DÓMUR DÓMSTÓLSINS

22. júlí 2013*

(3. gr. EES-samningsins – 7. gr. EES-samningsins – Form og aðferð innleiðingar tilskipunar – Tilskipun 2004/38/EB – Frjáls för ríkisborgara EES-landa – Takmarkanir á rétti til inngöngu – Réttarfarsreglur)

Mál E-15/12,

BEIÐNI samkvæmt 34. gr. samningsins milli EFTA-ríkjanna um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls um ráðgefandi álit EFTA-dómstólsins, frá Hæstarétti Íslands, í máli

Jan Anfinn Wahl

gegn

íslenska ríkinu

varðandi túlkun á 27. gr. tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins 2004/38/EB frá 29. apríl 2004 um rétt borgara Sambandsins og aðstandenda þeirra til frjálsrar farar og dvalar á yfirráðasvæði aðildarríkjanna

DÓMSTÓLLINN,

skipaður dómurunum Carl Baudenbacher, forseta og framsögumanni, Per Christiansen og Páli Hreinssyni,

dómritari: Gunnar Selvik,

hefur, með tilliti til skriflegra greinargerða frá:

- Stefnanda, Jan Anfinn Wahl, í fyrirsvari er Oddgeir Einarsson, hæstaréttarlögmaður.
- Stefnda, íslenska ríkinu, í fyrirsvari sem umboðsmaður er Óskar Thorarensen, hæstaréttarlögmaður, hjá embætti ríkislögmanns.

* Beiðni um ráðgefandi álit á íslensku.

- Ríkisstjórn Noregs, í fyrirsvari sem umboðsmenn eru Pål Wennerås, lögmaður á skrifstofu ríkislögmanns, og Janne Tysnes Kaasin, ráðgjafi hjá utanríkisráðuneytinu.
- Eftirlitsstofnun EFTA („ESA“), í fyrirsvari sem umboðsmenn eru Xavier Lewis, framkvæmdastjóri lögfræði- og framkvæmdasviðs, Auður Ýr Steinarsdóttir og Catherine Howdle, lögfræðingar á lögfræði- og framkvæmdasviði.
- Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins („framkvæmdastjórnin“), í fyrirsvari sem umboðsmenn eru Christina Tufvesson og Michael Wilderspin, lögfræðilegir ráðgjafar

með tilliti til skýrslu framsögumanns,

og munnlegs málflutnings lögmanns stefnanda, Oddgeirs Einarssonar, umboðsmanns stefnda, Óskars Thorarensen, umboðsmanns ríkisstjórnar Noregs, Pål Wennerås, fulltrúa ESA, Xavier Lewis og Auðar Ýrar Steinarsdóttur, og fulltrúa framkvæmdastjórnarinnar, Michael Wilderspin, sem fram fór 23. maí 2013,

kveðið upp svofelldan

Dóm

I Löggjöf

EES-réttur

1 Í 7. gr. EES-samningsins segir:

> *Gerðir sem vísað er til eða er að finna í viðaukum við samning þennan, eða ákvörðunum sameiginlegu EES-nefndarinnar, binda samningsaðila og eru þær eða verða teknar upp í landsrétt sem hér segir:*
>
> *(a) gerð sem samsvarar reglugerð EBE skal sem slík tekin upp í landsrétt samningsaðila;*
>
> *(b) gerð sem samsvarar tilskipun EBE skal veita yfirvöldum samningsaðila val um form og aðferð við framkvæmdina.*

2 Í 4.-lið aðfararorða EES-samningsins segir að samningsaðilar muni hafa hugfast:

> *... það markmið að mynda öflugt og einsleitt Evrópskt efnahagssvæði er grundvallist á sameiginlegum reglum og sömu samkeppnisskilyrðum, tryggri framkvæmd, meðal annars fyrir dómstólum, og jafnrétti,*

gagnkvæmni og heildarjafnvægi hagsbóta, réttinda og skyldna samningsaðila;

3 Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2004/38/EB frá 29. apríl 2004 um rétt borgara Sambandsins og aðstandenda þeirra til frjálsrar farar og dvalar á yfirráðasvæði aðildarríkjanna, um breytingu á reglugerð (EBE) nr. 1612/68 og niðurfellingu tilskipana 64/221/EBE, 68/360/EBE, 72/194/EBE, 73/148/EBE, 75/34/EBE, 75/35/EBE, 90/364/EBE, 90/365/EBE og 93/96/EBE (tilskipunin) (Stjtíð. ESB 2004 L 158, bls. 77) var tekin upp í 1.-lið V. viðauka og 3.-lið VII. viðauka EES-samningsins samkvæmt ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 158/2007 („ákvörðunin“) (Stjtíð. ESB 2008 L 124, bls. 20, og EES-viðbæti nr. 26, 8.5.2008, bls. 17). Ákvörðunin gekk í gildi 1. mars 2009.

4 Í 5. gr. tilskipunarinnar, eins og hún var tekin upp í EES-samninginn, segir:

Réttur til komu

1. Með fyrirvara um ákvæði um ferðaskilríki, sem gilda um landamærastjórn í ríkjunum, skulu aðildarríkin veita borgurum Sambandsins, sem eru handhafar gilds kennivottorðs eða vegabréfs, og aðstandendum, sem eru ekki ríkisborgarar aðildarríkis en eru handhafar gilds vegabréfs, leyfi til að koma inn á yfirráðasvæði sitt.

Óheimilt er að krefjast komuáritunar eða jafngildra formsatriða af borgurum Sambandsins.

…

5 Í 27. gr. tilskipunarinnar eins og hún var tekin upp í EES-samninginn segir:

Almennar meginreglur

1. Með fyrirvara um ákvæði þessa kafla er aðildarríkjunum heimilt að takmarka frjálsa för og dvöl borgara Sambandsins og aðstandenda þeirra, óháð ríkisfangi, á grundvelli allsherjarreglu, almannaöryggis eða lýðheilsu. Ekki má bera þessar aðstæður fyrir sig í efnahagslegum tilgangi.

2. Ráðstafanir, sem gerðar eru með skírskotun til allsherjarreglu eða almannaöryggis, skulu vera í samræmi við meðalhófsregluna og alfarið byggjast á framferði hlutaðeigandi einstaklings. Fyrri refsilagabrot nægja ekki ein og sér til þess að slíkum ráðstöfunum sé beitt.

Framferði hlutaðeigandi einstaklings þarf að teljast raunveruleg, yfirvofandi og nægilega alvarleg ógnun við einhverja af grundvallarhagsmunum samfélagsins. Rök sem varða ekki atriði málsins eða sem byggja á almennum forvarnarforsendum skulu ekki tekin gild.

6 Í 31. gr. tilskipunarinnar segir:

Réttarfarsreglur

1. Viðkomandi einstaklingar skulu eiga kost á að skjóta máli sínu til dómstóla (e. judicial redress procedures) og, þar sem við á, stjórnsýsluyfirvalds (e. administrative redress procedures) í gistiaðildarríkinu til að óska endurskoðunar á hvers konar ákvörðun sem tekin hefur verið í máli þeirra á grundvelli allsherjarreglu, almannaöryggis eða lýðheilsu.

