

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
GIUSEPPE TESAURO

fremsat den 21. februar 1991 *

*Hr. præsident,
De herrer dommere,*

»1. Udlændinge, som rejser ind i Nederlandene, skal på begæring af en grænsekontrolltjenestemand:

a) forevise og overgive deres rejselegitimation

1. I nærværende sag har Kommissionen nedlagt påstand om, at det fastslås, at Kongeriget Nederlandene har tilsidesat sine forpligtelser efter direktiv 68/360/EØF¹ og direktiv 73/148/EØF² samt efter EØF-Traktatens artikel 5, stk. 2, sammenholdt med artikel 3, litra c), og artikel 48, 52 og 59, idet det opretholder og anvender lovgivning, hvorefter statsborgere fra en medlemsstat, inden de får tilladelse til indrejse i Nederlandene af tjenestemændene i grænsekontrollen kan afkræves oplysninger om rejsens formål og varighed og om de økonomiske midler, de har til brug for rejsen.

b) oplyse formålet med og varigheden af opholdet i Nederlandene

c) påvise, hvilke økonomiske midler de råder over eller kan råde over med henblik på indreisen i Nederlandene.

2. ...

2. Udlændinges ret til indrejse og grænsekontrollen reguleres i Nederlandene navnlig af Vreemdelingenwet (udlændingeloven) af 13. januar 1965 og af Vreemdelingenbesluit (udlændingebekendtgørelsen) af 19. september 1966, hvis artikel 23 har følgende ordlyd:

3. Bestemmelserne i stk. 1, litra c), finder ikke anvendelse på arbejdssøgende statsborgere fra en af Det Europæiske Økonomiske Fællesskabs medlemsstater.«

Kommissionens opmærksomhed blev henvendt på denne lovgivning som følge af en klage fra en tysk statsborger. Vedkommende var blevet udspurgt om formålet med hans rejse. Efter at have gjort gældende, at han ikke var forpligtet til at svare, erklærede han kun at være i besiddelse af 5 DM. Han blev herefter nægtet ret til indrejse på nederlandsk område.

* Originalsprog: italiensk.

1 — Rådets direktiv 68/360/EØF af 15.10.1968 om afskaffelse af restriktioner om rejse og ophold inden for Fællesskabet for medlemsstaternes arbejdstagere og deres familiemedlemmer (EFT 1968 II, s. 477).

2 — Rådets direktiv 73/148/EØF af 21.5.1973 om ophævelse af rejse- og opholdsbegrænsningerne inden for Fællesskabet for statsborgere i medlemsstaterne med hensyn til etablering og udveksling af tjenesteydelser (EFT L 172, s. 14).

3. Inden jeg undersøger parternes argumenter, finder jeg det hensigtsmæssigt at præcisere, sådan som Kommissionen også har understreget det, at den overtrædelse af fællesskabsreglerne, som gøres gældende over for Nederlandene, kun vedrører den personkontrol, som *ikke* sker af hensyn til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed. Sidstnævnte kontrol kan EF-statsborgere underkastes ved den nederlandske grænse. Sagen omfatter heller ikke kontrol af bagage og andre varer. Desuden vedrører sagen kun retten til indrejse og ophold, men ikke spørgsmålet om ret til at tage bopæl i Nederlandene.

4. Sagsøgerens argumentation tager udgangspunkt i, at i praksis har alle medlemsstaternes statsborgere rettigheder i medfør af Traktaten, hvorfor der er en formodning om, at disse personer ved forevisning af et identitetskort eller et pas ved grænsen har ret til indrejse og ophold.

Ifølge de enslydende artikler 3, stk. 1, i direktiv 68/360 og direktiv 73/148 skal medlemsstaterne tillade, at de af disse direktiver omfattede personer rejser ind på deres område alene mod forevisning af et gyldigt identitetskort eller pas.

