och andra författningar som varje medlemsstat har antagit för att, inom sitt eget territorium, begränsa den fria rörligheten för andra medlemsstaters medborgare och deras rätt att uppehålla sig där, utan det avser också de individuella beslut som fattas vid tillämpningen av sådana bestämmelser.

Den andra frågan

- 22 Den andra frågan går ut på att få klarlagt vilken innebörd orden ”som grundas på” skall ha i uttrycket ”med förbehåll för de begränsningar som grundas på hänsyn till allmän ordning” i artikel 48.3 i fördraget.
- 23 I denna bestämmelse innebär uttrycket ”begränsningar som grundas på” att endast begränsningar som är i överensstämmelse med de krav som ställs i gällande rätt, däribland de som följer av gemenskapsrätten, är tillåtna, särskilt när det gäller rätten för medlemsstaternas medborgare att förflytta sig fritt och att uppehålla sig.
- 24 I detta sammanhang bör hänsyn tas dels till materiella rättsregler, dels till regler av formell eller processuell karaktär som fastställer villkoren för medlemsstaternas utövande av de befogenheter som förbehålls dem enligt artikel 48.3 när det gäller allmän ordning och säkerhet.
- 25 Det är dessutom nödvändigt att undersöka de särskilda problem rörande gemenskapsrätten som uppstår på grund av karaktären hos den åtgärd som har överklagats till Tribunal Administratif, eftersom åtgärden utgör ett uppehållsförbud som är begränsat till en del av det nationella territoriet.

Om det berättigade i åtgärder som vidtas med hänsyn till allmän ordning bedömt utifrån materiella rättsregler

- 26 Medlemsstaterna är, med stöd av förbehållet i artikel 48.3, i princip fortfarande fria att utifrån nationella behov bestämma vad hänsynen till allmän ordning kräver.
- 27 I ett gemenskapssammanhang och särskilt när det används för att rättfärdiga en avvikelse från de grundläggande principerna om likabehandling och fri rörlighet för arbetstagare bör detta begrepp emellertid tolkas restriktivt, så att dess räckvidd inte kan bestämmas ensidigt av varje medlemsstat utan kontroll av gemenskapsinstitutionerna.
- 28 Rätten för medlemsstaternas medborgare att resa in till en annan medlemsstats territorium, att uppehålla och förflytta sig där får följaktligen bara begränsas om deras närvaro eller uppförande utgör ett verkligt och tillräckligt allvarligt hot mot allmän ordning.

- 29 I detta hänseende ålägger artikel 3 i direktiv nr 64/221 medlemsstaterna en skyldighet att i varje enskilt fall företa denna bedömning utifrån den av gemenskapsrätten skyddade personens individuella förhållanden och inte på grundval av generella överväganden.
- 30 I artikel 2 i samma direktiv fastställs dessutom att hänsynen till allmän ordning inte får avlägsnas från det egentliga syftet genom att sådana hänsyn "åberopas för att tjäna ekonomiska syften".
- 31 Av artikel 8 i förordning nr 1612/68, som säkerställer likabehandling vad avser medlemskap i fackföreningar och utövande av därmed sammanhängande rättigheter, följer att förbehållet med avseende på allmän ordning inte heller får åberopas av skäl som rör utövandet av dessa rättigheter.
- 32 I sin helhet är dessa begränsningar av medlemsstaternas befogenheter när det gäller utländska medborgare ett särskilt uttryck för en mer allmän princip som framgår av artiklarna 8, 9, 10 och 11 i konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, som undertecknades i Rom den 4 november 1950 och som ratificerats av samtliga medlemsstater, och av artikel 2 i protokoll nr 4 till samma konvention, som undertecknades i Strasbourg den 16 september 1963, i vilka artiklar det med samma ordalydelse fastställs att begränsningar avseende de rättigheter som säkerställs genom de angivna artiklarna som vidtas av hänsyn till allmän ordning och säkerhet inte får gå utöver vad som är nödvändigt för att skydda dessa intressen "i ett demokratiskt samhälle".

Om det berättigade i åtgärder som vidtas med hänsyn till allmän ordning bedömt utifrån processuella regler

- 33 Enligt det tredje stycket, beaktandemeningen oräknad, i ingressen är syftet med direktiv nr 64/221 när det gäller åtgärder som grundas på hänsyn till allmän ordning bland annat följande. "I varje medlemsstat bör andra medlemsstaters medborgare ha tillgång till lämplig juridisk hjälp (des possibilités suffisantes de recours), då det gäller administrativa myndigheters beslut i sådana frågor".
- 34 Av artikel 8 i samma direktiv följer att den berörda personen skall ha samma möjlighet att överklaga åtgärder som vidtas gentemot denne "då det gäller administrativa myndigheters åtgärder [...] som landets medborgare".