2. Ef beiðni um málsskot til eða endurskoðun dómstóla á ákvörðun um brottvísun fylgir beiðni um að fresta framkvæmd ákvörðunarinnar getur brottvísun frá yfirráðasvæðinu ekki átt sér stað fyrr en ákvörðun hefur verið tekin um frestunarbeiðnina, nema:

ákvörðunin um brottvísun sé byggð á fyrri dómsniðurstöðu eða

viðkomandi einstaklingar hafi áður fengið endurskoðun dómstóls eða

ákvörðunin um brottvísun sé byggð á brýnum ástæðum um almannaöryggi skv. 3. mgr. 28. gr.

3. Málskotsleiðirnar skulu fela í sér rannsókn á lögmæti ákvörðunarinnar og einnig á þeim staðreyndum og aðstæðum sem fyrirhuguð ráðstöfun er byggð á. Með þeim skal gengið úr skugga um að meðalhófs hafi verið gætt við töku ákvörðunarinnar, einkum í ljósi kröfunnar sem mælt er fyrir um í 28. gr.

4. Aðildarríki geta meinað viðkomandi einstaklingi aðgang að yfirráðasvæði sínu meðan á málsmeðferð vegna málskots stendur en þau mega ekki koma í veg fyrir að einstaklingur geti haldið uppi vörnum í eigin persónu nema slíkt geti valdið verulegum erfiðleikum varðandi allsherjarreglu eða almannaöryggi eða í þeim tilvikum þegar málsskotið eða endurskoðun dómstóls varðar bann við því að koma inn á yfirráðasvæðið.

7 Í 37. gr. tilskipunarinnar segir:

Ákvæði þessarar tilskipunar skulu ekki hafa áhrif á lög eða stjórnsýslufyrirmæli sem aðildarríki setja og eru hagstæðari þeim einstaklingum sem þessi tilskipun tekur til.

8 Í formálaorðum ákvörðunarinnar segir:

SAMEIGINLEGA EES-NEFNDIN HEFUR TEKIÐ NEÐANGREINDA ÁKVÖRÐUN,

með hliðsjón af samningnum um Evrópska efnahagssvæðið, með áorðnum breytingum samkvæmt bókun um breytingu á samningnum um Evrópska efnahagssvæðið, er nefnist hér á eftir „samningurinn“, einkum 98. gr.,

og að teknu tilliti til eftirfarandi:

(1) V. viðauka við samninginn var breytt með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 43/2005 frá 11. mars 2005.

(2) VIII. viðauka við samninginn var breytt með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 43/2005 frá 11. mars 2005.

(3) Fella ber inn í samninginn tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2004/38/EB frá 29. apríl 2004 um rétt borgara Sambandsins og aðstandenda þeirra til frjálsra flutninga og búsetu á yfirráðasvæði aðildarríkjanna, um breytingu á reglugerð (EBE) nr. 1612/68 og um niðurfellingu tilskipana 64/221/EBE, 68/360/EBE, 72/194/EBE, 73/148/EBE, 75/34/EBE, 75/35/EBE, 90/364/EBE, 90/365/EBE og 93/96/EBE ásamt leiðréttingum á henni sem birtar hafa verið í Stjtíð. ESB L 229, 29.6.2004, bls. 35, Stjtíð. ESB L 30, 3.2.2005, bls. 27, og Stjtíð. ESB L 197, 28.7.2005, bls. 34.

...

(8) Hugtakið „ríkisfang í Sambandinu“ kemur ekki fyrir í samningnum.

(9) Samningurinn hefur ekki að geyma ákvæði um stefnu í málum innflytjenda.

…

9 Í 1. gr. ákvörðunarinnar segir:

VIII. viðauki við samninginn breytist sem hér segir

(1) …

Ákvæði tilskipunarinnar skulu, að því er samning þennan varðar, aðlöguð sem hér segir:

(a) …

(b) …

(c) Í stað hugtaksins „borgarar Sambandsins“ komi hugtakið „borgarar aðildarríkja EB og EFTA-ríkjanna“.

…

10 Í sameiginlegri yfirlýsingu samningsaðila vegna ákvörðunarinnar segir:

> *„Hugtakið ríkisfang í Sambandinu, sem kom fyrst fyrir í Maastrichtsáttmálanum (nú 17. gr. EB-sáttmálans og áfram), á sér enga hliðstæðu í EES-samningnum. Tilskipun 2004/38/EB er felld inn í EES-samninginn með fyrirvara um mat á því með hvaða hætti löggjöf Evrópusambandsins og dómaframkvæmd Evrópudómstólsins í tengslum við hugtakið ríkisfang í Sambandinu hefur áhrif á Evrópska efnahagssvæðið í framtíðinni. Í EES-samningnum eru engin ákvæði um stjórnmálaleg réttindi ríkisborgara EES-ríkjanna.*
>
> *Samningsaðilar eru sammála um að EES-samningurinn taki ekki til stefnu í málum innflytjenda. Búseturéttur ríkisborgara landa utan Evrópska efnahagssvæðisins fellur ekki undir samninginn, að frátöldum réttindum sem veitt eru samkvæmt tilskipuninni þeim ríkisborgurum landa utan Evrópska efnahagssvæðisins sem eru aðstandendur ríkisborgara EES-lands sem neytir réttar til frjálsrar farar samkvæmt EES-samningnum, enda leiðir slík réttindi af rétti ríkisborgara EES-landanna til frjálsrar farar. EFTA-ríkin viðurkenna að mikilvægt er fyrir þá ríkisborgara EES-landanna, sem neyta réttar til frjálsrar farar, að aðstandendur þeirra, eins og þeir eru skilgreindir í tilskipuninni, sem eru ríkisborgarar landa utan Evrópska efnahagssvæðisins, njóti einnig tiltekinna afleiddra réttinda á borð við þau sem kveðið er á um í 2. mgr. 12. gr., 2. mgr. 13. gr. og 18. gr. Gerður er fyrirvari um ákvæði 118. gr. EES-samningsins og síðari breytingar á sjálfstæðum réttindum ríkisborgara landa utan EES sem falla ekki undir EES-samninginn.“*

Landsréttur

11 Í 22. gr. laga um útlendinga nr. 96/2002 segir:

> *Lögreglustjóri tekur ákvörðun um frávísun skv. a–i-lið 1. mgr. 18. gr. Útlendingastofnun tekur aðrar ákvarðanir samkvæmt kafla þessum. Lögregla undirbýr mál sem Útlendingastofnun tekur ákvörðun um.*
>
> *Nú telur lögregla skilyrði vera til að vísa útlendingi frá landi eða úr landi og sendir hún þá Útlendingastofnun gögn málsins til ákvörðunar.*

12 Í 41. gr. laga um útlendinga, sem innleiddi 27. gr. tilskipunarinnar, segir:

> *Heimilt er að vísa EES- eða EFTA-útlendingi frá landi við komu til landsins eða allt að sjö sólarhringum eftir komu ef:*
>
> *a. …*
>
> *b. …*

c. um er að ræða háttsemi sem greinir í 1. mgr. 42. gr., eða

d. það er nauðsynlegt vegna öryggis ríkisins, krefjandi þjóðarhagsmuna eða almannaheilbrigðis.

Lögreglustjóri tekur ákvörðun um frávísun skv. a- og b-lið 1. mgr., en Útlendingastofnun skv. c- og d-lið. Nægilegt er að meðferð máls hefjist innan sjö sólarhringa frestsins.

Ef meðferð máls skv. 1. mgr. hefur ekki hafist innan sjö sólarhringa má vísa EES- eða EFTA-útlendingi frá landi með ákvörðun Útlendingastofnunar samkvæmt ákvæðum b-, c- og d-liðar innan þriggja mánaða frá komu til landsins.