Selv om de nævnte bestemmelser ikke udtrykkeligt fastslår, at det i forbindelse med grænsepassagen er forbudt at stille spørgsmål til en medlemsstats statsborgere, som vedrører andre formål end identitetsbeviserne, er det ifølge Kommissionen alligevel klart, at det er uforeneligt med det grund-

læggende princip om fri bevægelighed for personer i Traktatens artikel 3, litra c), at udspørge disse personer for at fastslå, om de har ret til indrejse og ophold. Princippet om fri bevægelighed for personer ligger i øvrigt til grund for de to direktiver.

5. Den nederlandske regering har på sin side præciseret — hvilket sagsøgeren ikke har bestridt — at den anfægtede kontrol finder sted lejlighedsvis og ikke systematisk. Dernæst har den understreget, at statsborgerskab i en medlemsstat ikke automatisk giver ret til indrejse og ophold på de andre medlemsstatsers område. Dette skyldes, at der i det mindste er én kategori af EF-statsborgere — personer som ikke udøver økonomisk aktivitet — som ikke har en selvstændig ret til indrejse og ophold i medfør af den gældende fællesskabsret.

Ifølge sagsøgte finder de to direktiver, som Kommissionen har påberåbt sig, anvendelse på personer, som allerede har ret til ophold i medfør af Traktaten og den deraf afledte ret. Det er imidlertid præcis dette forhold, som de myndigheder, som udfører grænsekontrollen, bør kunne undersøge, hvilket naturligvis skal ske på en sådan måde, at det hverken faktisk eller retligt griber ind i det fællesskabsretlige princip om fri bevægelighed for personer.

6. Som det ses, kan det rejste spørgsmål ikke løses alene på grundlag af en fortolkning af de to direktivers specifikke bestemmelser, men det afhænger mere generelt af, hvorledes man fastlægger anvendelsesområdet for princippet om den fri bevægelighed

for personer og de heraf følgende begrænsninger, som fællesskabsretten gør i de nationale myndigheders kontrolbeføjelser.

Det kan uden tøven fastslås, at Traktatens artikel 48 om arbejdskraftens frie bevægelighed, artikel 52 og 59 om afskaffelse af restriktioner med hensyn til fri etablering og fri udveksling af tjenesteydelser inden for Fællesskabet og bestemmelserne herom i den afledte ret er udtryk for et grundlæggende princip, som er fastslået i Traktatens artikel 3, litra c), hvori det hedder, at »... Fællesskabets virke... skal indebære fjernelse af hindringerne for den frie bevægelighed for personer... mellem medlemsstaterne...«³.

Den Europæiske Fælles Akt har yderligere styrket denne målsætning ved at indsætte en artikel 8A i EØF-Traktaten, hvori det hedder, at det indre marked »... indebærer et område uden indre grænser med fri bevægelighed for... personer...«

Domstolen har allerede ved adskillige lejligheder fastslået, at retten for statsborgere i en medlemsstat til at indrejse på en anden medlemsstats område og til at opholde sig dér med henblik på de af Traktaten omfattede formål er en ret, der følger direkte af Traktaten eller i visse tilfælde af de bestemmelser, der er udstedt til dens gennemførelse⁴.

3 — Dom af 7.7.1976 (sag 118/75, Watson, Sml. s. 1185, præmis 16).

4 — Dom af 3.7.1980 (sag 157/79, Pieck, Sml. s. 2171, præmis 4); dom af 14.7.1977 (sag 8/77, Sagulo, Sml. s. 1495, præmis 4).

7. For bedre at afgrænse det retsområde, som sagen vedrører, finder jeg det ud over traktatbetemmelserne relevant konkret at nævne forordning (EØF) nr. 1612/68⁵ om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet, hvori også arbejdstagerens familie og personer, som søger beskæftigelse, anerkendes ret til ophold, samt det allerede nævnte direktiv 68/360, som harmoniserer de administrative regler om ret til indrejse og ophold for arbejdstagere og deres familiemedlemmer, og forordning (EØF) nr. 1251/70⁶, som giver arbejdstagere, som oppebærer alderspension, eller som opfører med at have lønnet beskæftigelse som følge af varig uarbejdsdygtighed, ret til at blive boende på en medlemsstats område, en ret som også tilkommer vedkommendes familiemedlemmer.