35 Om detta inte är möjligt skall den berörda personen, enligt artikel 9, åtminstone ha möjlighet att göra sina rättigheter att försvara sig gällande inför en annan behörig myndighet än den som vidtog den åtgärd som begränsar hans frihet.

36 I artikel 6 i direktivet fastställs dessutom att den berörda personen skall underrättas om skälen som ligger till grund för det beslut som rör honom, utom när detta strider mot statens säkerhetsintressen.

37 Det framgår av dessa bestämmelser att varje person som skyddas av de angivna bestämmelserna skall åtnjuta den dubbla garanti som det innebär att han skall underrättas om skälen till varje begränsande åtgärd som vidtas gentemot honom och att han skall ha möjlighet att överklaga.

38 Det bör påpekas att medlemsstaterna skall vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att varje person som blir föremål för en begränsande åtgärd verkligen åtnjuter detta dubbla skydd.

39 Detta krav förutsätter bl.a. att staten i fråga samtidigt som den meddelar den berörda personen om den begränsande åtgärd som har vidtagits mot honom också anger de exakta och fullständiga skälen till beslutet så att han har möjlighet att på ett ändamålsenligt sätt förbereda sitt försvar.

Särskilt om det berättigade i uppehållsförbud som är begränsade till en del av det nationella territoriet

40 De frågor som ställts av Tribunal Administratif har samband med en åtgärd som innehåller ett förbud mot att uppehålla sig på en begränsad del av det nationella territoriet.

41 Som svar på domstolens fråga uppgav Frankrikes regering att sådana åtgärder får vidtas i fråga om de egna medborgarna antingen som ett tilläggsstraff i samband med vissa fällande straffrättsliga domar eller efter en förklaring om undantagstillstånd.

42 Bestämmelserna som gör det möjligt att förbjuda utländska medborgare att uppehålla sig inom vissa distrikt av territoriet grundas emellertid på särskilda lagar och andra författningar som gäller utlänningar.

- 43 I detta sammanhang fäster Frankrikes regering uppmärksamheten på artikel 4 i rådets direktiv nr 64/220 av den 25 februari 1964 om avskaffande av restriktioner för rörlighet och bosättning inom gemenskapen för medborgare i medlemsstaterna i fråga om etablering och tillhandahållande av tjänster (EGT 1964, s. 845, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå) enligt vilken "rätten till bosättning skall gälla inom medlemsstatens hela territorium om inte annat följer av åtgärder som har vidtagits i enskilda fall med hänsyn till allmän ordning eller allmän säkerhet".
- 44 Det framgår att denna bestämmelse endast återfinns i det berörda direktivet, som endast är tillämpligt i fråga om etablering och tillhandahållande av tjänster, och att den inte har upprepats i direktiven om fri rörlighet för arbetstagare - särskilt det nu gällande direktivet nr 68/360 - och inte heller i rådets direktiv nr 73/148 av den 21 maj 1973 rörande etablering och tillhandahållande av tjänster (EGT nr L 172, s. 14, fransk version; svensk specialutgåva, del 06, volym 01), som sedermera har ersatt direktiv nr 64/220.
- 45 Enligt kommissionens uppfattning, som kom till uttryck under den muntliga förhandlingen, innebär frånvaron av denna bestämmelse i de nu gällande direktiven, som rör arbetstagare respektive etablering och tillhandahållande av tjänster, emellertid inte att medlemsstaterna fullständigt har fråntagits sin befogenhet att när det gäller utlännningar, som är medborgare i andra medlemsstater, utfärda uppehållsförbud som är begränsade till en del av territoriet.
- 46 Rätten att resa in till medlemsstaternas territorium, liksom rätten att uppehålla och förflytta sig fritt där fastställs i fördraget genom en hänvisning till dessa staters samlade territorium och inte genom en hänvisning till deras interna underindelningar.
- 47 Förbehållet i artikel 48.3 för att skydda allmän ordning har samma räckvidd som de rättigheter vars utövande kan bli föremål för begränsningar.
- 48 Det följer av detta att uppehållsförbud bara får utfärdas, i kraft av det förbehåll som infogats för detta ändamål i artikel 48.3, för hela det nationella territoriet.