13 Í 42. gr. laga um útlendinga segir:

(1) Heimilt er að vísa EES- eða EFTA-útlendingi, eða aðstandanda hans, úr landi ef það er nauðsynlegt með skírskotun til allsherjarreglu eða almannaöryggis.

(2) Brottvísun skv. 1. mgr. má framkvæma ef útlendingurinn sýnir af sér eða ætla má að um sé að ræða persónubundna háttsemi sem felur í sér raunverulega og nægilega alvarlega ógn gagnvart grundvallarþjóðfélagssjónarmiðum. Ef útlendingurinn hefur verið dæmdur til refsingar eða sérstakar ráðstafanir ákvarðaðar má brottvísun af þessari ástæðu því aðeins fara fram að um sé að ræða háttsemi sem getur gefið til kynna að útlendingurinn muni fremja refsivert brot á ný.

14 Efni tilskipunarinnar var nánar útfært með 87. gr. reglugerðar nr. 53/2003 um útlendinga. Þar segir:

Heimilt er að vísa EES- eða EFTA-útlendingi frá landi eða úr landi ef það er nauðsynlegt með skírskotun til allsherjarreglu og almannaöryggis, sbr. c-lið 1. mgr. 42. gr. [nú c-lið 1. mgr. 41. gr.] og 1. mgr. 43. gr. [nú 1. mgr. 42. gr.] útlendingalaga.

Frávísun eða brottvísun skv. 1. mgr. er m.a. heimil ef útlendingurinn:

a. er háður fíkniefnum eða öðrum eiturlyfjum og hefur orðið það áður en honum er veitt fyrsta dvalarleyfi, eða

b. er haldinn alvarlegum geðrænum truflunum eða geðrænum truflunum sem einkennast af uppnámi, óráði, ofskynjunum eða hugsanabrenglun, enda hafi slíkt ástand hans hafist áður en honum er veitt fyrsta dvalarleyfi.

Ákvörðun um frávísun eða brottvísun með skírskotun til allsherjarreglu eða almannaöryggis skal eingöngu byggð á framferði hlutaðeigandi

útlendings og má því aðeins framkvæma að heimilt sé að grípa til úrræða gagnvart íslenskum ríkisborgara við sambærilegar aðstæður.

15 Í 175. gr. a. almennra hegningarlaga nr. 19/1940, eins og henni var breytt með 5. gr. laga nr. 149/2009, segir:

> *Sá er sammælist við annan mann um að fremja verknað sem varðar að minnsta kosti 4 ára fangelsi og framkvæmd hans er liður í starfsemi skipulagðra brotasamtaka skal sæta fangelsi allt að 4 árum, nema brot hans varði þyngri refsingu samkvæmt öðrum ákvæðum laga þessara eða öðrum lögum.*
>
> *Með skipulögðum brotasamtökum er átt við félagsskap þriggja eða fleiri manna sem hefur það að meginmarkmiði, beint eða óbeint í ávinningsskyni, að fremja með skipulegum hætti refsiverðan verknað sem varðar að minnsta kosti 4 ára fangelsi, eða þegar verulegur þáttur í starfseminni felst í því að fremja slíkan verknað.*

16 Í 10 gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 segir:

> *Stjórnvald skal sjá til þess að mál sé nægjanlega upplýst áður en ákvörðun er tekin í því.*

17 Í 12. gr. stjórnsýslulaga segir:

> *Stjórnvald skal því aðeins taka íþyngjandi ákvörðun þegar lögmætu markmiði, sem að er stefnt, verður ekki náð með öðru og vægara móti. Skal þess þá gætt að ekki sé farið strangar í sakirnar en nauðsyn ber til.*

18 Samkvæmt 3. gr. laga nr. 2/1993 um Evrópska efnahagssvæðið, skal skýra „lög og reglur, að svo miklu leyti sem við á, til samræmis við EES-samninginn og þær reglur sem á honum byggja.”

II Málavextir og meðferð málsins

19 Með bréfi dagsettu 5. desember 2012, sem skráð var í málaskrá dómstólsins 17. desember sama ár, óskaði Hæstiréttur Íslands eftir ráðgefandi áliti samkvæmt 34. gr. samningsins milli EFTA-ríkjanna um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls í máli sem rekið er fyrir dómstólnum, milli Jan Anfinn Wahl og íslenska ríkisins.

20 Hinn 5. febrúar 2010 kom stefnandi með flugi til Íslands. Hann var stöðvaður af tollvörðum og leitað í farangri hans. Þar fundust hlutir sem merktir voru vélhjólasamtökum Vítisengla.

21 Stefnanda var haldið á flugvellinum á meðan hann var beðinn um að gera grein fyrir fortíð sinni og ástæðu heimsóknar hans til Íslands. Hann kvaðst vera meðlimur í vélhjólasamtökum Vítisengla í Drammen í Noregi og upplýsti að hann hefði engan sakaferil. Stefnandi sagðist hafa í hyggju að skoða land og þjóð og heilsa upp á vini sína í íslenska vélhjólaklúbbnum Fáfni (sem síðar varð MC

Iceland). Hann sagðist einnig eiga bókað flug til Oslóar 8. febrúar 2010. Í kjölfarið var honum vísað frá landi samkvæmt ákvörðun Útlendingastofnunar, sem honum var birt samdægurs. Lögreglan gerði honum grein fyrir því að hann gæti neytt andmælaréttar. Á blaði, sem virðist hafa fylgt ákvörðuninni og áritað er með fangamarki stefnanda og tveggja lögreglumanna, kemur fram að borgara í EES-ríkis megi neita um inngöngu í Ísland ef það er nauðsynlegt með tilliti til allsherjarreglu eða almannaöryggis.

22 Stefnandi kærði ákvörðun Útlendingastofnunar til innanríkisráðuneytis. Í kærunni segir meðal annars að hann sé 36 ára háskólanemi frá Noregi og skráður félagi í vélhjólafélag með lögmætan tilgang. Vélhjólafélögin sem hann tilheyri hafi aldrei gerst brotleg við lög, hvorki á Íslandi né í heimalandi hans og starfi í samræmi við lög.

23 Stefnandi og Útlendingastofnun skiluðu greinargerðum til innanríkisráðuneytisins. Í greinargerð Útlendingastofnunar er upplýst að stofnunin hafi samdægurs og stefnandi kom til landsins fengið beiðni frá lögreglustjóranum á Suðurnesjum um að stofnunin tæki ákvörðun um hvort beita ætti c-lið 1. mgr. 41. gr. laga nr. 96/2002 í því skyni að vísa stefnanda frá landinu. Með þeirri beiðni fylgdu tvö afrit af lögregluskýrslum, ljósrit af vegabréfi stefnanda, ljósmyndir af farangri hans og „opið hættumat greiningardeildar ríkislögreglustjórans vegna komu félaga Vítisengla til Íslands dags. 5. febrúar 2010“ („hættumatið“).

24 Í hættumatinu kom meðal annars fram að það hafi verið framkvæmt í tengslum við komu norskra meðlima vélhjólafélagsins Vítisengla til Íslands. Talið var að koma stefnanda tengdist að öllum líkindum fyrirhugaðri inngöngu fyrrgreinds íslensks vélhjólafélags í samtök Vítisengla, að inngönguferlinu hafi verið stýrt frá Noregi og að því væri nánast lokið. Við inngönguna myndi íslenski hópurinn fá stöðu fullgildrar og sjálfstæðrar deildar innan Vítisengla. Þá segir í hættumatinu að alls staðar þar sem samtökin hafi náð að skjóta rótum hafi aukin skipulögð glæpastarfsemi fylgt í kjölfarið.