Med hensyn til etableringsretten og den fri udveksling af tjenesteydelser svarer direktiv 73/148 til direktiv 68/360 og indeholder tillige de grundlæggende bestemmelser om opholdsret for selvstændige erhvervsdrivendes familiemedlemmer. Selvstændige og deres familie er senere ved direktiv 75/34/EØF⁷ tillagt ret til at blive boende på en anden medlemsstats område efter dér at have udøvet selvstændig virksomhed.

Jeg skal i øvrigt bemærke, at ifølge Domstolens praksis omfattes turister, som modtager tjenesteydelser, af Traktatens anvendelsesområde⁸.

5 — Rådets forordning (EØF) nr. 1612/68 af 15.10.1968 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet (EFT 1968 II, s. 467).

6 — Kommissionens forordning (EØF) nr. 1251/70 af 29.6.1970 om arbejdstageres ret til at blive boende på en medlemsstats område efter at have haft beskæftigelse dér (EFT 1970 II, s. 348).

7 — Rådets direktiv 75/34/EØF af 17.12.1974 om retten for statsborgere i en medlemsstat til at blive boende på en anden medlemsstats område efter dér at have udøvet selvstændig erhvervsvirksomhed (EFT 1975, L 14, s. 10).

8 — Dom af 2.2.1989 (sag 186/87, Cowan, Sml. s. 195, præmis 15); dom af 31.1.1984 (forenede sager 286/82 og 26/83, Luisi og Carbone, Sml. s. 377, præmis 16).

8. Det følger af det foregående — selv om man ser bort fra de seneste direktiver, som er udstedt for at give alle Fællesskabets borgere ret til ophold (om end på visse betingelser)⁹ — at fællesskabsretten med forskellig begrundelse allerede giver ret til indrejse og ophold for så godt som alle personer, der har statsborgerskab i en medlemsstat. Ud over det tilfælde, hvor en person tager til en anden medlemsstat for at tage lønnet beskæftigelse dér, kan man forestille sig de mest forskelligartede tilfælde: Der kan være tale om at rejse for at søge arbejde, at konsultere en tjenesteyder, at gå en tur eller gå på restaurant eller for blot, endog uden at have penge, at besøge de forretninger, hvor man vil vende tilbage for at foretage indkøb, for man kan i dette tilfælde — blot fordi vedkommende ikke umiddelbart erlægger noget — ikke udelukke, at den pågældende person er køber til varer eller modtager af tjenesteydelser.

udelukkende på grundlag af vedkommende persons svar, for som man har set, kan en hvilken som helst erklæring give den udspurgte person ret til indrejse. Såfremt grænsetjenestemændene i øvrigt pålagde en EF-statsborger at godtgøre eller sandsynliggøre sine udtalelser, ville den hindring, som derved ville opstå, være uforholdsmæssig og en sådan praksis være klart i strid med bestemmelser, som tværtimod har til formål — ved at forenkle kontrollen — at lette den frie bevægelighed for personer.

9. Hertil kommer, at det fremgår ved en gennemgang af de to direktivers ordlyd, at EF-lovgiver har ønsket at sondre mellem retten til indrejse på en medlemsstats område og retten til at tage bopæl i den pågældende stat.

På denne baggrund er den nederlandske regerings angivne formål med grænsekontrollen — selv om den måske ikke sker systematisk — nemlig at fastslå, om en statsborger fra en medlemsstat falder ind under EF-direktivets anvendelsesområde og derfor har ret til indrejse, uopnåeligt og kan under alle omstændigheder skabe alvorlige hindringer for den frie bevægelighed for personer. En sådan kontrol har ingen mening, såfremt myndighederne, som foretager grænsekontrollen, faktisk skulle bygge deres kontrol

Som generaladvokat Warner allerede understregede i sit forslag til afgørelse i Pieck-sagen¹⁰, indeholder artikel 3 i direktiv 68/360 tilsyneladende en modsigelse (tilsvarende gælder for artikel 3 i direktiv 73/148, som svarer hertil). Den gælder kun for personer, som omfattes af direktivet, og dog kræver den, at medlemsstaterne tillader sådanne personer at indrejse på deres område blot mod forevisning af gyldigt identitetskort eller pas, et dokument, hvoraf det efter sagens natur næppe kan ses, om indehaveren er en person, som forordningen gælder for.