- 49 När det däremot gäller partiella uppehållsförbud, som är begränsade till vissa distrikt inom territoriet, skall personer som skyddas av gemenskapsrätten, i kraft av artikel 7 i fördraget och inom denna bestämmelses tillämpningsområde, behandlas på samma sätt som den berörda medlemsstatens egna medborgare.
- 50 Härav följer att en medlemsstat bara får utfärda uppehållsförbud som är begränsade till en del av territoriet, till en annan medlemsstats medborgare som omfattas av fördragets bestämmelser, om sådana förbud får utfärdas i fråga om de egna medborgarna.
- 51 Svaret på den andra frågan blir följaktligen att vid bedömningen av om åtgärder som är avsedda att skydda allmän ordning är berättigade, skall alla gemenskapsrättsliga regler beaktas som har till syfte att, å ena sidan, begränsa medlemsstaternas befogenhet att göra diskretionära bedömningar i detta avseende och, å andra sidan, garantera att de personer som på grund härav utsätts för begränsande åtgärder kan försvara sina rättigheter.
- 52 Sådana begränsningar och garantier följer framför allt av medlemsstaternas skyldighet att endast grunda vidtagna åtgärder på den aktuella personens eget uppförande, att avstå från varje åtgärd som kan utnyttjas för syften som saknar samband med behovet av allmän ordning eller som kan skada utövandet av fackliga rättigheter och att genast underrätta varje person som är föremål för en begränsande åtgärd om skälen för beslutet, med undantag för fall då detta strider mot statens säkerhetsintressen, för att säkerställa ett effektivt utnyttjande av rättsmedlen.
- 53 Särskilt åtgärder som begränsar rätten att uppehålla sig till en del av ett nationellt territorium kan endast vidtas av en medlemsstat i förhållande till medborgare i andra medlemsstater, som omfattas av bestämmelserna i fördraget, i de fall och under de förutsättningar då sådana åtgärder kan vidtas avseende den berörda statens egna medborgare.

Rättegångskostnader

- 54 De kostnader som har förorsakats Frankrikes regering, Italiens regering och Europeiska gemenskapernas kommission, som har inkommit med yttrande till domstolen, är inte ersättningsgilla.

55 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid Tribunal administratif de Paris utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den domstolen att besluta om rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

- angående de frågor som genom beslut av den 16 december 1974 förts vidare av Tribunal Administratif de Paris - följande dom:

- 1) Uttrycket "med förbehåll för de begränsningar som grundas på hänsyn till allmän ordning" i artikel 48 avser inte endast bestämmelser i lagar eller andra författningar som varje medlemsstat har antagit för att, inom sitt territorium, begränsa den fria rörligheten för andra medlemsstaters medborgare och deras rätt att uppehålla sig där, utan det avser även individuella beslut som fattas vid tillämpningen av sådana bestämmelser.
- 2) Vid bedömningen av om åtgärder som är avsedda att skydda allmän ordning är berättigade, skall alla gemenskapsrättsliga regler beaktas som har till syfte att, å ena sidan, begränsa medlemsstaternas befogenhet att göra diskretionära bedömningar i detta avseende och, å andra sidan, garantera att de personer som på grund härav utsätts för begränsande åtgärder kan försvara sina rättigheter.
- 3) Sådana begränsningar och garantier följer framför allt av medlemsstaternas skyldighet att endast grunda vidtagna åtgärder på den aktuella personens eget uppförande, att avstå från varje åtgärd som kan utnyttjas för syften som saknar samband med behovet av allmän ordning eller som kan skada utövandet av fackliga rättigheter och att genast underrätta varje person som är föremål för en begränsande åtgärd om skälen för beslutet, med undantag för fall då detta strider mot statens säkerhetsintressen, för att säkerställa ett effektivt utnyttjande av rättsmedlen.

Särskilt åtgärder som begränsar rätten att uppehålla sig till en del av ett nationellt territorium kan endast vidtas av en medlemsstat i förhållande till medborgare i andra medlemsstater, som omfattas av bestämmelserna i fördraget, i de fall och under de förutsättningar då sådana åtgärder kan vidtas avseende den berörda statens egna medborgare.

RUTLI MOT INRIKESMINISTERN

Lecourt

Kutscher

Donner

Mertens de Wilmars

Pescatore

Sørensen

Mackenzie Stuart

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 28 oktober 1975.

A. Van Houtte
Justitiesekreterare

R. Lecourt
Ordförande