25 MC Iceland fékk fulla aðild að samtökum Vítisengla 4. mars 2011. Tillaga Noregsdeildar samtakanna var samþykkt í febrúar 2011, á fundi evrópskra foringja Vítisengla í Manchester á Englandi.

26 Hinn 16. júní 2010 kvað innanríkisráðuneytið upp úrskurð í málinu og hafnaði kærunni. Í rökstuðningi segir að hin kærða ákvörðun hafi verið byggð á c-lið 1. mgr. 41. gr. laga nr. 96/2002 eins og ákvæðinu hafi verið breytt með lögum nr. 86/2008. Ráðuneytið taldi að það ákvæði, ásamt 1. mgr. 42. gr. sömu laga, þar sem kveðið er á um í hvaða tilvikum heimilt sé að vísa frá landinu útlendingum sem séu ríkisborgarar aðildarríkja EES eða EFTA, hafi verið réttur lagalegur grundvöllur ákvörðunarinnar. Grundvöllur laganna væru skuldbindingar Íslands samkvæmt EES-samningnum og tilskipun 2004/38.

27 Innanríkisráðuneytið kvað heimilt samkvæmt EES-samningnum og tilskipun 2004/38, að vísa ríkisborgara EES-ríkis frá landi ef viðkomandi væri meðlimur í

félagi eða samtökum sem ógna allsherjarreglu eða almannaöryggi og ekki væri nauðsynlegt að félagið eða samtökin væru bönnuð. Ráðuneytið útskýrði að í mati þess væri tekið tillit til dómaframkvæmdar Evrópudómstólsins og stuðst við orðsendingu framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins til Evrópuþingsins og ráðherraráðs Evrópusambandsins frá 2. júlí 2009.

28 Ráðuneytið hélt því einnig fram að við túlkun og beitingu ákvæða um allsherjarreglu hefðu stjórnvöld svigrúm til að skilgreina nánar eigin þarfir og hvenær aðstæður væru slíkar að nauðsynlegt væri að takmarka frjálsa för til verndar slíkum hagsmunum. Matið yrði þó ávallt að byggja á málefnalegum grundvelli auk þess að taka mið af skuldbindingum Íslands samkvæmt EES-samningnum.

29 Ráðuneytið benti á að litið væri á „skipulögð glæpasamtök vélhjólamanna“ líkt og Vítisengla sem vaxandi ógn við samfélagið og að ríkislögreglustjórar Norðurlandanna hefðu mótað þá skýru stefnu að berjast gegn slíkri starfsemi. Frá árinu 2002 hafi ríkislögreglustjóri lagt fyrir lögreglustjóra að framfylgja þeirri stefnu. Í samræmi við það hafi félögum í Vítisenglum ítrekað verið synjað um landgöngu við komu sína til Íslands með vísan til allsherjarreglu og almannaöryggis.

30 Ráðuneytið tók undir þá afstöðu að í ljósi eðlis og starfsemi Vítisengla væru einstaklingar sem tilheyra samtökunum raunveruleg ógn við allsherjarreglu og almannaöryggi á Íslandi. Koma meðlima samtakanna til landsins væri til þess fallin að greiða fyrir fullri aðild MC Iceland að samtökunum. Að mati ráðuneytisins myndi slík aðild styrkja ítök samtakanna hér á landi og útbreiðslu skipulagðrar brotastarfsemi.

31 Ráðuneytið taldi að nægilega hafi verið sýnt fram á að heimsókn stefnanda tengdist fullri aðild MC Iceland að samtökum Vítisengla. Aðild stefnanda að samtökunum sýndi að hann hafi samsamað sig markmiðum þeirra, fyrirætlan og þeirri starfsemi samtakanna sem talin væri ógna allsherjarreglu og almannaöryggi. Það var því, að mati ráðuneytisins, persónubundin háttsemi hans sjálfs sem hafi verið ástæða þess að honum hafi verið vísað frá landinu 5. febrúar 2010. Koma hans hingað til lands hafi falið í sér alvarlega og raunverulega ógn við þá grundvallarhagsmuni samfélagsins að vernda allsherjarreglu og almannaöryggi.

32 Kröfu stefnanda fyrir héraðsdómi um miskabætur og skaðabætur vegna fjártjóns var hafnað og héraðsdómur taldi enga stjórnsýslulega annmarka hafa verið á ákvörðun Útlendingastofnunar og úrskurði innanríkisráðuneytisins um að vísa honum frá landi.

33 Stefnandi áfrýjaði dóminum til Hæstaréttar og gerir einungis kröfu um miskabætur vegna frelsissviptingar að ósekju og álitshnekkis sem hann varð fyrir vegna hennar. Byggir hann kröfu sína á því að ákvörðun Útlendingastofnunar hafi verið ólögmæt. Stefnandi telur hættumat ríkislögreglustjóra hafa að geyma órökstuddar fullyrðingar um alla meðlimi vélhjólasamtakanna en sjálfur hafi

hann ekkert til saka unnið, annað en að vera félagi í samtökunum og að eiga einkennisklæðnað þeirra. Hann heldur því jafnframt fram að innanríkisráðuneytið hafi ekki kannað grundvöll staðhæfinga sem komi fram í mati ríkislögreglustjóra.

34 Stefndi heldur því fram að koma erlendra meðlima samtakanna hafi verið til þess fallin að greiða fyrir fullri aðild innlends vélhjólafélags að samtökunum. Slík aðild myndi styrkja ítök samtakanna og útbreiðslu skipulagðrar brotastarfsemi. Að mati stefnda verður að telja að nægilega hafi verið sýnt fram á að heimsókn stefnanda tengdist fullri aðild félagsins að samtökunum. Enn fremur, að aðild hans að samtökunum sýni að hann hafi samsamað sig markmiðum þeirra, fyrirætlan og starfsemi, sem talin væru ógna allsherjarreglu og almannaöryggi. Þessi persónubundna háttsemi hans sjálfs hafi því verið ástæða þess að honum hafi verið vísað frá landinu, þar sem hann uppfyllti skilyrði viðeigandi ákvæða landslaga. Auk þess mats lá skýrsla lögreglu til grundvallar ákvörðuninni. Ekki væri þó hægt að greina nánar frá innihaldi hennar.

35 Þátttaka í vélhjólasamtökum á borð við Vítisengla er ekki ólögmæt sem slík og starfsemi slíkra samtaka hefur ekki verið bönnuð á Íslandi. Á hinn bóginn liggur refsing við því að sammælast við annan mann um að fremja verknað sem er liður í starfsemi skipulagðra brotasamtaka, samkvæmt 175. gr. a almennra hegningarlaga.

36 Hæstiréttur telur ósamræmi vera á milli íslenskra lagaákvæða um skilyrði þess að mönnum verði vísað frá landi, að því leyti að annars vegar heimili þau yfirvöldum að meina þeim landgöngu á grundvelli allsherjarreglu og almannaöryggis og hins vegar kveði þau á um að aðeins megi vísa EES- og EFTA-ríkisborgurum frá landi ef heimilt sé að grípa til þess gagnvart íslenskum ríkisborgara við sambærilegar aðstæður. Hæstiréttur ákvað því að leita ráðgefandi álits EFTA-dómstólsins um skýringu á tilteknum reglum EES-réttar sem ákvæði landsréttar taka mið af.