På grundlag af en sådan bestemmelse er der kun to muligheder. Den ene er, at det er

9 — Rådets direktiv 90/364/EØF af 28.6.1990 om opholdsret (EFT L 180, s. 26); Rådets direktiv 90/365/EØF af 28.6.1990 om opholdsret for lønmodtagere og selvstændige, der er ophørt med erhvervsaktivitet (EFT L 180, s. 28); Rådets direktiv 90/366/EØF af 28.6.1990 om opholdsret for studerende (EFT L 180, s. 30). De tre direktiver er udstedt under henvisning til Traktatens artikel 235. Medlemsstaterne skal inden den 30.6.1992 træffe de nødvendige gennemførelsesforanstaltninger.

10 — Nævnte dom af 3.7.1980.

underforstået i artikel 3, at den pågældende person for at opnå ret til indrejse skal forevise bevis for, at han har ret til indrejse i medfør af fællesskabsretten, den anden er, at direktivets forfattere tilsigtede, at medlemsstaterne, med forbehold af mulig undtagelse som følge af hensynet til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed, skulle tillade EF-statsborgere at indrejse på deres område alene på grundlag af bevis for deres statsborgerskab og udskyde yderligere undersøgelser til senere.

Efter generaladvokat Warner's opfattelse er der to grunde til at foretrække den sidste løsning. For det første følger det af artikel 4 og 8 i direktiv 68/360 (tilsvarende gælder for artikel 4 i direktiv 73/148), at den pågældende kun skal fremlægge bevis for at være en person, som forordningen gælder for, på det tidspunkt, han søger om opholdsbevis; for det andet kan det ikke have været direktivets forfatters hensigt — som var klar over det omfattende anvendelsesområde for princippet om fri bevægelighed for personer — at vanskeliggøre overskridelsen af Fællesskabets indre grænser ved at stramme kontrollen.

10. Denne argumentation, som jeg støtter fuldt ud, forekommer mig i øvrigt at ligge til grund for præmisserne i den dom, Domstolen for nylig afsagde i sagen Kommissionen mod Belgien¹¹, hvori Domstolen først understregede, at »medlemsstaterne alene som betingelse for de af de nævnte direktiver omfattede personers ret til indrejse på deres territorium kan stille krav om forevisning af et gyldigt identitetskort eller pas»,

11 — Dom af 27.4.1989 (sag 321/87, Sml. s. 997, præmis 11-15).

og derefter fastslog, at kontrollen med forpligtelsen til at være i besiddelse af et opholdsbevis ikke var i strid med fællesskabsretten, hvilket var en betragtning, som baserede sig på det — efter min mening afgørende — forhold, at en sådan, sporadisk kontrol i den foreliggende sag ikke var en betingelse for indrejse på belgisk område.

11. Inden jeg konkluderer, vil jeg for at præcisere rækkevidden af det sagte yderligere fremhæve et særligt aspekt ved den problematik, som er rejst i den foreliggende sag, nemlig grænsekontrolmyndighedernes mulighed for at stille medlemsstaternes statsborgere spørgsmål af hensyn til den offentlige orden, sikkerhed og sundhed (jf. artikel 10 i direktiv 68/360 og artikel 8 i direktiv 73/148).

Dette spørgsmål blev indgående debatteret under retsmødet, og Det Forenede Kongeriges regering, som i nærværende sag har intergenereret til støtte for sagsøgtes påstande, lagde især vægt på, at visse spørgsmål lovligt kan stilles, såfremt det er nødvendigt for at afgøre, om det foreviste dokument er gyldigt, eller om den person, som foreviser det, er dokumentets retmæssige indehaver.