37 Við flutning málsins fyrir Hæstarétti 5. nóvember 2012 beindi rétturinn því til lögmanna aðila að þeir tjáðu sig um, hvort tilefni væri til þess að leita ráðgefandi álits EFTA-dómstólsins. Hvorugur aðilinn mælti því í mót að það yrði gert.

38 Hinn 17. desember 2012 ákvað Hæstiréttur Íslands að leita ráðgefandi álits dómstólsins og beindi eftirfarandi spurningum til hans:

1. *Hafa ríki sem aðild eiga að samningnum um Evrópska efnahagssvæðið í ljósi 7. gr. samningsins val um form og aðferð við að taka upp í landsrétt ákvæði tilskipunar Evrópuþingsins og Ráðsins 2004/38/EB um rétt borgara Sambandsins og aðstandenda þeirra til frjálsrar farar og dvalar á yfirráðasvæði aðildarríkjanna?*

2. *Ber að skýra ákvæði 1. mgr. 27. gr. tilskipunar 2004/38/EB svo að sú staðreynd, ein og sér, nægi til að telja borgara Sambandsins ógna allsherjarreglu og almannaöryggi í ríki sem aðild á að samningnum um Evrópska efnahagssvæðið, ef þar til bær yfirvöld í viðkomandi ríki telja, á*

grundvelli hættumats, að samtök, sem viðkomandi einstaklingur á aðild að, tengist skipulagðri brotastarfsemi og matið er byggt á því að þar sem slík samtök hafi náð að skjóta rótum hafi aukin og skipulögð brotastarfsemi fylgt í kjölfarið?

3. *Skiptir máli þegar annarri spurningunni er svarað hvort aðildarríkið hefur lýst samtök þau sem viðkomandi einstaklingur á aðild að ólögleg og bann hvílir í ríkinu við aðild að slíkum samtökum?*

4. *Nægir það til að telja allsherjarreglu og almannaöryggi ógnað í skilningi 1. mgr. 27. gr. tilskipunar 2004/38/EB, að ríki sem aðild á að samningnum um Evrópska efnahagssvæðið hefur í löggjöf lýst refsiverða háttsemi sem felst í því að sammælast við annan mann um að fremja verknað og framkvæmd verknaðarins er liður í starfsemi skipulagðra brotasamtaka, eða teldist slík lagasetning almenn forvarnarforsenda í skilningi 2. mgr. 27. gr. tilskipunarinnar? Er í spurningunni lagt til grundvallar að með skipulagðri brotastarfsemi í skilningi landsréttar sé átt við félagsskap þriggja eða fleiri manna sem hefur það að meginmarkmiði, beint eða óbeint í ávinningsskyni, að fremja með skipulögðum hætti refsiverðan verknað, eða þegar verulegur þáttur í starfseminni felst í því að fremja slíkan verknað.*

5. *Ber að skilja 2. mgr. 27. gr. tilskipunar 2004/38/EB svo, að það sé forsenda fyrir beitingu úrræða samkvæmt 1. mgr. 27. gr. tilskipunarinnar gagnvart tilteknum einstaklingi, að aðildarríkið þurfi að leiða að því líkur að ásetningur viðkomandi einstaklings standi til þess að viðhafa háttsemi sem felst í tiltekinni eða tilteknum aðgerðum eða aðgerðarleysi svo framferði einstaklingsins teljist, raunveruleg, yfirvofandi og nægilega alvarleg ógnun við einhverja af grundvallarreglum samfélagsins?*

39 Vísað er til skýrslu framsögumanns um frekari lýsingu löggjafar, málsatvika, meðferðar málsins og skriflegra greinargerða sem dómstólnum bárust, sem verða ekki nefnd eða rakin nema að því leyti sem forsendur dómsins krefjast.

III Spurningarnar sem beint var til dómstólsins

Fyrsta spurningin

40 Með fyrstu spurningunni spyr Hæstiréttur hvort ríki, sem aðild eiga að EES-samningnum, hafi í ljósi 7. gr. samningsins val um form og aðferð við að taka upp í landsrétt ákvæði tilskipunar 2004/38/EB.

Athugasemdir sem lagðar voru fyrir dómstólinn

41 Stefnandi heldur því fram að það leiði af 7. gr. EES-samningsins að aðildarríki hafi val um form og aðferð við að taka upp í landsrétt ákvæði tilskipunarinnar. Á hinn bóginn séu þessari heimild settar skorður í 37. gr. tilskipunarinnar. Það leiði af ákvæðinu að löggjöf, sem byggist á sjálfræði aðildarríkisins, verði að vera stefnanda í hag.

42 Stefndi vísar til þess að 7. gr. EES-samningsins veiti aðildarríkjum val um form og aðferð við innleiðingu – hvort heldur sem er með setningu laga eða stjórnvaldsfyrirmæla – án þess að takmarka skyldu dómstóla til að túlka landsrétt til samræmis við reglur EES-réttar og í ljósi markmiðs þeirra reglna samkvæmt 3. gr. EES-samningsins.

43 Ríkisstjórn Noregs telur að samkvæmt 7. gr. EES-samningsins eigi aðildarríki val um form og aðferð við innleiðingu. Af dómaframkvæmd verði ráðið að ekki sé ávallt nauðsynlegt að innleiða með formlegum hætti skilyrði tilskipunar í sérstakri lagagrein í ljósi almenns lagalegs samhengis og þess hvernig landsdómstólar hafa túlkað einstök ákvæði landsréttar.

44 ESA byggir á því að samkvæmt 7. gr. EES-samningsins hafi aðildarríki val um form og aðferð við að innleiða tilskipun 2004/38/EB í landsrétt. Við innleiðinguna verði þau að taka tillit til meginreglunnar um skilvirkni og verði að tryggja að markmið tilskipunarinnar séu uppfyllt.

45 Framkvæmdastjórnin telur að af 7. gr. EES-samningsins verði ljóslega ráðið að aðildarríki eigi val um form og aðferð við innleiðingu tilskipunar, að því gefnu að tryggt sé að tilskipunin hafi verið innleidd á réttan hátt í landsrétt og að tryggt sé að EES-réttur gangi framar landsrétti, stangist reglur EES-réttar og landsréttar á.

Álit dómstólsins

46 Í upphafi er rétt að minna á að samkvæmt EES-samningnum hafa þrjú meginatriði þýðingu í þágu þess að tilskipun öðlist gildi (sjá, mál E-11/12 *Koch o.fl.*, dómur 13. júní 2013, óbirtur dómur, 118. mgr.). Í fyrsta lagi er það svo að þegar ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar hefur tekið gildi og verður bindandi samkvæmt 104. gr. EES-samningsins, þá verður að innleiða tilskipunina (sjá, mál E-2/12 *HOB-vín III* [2012] EFTA Ct. Rep. 1092, 128. mgr.). Þetta verður að hafa átt sér stað eigi síðar en á innleiðingardegi tilskipunarinnar í Sambandinu eða þegar ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar tekur gildi, hvort heldur sem á sér stað síðar. Ef tilskipunin hefur ekki verið innleidd að liðnu þessu tímamarki er um brot á EES-samningnum að ræða (sjá, mál E-6/06 *ESA* gegn *Liechtenstein* [2007] EFTA Ct. Rep. 238, 19. mgr.).

47 Í öðru lagi þarf að huga að innleiðingu tilskipunar á grundvelli 7. gr. EES-samningsins, en í slíkum tilvikum skal tilskipunin ganga framar landslögum, óháð formi og aðferð við innleiðinguna (sbr. áður tilvitnað mál *Koch o.fl.*, 119. mgr., og tilvitnaða dómaframkvæmd).

48 Í þriðja lagi koma til athugunar tilvik þar sem ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar hlýtur gildi til bráðabirgða á grundvelli 103. gr. EES-samningsins, en að öðrum kosti þarf aðildarríki að tilkynna um að slík gildistaka geti ekki átt sér stað (sjá, mál E-17/11 *Aresbank* [2012] EFTA Ct. Rep. 916, 76. mgr. og 77. mgr.).

49 Hvað annað atriðið um innleiðingu tilskipunar varðar, leiðir það af 7. gr. EES-samningsins að lög sem svara til tilskipunar Evrópusambandsins, sem vísað er til í viðauka við EES-samninginn eða í ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar, skulu vera bindandi fyrir aðildarríki um þau áhrif sem stefnt er að, og verða hluti landsréttar þó þannig að yfirvöldum aðildarríkja sé eftirlátið val um form og aðferð við innleiðingu. Dómstóllinn bendir í því sambandi á að innleiðing tilskipunar geri ekki endilega kröfu um setningu laga í hverju og einu EES-ríki, þar sem fyrirliggjandi lagaákvæði og meginreglur laga kunna að leiða til þess að ástæðulaust sé að grípa til sérstakrar lagasetningar (sbr., að breyttu breytanda, mál 29/84 *Framkvæmdastjórnin* gegn *Þýskalandi* [1985] ECR 1661, 23. mgr.).

50 Með hliðsjón af því sem á undan er rakið krefst innleiðing tilskipunar í landsrétt þess ekki endilega að einstök ákvæði hennar séu leidd í lög eftir orðanna hljóðan. Innleiðing tilskipunar með almennari hætti kann að vera fullnægjandi, að því gefnu að tryggt sé að tilskipuninni verði þannig beitt að fullu (sbr. mál C-427/07 *Framkvæmdastjórnin* gegn *Írlandi* [2009] ECR I-6277, 54. mgr. og tilvitnuð dómaframkvæmd).

51 Ákvæði innleiddra tilskipana verða hins vegar að hafa ótvíræð bindandi áhrif og vera innleidd með nægilega skýrum og glöggum hætti til þess að skilyrði meginreglunnar um réttarvissu séu uppfyllt (sbr. *að breyttu breytanda*, mál C-159/99 *Framkvæmdastjórnin* gegn *Ítalíu* [2001] ECR I-4007, 32. mgr.). EES-ríkjum ber að koma á nákvæmri löggjöf á því sviði sem um ræðir til að tryggja að unnt sé að framfylgja tilskipunum ekki einungis að forminu til heldur einnig að lögum.

52 Enn fremur er mikilvægt að sú lagaumgjörð sem leiðir af innleiðingu sé nægilega nákvæm og skýr til að einstaklingar geti öðlast vitneskju um rétt sinn, eftir því sem við á, og að þeir geti byggt á þeim rétti fyrir dómstólum. Hið síðara skilyrði hefur ríka þýðingu í tilvikum þar sem viðkomandi tilskipun er ætlað að veita borgurum annarra aðildarríkja réttindi, eins og raunin er í þessu máli (sbr., *að breyttu breytanda*, mál C-478/99 *Framkvæmdastjórnin* gegn *Svíþjóð* [2002] ECR I-4147, 18. mgr. og tilvitnaða dómaframkvæmd).

53 Í því samhengi verður einnig að hafa í huga að af dómaframkvæmd um innleiðingu tilskipana verður ljóslega ráðið að stjórnsýsluframkvæmd ein og sér, sem stjórnvöld geta í eðli sínu breytt eftir hentugleika og er ekki kynnt opinberlega, uppfyllir ekki þær kröfur sem gerðar eru til EES/EFTA-ríkja á grundvelli EES-samningsins (sjá, [in particular], mál C-259/01 *Framkvæmdastjórnin* gegn *Frakklandi* [2002] ECR I-11093, 17. mgr., og tilvitnaða dómaframkvæmd).

54 Enn fremur áskilur 3. gr. EES-samningsins að EES/EFTA-ríki skuli gera allar viðeigandi ráðstafanir, óháð því formi eða aðferð sem beitt hefur verið við innleiðingu, og tryggja að tilskipun, sem hefur verið innleidd og uppfyllir þau skilyrði sem getið hefur verið um hér að framan, hafi forgang gagnvart ósamrýmanlegum reglum landsréttar og að tryggja skilvirka framkvæmd hennar. Dómstóllinn hefur ítrekað slegið því föstu að í markmiðum EES-samningsins sé

fólgið að landsdómstólum beri að túlka landslög í samræmi við EES-rétt. Af því leiðir að dómstólar verða að beita þeim túlkunarreglum sem viðurkenndar eru að landsrétti í því skyni að ná þeim áhrifum sem stefnt er að með hlutaðeigandi reglum EES-réttarins (sjá, hvað það varðar, mál E-1/07 *Ákæruvaldið* gegn *A* [2007] EFTA Ct. Rep. 246, 38. mgr. og 39. mgr., E-13/11 *Granville* [2012], EFTA Ct. Rep. 403, 52. mgr., mál E-13/11 *Granville* [2012] EFTA Ct. Rep. 400, 52. mgr. og mál E-18/11 *Irish Bank Resolution Corporation* [2012] EFTA Ct. Rep. 592, 123. mgr. og 124. mgr.). Dómstóllinn vísar til þess að aðildarríkjum sé óheimilt að beita reglum sem eru til þess fallnar að stefna því í voða að markmiðum tilskipunar verði náð og draga þannig úr skilvirkni hennar (sjá um sambærilegt atriði, að breyttu breytanda, mál E-4/11 *Clauder* [2011] EFTA Ct. Rep. 216, 46. mgr.).

55 Að endingu er rétt að minna á að með EES-samningnum var komið á fót öflugum og einsleitum markaði þar sem lögð er áhersla á þá réttarvernd sem dómstólar veita auk meginreglu þjóðaréttar um skilvirkni. Í almennum markmiðum EES-samningsins felst að við túlkun landsréttar hvílir það á herðum landsdómstóla að fjalla um alla þá þætti EES-réttar sem þýðingu kunna að hafa hverju sinni, hvort heldur sem EES-réttur hefur verið tekinn upp í landsrétt eða ekki (mál E-4/01 *Karlsson* [2002] EFTA Ct. Rep. 240, 28. mgr.).

56 Fyrstu spurningunni verður því að svara á þann veg að samkvæmt 7. gr. EES-samningsins hefur samningsríki val um form og aðferð við að taka upp í landsrétt lög sem svara til tilskipunar 2004/38/EB. Ákvæði tilskipunarinnar verða á hinn bóginn að hafa ótvíræð bindandi áhrif og vera innleidd með nægilega skýrum og glöggum hætti til þess að skilyrði meginreglunnar um réttarvissu séu uppfyllt.