12. Da de eksempler, den britiske regering har fremført, er selve de typetilfælde, hvor myndighederne ikke blot kan, men — efter min mening — også skal foretage de nødvendige undersøgelser, mener jeg, at også bortset fra disse ekstreme tilfælde kan grænsetjenestemændene stille spørgsmål til personer, hvis forhold giver anledning til mistanke, og under alle omstændigheder, når

der foreligger omstændigheder, som af hensyn til den offentlige sikkerhed giver særlig grund til at være på vagt.

Jeg vil dog i den forbindelse understrege, at selv om det er rigtigt, at »de særlige omstændigheder, der kan berettigede 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«¹², gælder det tilsvarende, som Domstolen for nylig har gentaget, at »det forbehold for så vidt angår den frie bevægelighed for personer, der er taget i EØF-Traktaten af hensyn til den offentlige orden, den offentlige sikkerhed og den offentlige sundhed, ikke skal forstås som en forudgående betingelse for erhvervelse af retten til indrejse og ophold, men således at der i konkrete tilfælde, hvor der foreligger den fornødne begrundelse, består en mulighed for at begrænse udøvelsen af en ret, der er direkte afledt af Traktaten. Forbeholdet retfærdiggør derfor ikke generelle administrative foranstaltninger, som kræver andre grænseformaliteter end den blotte forevisning af et gyldigt identitetskort eller pas«¹³.

Heraf fremgår det først og fremmest, at selve kravet om oplysninger, som fremsættes

under henvisning til hensynet til opretholdelsen af den offentlige orden eller sikkerhed, skal være begrundet med, at der foreligger særlige omstændigheder; for det andet, at de nationale myndigheder, såfremt de anser det for nødvendigt at nægte en EF-statsborger ret til indrejse på statens område, konkret skal begrunde en sådan foranstaltning med henvisning til den pågældendes personlige forhold¹⁴, da det er fastslået, »at 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 samfundordenen, som enhver lovovertrædelse indebærer, foreligger en virkelig og tilstrækkelig alvorlig trussel mod et grundlæggende samfundshensyn«¹⁵.

13. På baggrund af det anførte mener jeg, at de nederlandske bestemmelser ikke er i overensstemmelse med direktiverne 68/360 og direktiv 73/148. Derimod er der intet holdpunkt for, at Kongeriget Nederlandene selvstændigt har overtrådt de traktatbestemmelser, som Kommissionen har anført i sin påstand, i øvrigt bestemmelser, som den ikke udtrykkeligt henviste til under den administrative procedure.

14 — Jf. artikel 3 i Rådets direktiv 64/221/EØF af 25.2.1964 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 1963-64, s. 109); dom af 18.5.1982 (forænedte sager 115/81 og 116/81, Adoui og Cornuaille, Sml. s. 1665, præmis 11); dom af 8.4.1976 (sag 48/75, Royer, Sml. s. 497, præmis 45-48); dom af 26.2.1975 (sag 67/74, Bonsignore, Sml. s. 297, præmis 6).

15 — Nævnte dom af 27.10.1977, Bouchereau, præmis 35; nævnte dom af 18.5.1982, Adoui og Cornuaille, præmis 8; dom af 28.10.1975 (sag 36/75, Rutli, Sml. s. 1219, præmis 26-28).

12 — Dom af 27.10.1977 (sag 30/77, Bouchereau, Sml. s. 1997, præmis 34); dom af 4.12.1974 (sag 41/74, Van Duyn, Sml. s. 1337, præmis 18).

13 — Nævnte dom af 27.4.1989, Kommissionen mod Belgien, præmis 10; nævnte dom af 3.7.1980, Pieck, præmis 9.

Jeg foreslår derfor Domstolen at kende for ret:

- 1) Kongeriget Nederlandene har tilsidesat sine forpligtelser efter direktiv 68/360 og direktiv 73/148, idet det opretholder og anvender lovgivning, hvorefter statsborgere i en anden medlemsstat, inden de får tilladelse til indrejse i Nederlandene, af tjenestemændene i grænsekontrollen kan afkræves oplysninger om opholdets formål og varighed og om de økonomiske midler, de er i besiddelse af.
- 2) Sagsøgte pålægges at betale sagens omkostninger.
- 3) Intervenienten bærer sine egne omkostninger.