Önnur spurningin

57 Með annarri spurningunni leitast Hæstiréttur við að skera úr um hvort nægilegt sé að byggja ákvörðun samkvæmt 27. gr. tilskipunarinnar, um að synja einstaklingi, sem er ríkisborgari annars EES-ríkis, um landgöngu með vísan til allsherjarreglu og/eða almannaöryggis á grundvelli hættumats, eins og sér, þar sem ályktað er um að samtök sem einstaklingurinn á aðild að tengist skipulagðri glæpastarfsemi og að matið sé byggt á því að þar sem slík samtök hafi náð að skjóta rótum hafi aukin og skipulögð brotastarfsemi fylgt í kjölfarið.

Athugasemdir sem lagðar voru fyrir dómstólinn

58 Stefnandi telur að á grundvelli 27. gr. tilskipunarinnar sé aðeins unnt að synja um landgöngu, ef hlutaðeigandi einstaklingur hefur viðhaft framferði sem telst ógn við allsherjarreglu eða almannaöryggi í merkingu 2. mgr. 27. gr. tilskipunarinnar. Aðild að samtökum, óháð eðli þeirra, geti aldrei ein og sér leitt til þess að einstaklingur verði álitinn ógn við allsherjarreglu eða almannaöryggi, ef almenn regla eða framkvæmd gildir um aðgerðir gegn öllum þeim einstaklingum sem aðild eiga að samtökunum, án þess að persónulegt framferði hlutaðeigandi einstaklings sé metið sérstaklega.

59 Stefnandi byggir á að til þess að aðild að samtökum verði talin persónulegt framferði í merkingu 27. gr. tilskipunarinnar, verði meðlimurinn að vera virkur í starfi félagsins. Aðeins þeir sem eru stjórnendur eða virkir í starfseminni geti talist ógn við allsherjarreglu og almannaöryggi.

60 Stefnandi vísar til dóms Evrópudómstólsins í máli *Van Duyn* (mál 41/74 *Van Duyn* [1974] ECR 1337) til stuðnings þeirri málsástæðu, að hvað sem líði afstöðu stjórnvalda til félags eða með hvaða hætti einstaklingur tekur þátt í starfsemi þess, geti aðild að því aldrei leitt til þess að einstaklingur verði talinn ógn við allsherjarreglu eða almannaöryggi nema stjórnvöld hafi gripið til aðgerða gagnvart félaginu og skilgreint afstöðu sína til þess. Að lágmarki verði að gera þær kröfur að einstaklingur, sem hyggst ferðast til landsins, geti séð fyrir að honum kunni að verða synjað um landgöngu á grundvelli aðildar hans að félagi.

61 Að mati stefnanda eru viðmið um tengsl samtaka við skipulagða glæpastarfsemi of víðtæk og óljós til að unnt sé að líta til þeirra þegar synjað er um landgöngu. Þá sé fylgni á milli stofnsetningar samtaka og aukinnar skipulagðrar glæpastarfsemi ekki slík að það bendi til orsakasambands þar á milli, enda geti slík aukning átt sér aðrar og óskyldar orsakir.

62 Stefndi vísar til dómaframkvæmdar við mat á hvernig túlka beri tilskipun 64/221/EB, og telur þá dómaframkvæmd jafnframt eiga við um mál, enda eigi sömu undirstöðurök við. Dómur Evrópudómstólsins í áður tilvitnuðu máli *Van Duyn*, 18. mgr., staðfesti það svigrúm sem dómstólar hafi játað Evrópusambandsríkjum við ákvörðun um hvort grípa eigi til aðgerða á grundvelli allsherjarreglu og almannaöryggis, til dæmis vegna samtaka sem talin eru skaðleg fyrir þjóðfélagið. EES-réttur leggi ekki þær skyldur á herðar aðildarríkjum að fylgja fastmótuðum reglum við mat á því hvað fari gegn allsherjarreglu og þeim sé frjálst að ákveða til hvaða skilyrða beri að líta við mat á allsherjarreglu og almannaöryggi, svo framarlega sem þau séu í samræmi við EES-rétt. Samkvæmt 2. mgr. 27. gr. tilskipunarinnar er þessu skilyrði fullnægt með því að til staðar sé raunveruleg, yfirvofandi og nægilega alvarleg ógn við einhverja af grundvallarhagsmunum samfélagsins.

63 Stefndi tekur það fram að norræn stjórnvöld hafi sett sér skýra stefnu um hvernig sporna eigi við skipulögðum glæpum vélhjólasamtaka og að lögregluyfirvöld ríkjanna vinni saman að þessu marki. Aðgerðir stjórnvalda í þessum ríkjum hafi falist í því að berjast gegn því að vélhjólasamtök af þessu tagi skjóti rótum í því augnamiði að stunda brotastarfsemi. Í því samhengi verður að vekja athygli á að íslensk stjórnvöld hafi sýnt fram á samvinnu á milli íslenskra vélhjólaklúbba og Vítisengla. Þá hafi margir starfshópar verið stofnaðir til að safna upplýsingum um þessa starfsemi og að berjast gegn henni.

64 Stefndi telur að við mat á ógn við allsherjarreglu og almannaöryggi sem stafar af hópi sem tengist skipulagðri glæpastarfsemi verði að leggja til grundvallar sömu viðmið og framkvæmdastjórnin hefur lagt til að beita beri í sérhverju máli, sem eru eðli brotsins og skaðinn eða tjónið sem það hefur í för með sér. Þar af leiðandi geti aðgerðir sem fela í sér að synja meðlimum samtaka, á borð við þau

sem um ræðir í málinu, um landgöngu fallið innan marka allsherjarreglu og almannaöryggis.

65 Stefndi telur að þegar samtök feli í sér ógn við sjálfa samfélagsgerðina geti virk aðild að slíkum samtökum nægt til að unnt sé að slá því föstu að framferði einstaklings feli í sér nægilega alvarlega ógnun við samfélagsgerðina. Þar með uppfylli aðild að slíkum samtökum, auk þeirrar röskunar sem sérhvert lögbrot felur í sér á hagsmunum samfélagsins, einnig skilyrðið um að teljast raunveruleg og nægilega alvarleg ógnun við grundvallarhagsmuni samfélagsins.

66 Ríkisstjórn Noregs telur að dómur Evrópudómstólsins í máli *Van Duyn* hafi sérstaka þýðingu við túlkun á þeim ákvæðum sem eiga við, þótt þar reyni á túlkun 3. gr. tilskipunar Ráðsins 64/221/EB, og að beita verði þeim sjónarmiðum sem þar hafi verið lögð til grundvallar við túlkun 27. gr. tilskipunar 2004/38, enda liggi sömu undirstöðurök að baki þessum ákvæðum. Þar af leiðandi sé ljóst samkvæmt ríkisstjórn Noregs, sem vísar til 17. mgr. áður tilvitnaðs máls *Van Duyn*, að „aðild að félagi, sem endurspegli þátttöku í starfsemi þess og samsömun með markmiðum þess og áætlunum, sé til marks um sjálfviljuga athöfn einstaklings og þar með þáttur í persónulegu framferði hans“ í merkingu 3. gr. tilskipunar 64/221 og, samkvæmt sömu undirstöðurökum, 2. mgr. 27. gr. tilskipunar 2004/38.

67 ESA er þeirrar skoðunar að hugtakið almannaöryggi feli hvoru tveggja í sér innra og ytra öryggi, en allsherjarregla verði almennt túlkuð á þann veg að hún taki til þess að varna truflun á þjóðskipulagi. Auk þess telur ESA að játa verði EES-ríkjum ákveðið svigrúm við að afmarka skilyrði allsherjarreglu og almannaöryggis.

68 ESA telur að í málinu fyrir landsdómstólnum hafi ákvörðun Útlendingastofnunar verið tekin á grundvelli þeirra upplýsinga sem lögreglan lagði fram, þ. á m. opins áhættumats sem miðaði við komudag stefnanda. Þessi ákvörðun hafi verið í samræmi við fastmótaða framkvæmd ríkislögreglustjóra. ESA bendir á að stjórnvöld annarra ríkja telji viðkomandi samtök vera skipulögð glæpasamtök. Á þeim tíma sem matið var gert lágu fyrir upplýsingar um að vélhjólaklúbburinn, sem þeir einstaklingar sem stefnandi ætlaði að hitta voru félagar í, hafði í hyggju að gerast aðili að viðkomandi samtökum. Sú ógn sem íslensk stjórnvöld stóðu frammi fyrir voru ekki vélhjólasamtök eða Vítisenglar almennt, heldur var ógnin sú að MC Iceland yrði fullgildur meðlimur Vítisengla. Í inngönguferli á borð við það sem vélhjólaklúbburinn tók þátt í sé framkvæmdin almennt sú að það félag sem gengur í samtökin sem stefnandi var aðili að tekur upp hætti síðastnefndu samtakanna, með þeim afleiðingum að skipulögð glæpastarfsemi eykst. ESA byggir á því að í ljósi þess matssvigrúms EES-ríkjanna sem áður er vitnað til hafi Ísland haft réttmæta ástæðu til að ætla að skilyrði er snúa að allsherjarreglu og almannaöryggi væru uppfyllt.

69 Framkvæmdastjórnin bendir á að stefnanda hafi verið synjað um landgöngu og að honum hafi ekki verið vísað frá landi. Samkvæmt 23. lið formálaorða tilskipunarinnar verði að gæta meðalhófs við slíka aðgerð og hafa hliðsjón af því

að hvaða marki einstaklingur hefur aðlagast samfélaginu. Á hinn bóginn hafa stjórnvöld í gistiaðildarríki, þrátt fyrir orðalag 27. gr. tilskipunarinnar, mun víðtækara svigrúm til mats við að synja einstaklingi um landgöngu en þegar þau vísa honum brott úr landi, ef einstaklingur hefur ekki aðlagast samfélagi ríkisins.

70 Framkvæmdastjórnin tiltekur að svo virðist sem íslensk stjórnvöld álíti að veruleg ógn stafi af skipulögðum vélhjólasamtökum og að þau hafi gripið til samræmdra aðgerða gegn þeim, án þess þó að banna aðildina sem slíka. Reglulega virðist koma til þess að erlendum félögum vélhjólasamtaka Vítisengla sé synjað um landgöngu. Framkvæmdastjórnin telur að fyrirfram megi ætla að nægilegur grundvöllur sé fyrir hendi til þess að stjórnvöld geti meinað einstaklingi á borð við stefnanda landgöngu.

71 Að áliti framkvæmdastjórnarinnar geta takmarkanir á heimildum ríkja um að byggja á almennum forvarnarforsendum þó ekki komið í veg fyrir að stjórnvöld EES-ríkis grípi til forvirkra aðgerða til að koma í veg fyrir að ógn verði að veruleika, ef stjórnvaldið gerir það á grundvelli málefnalegra sjónarmiða og að gættu meðalhófi. Í þessu samhengi tekur framkvæmdastjórnin fram að koma stefnanda til Íslands var talin tengjast undirbúningi að fullgildri aðild hlutaðeigandi samtaka, sem myndi leiða til þess að skipulögð glæpastarfsemi ykist.

72 Framkvæmdastjórnin vísar til samanburðar til máls *Van Duyn*, en stefnanda í því máli hafi aðeins verið ætlað að sinna lítilvægum störfum fyrir Vísindakirkjuna, sem hafi ekki tengst skipulagðri glæpastarfsemi, þrátt fyrir að starfsemi kirkjunnar væri álitin óæskileg. Í þessu máli hafi stefnandi á hinn bóginn verið talinn gegna forystuhlutverki í starfi samtaka sem talin eru tengjast skipulagðri glæpastarfsemi. Engin sönnunargögn liggja fyrir um að stefnandi hafi komið til Ísland til að fremja glæp þennan tiltekna dag. Tengslin hér á milli eru fremur óbein. Stefnandi kom til Íslands til að aðstoða kerfisbundið við ráðagerðir um skipulagðra glæpastarfsemi.

Almennar athugasemdir dómstólsins varðandi sameiginlega yfirlýsingu aðildarríkja vegna ákvörðunar sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 158/2007

73 Rétt er að taka fram að það er í verkahring sameiginlegu EES-nefndarinnar að taka upp í EES-samninginn nýja löggjöf Evrópusambandsins á EES-svæðinu með því að samþykkja breytingar á viðaukum og bókunum við EES-samninginn (sjá, mál E-3/97 *Jæger* [1998] EFTA Ct. Rep. 1, 30. mgr.).

74 Tilskipunin var felld inn í EES-rétt með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 158/2007 („ákvörðunin“). Samkvæmt ákvörðuninni voru hugtökin „ríkisborgararéttur Sambandsins“ og innflytjendastefna ekki hluti EES-samningsins. Í sérstakri yfirlýsingu aðildarríkjanna er fylgdi ákvörðuninni var enn fremur kveðið á um þetta („yfirlýsingin“).

75 Þessir fyrirvarar hafa þó engin efnisleg áhrif í málinu. Á hinn bóginn verður að meta áhrif yfirlýsingarinnar og ákvörðunarinnar í hverju máli fyrir sig. Áhrif yfirlýsingarinnar kunna þannig að vera ólík eftir atvikum.

76 Í þessu samhengi er rétt að taka fram að tilskipuninni er sérstaklega beint að því að styrkja ferðafrelsi EES-borgara, líkt og leiðir af a-lið 1. gr. og 3. lið formálaorða hennar (sjá áður tilvitnað mál, *Clauder*, 34. mgr.). Í þessu skyni er í tilskipuninni kveðið á um skilyrði þess að nýta réttinn til frjálsrar fara og búsetu á EES-svæðinu.

77 Taka verður afstöðu til hvaða áhrif sú staðreynd hefur að ríkisborgararéttur Evrópusambandsins er undanskilinn EES-rétti, einkum í málum er varða 24. gr. tilskipunarinnar þar sem tekist er á um jafnan rétt þeirra fjölskyldumeðlima sem eru ekki ríkisborgarar Evrópusambandsins og hinna sem hafa búseturétt eða rétt til fastrar búsetu. Við munnlegan flutning málsins kvað ríkisstjórn Noregs að þar sem ríkisborgararéttur væri ekki hluti EES-samningsins þyrfti að svara fjöldamörgum flóknum og áleitnum spurningum í því samhengi. ESA og framkvæmdastjórnin létu ekki uppi afstöðu sína til þess hvernig túlka bæri þá fyrirvara er ákvörðunin og yfirlýsingin hafa að geyma í þessu samhengi.

Álit dómstólsins

78 Í 5. gr. tilskipunarinnar er því meðal annars slegið föstu að EES-ríki skuli gegn framvísun gilds kennivottorðs eða vegabréfs veita EES-borgurum leyfi til að koma inn á yfirráðasvæði þeirra, með fyrirvara um ákvæði um ferðaskilríki sem gilda um landamæraeftirlit í ríkjunum.

79 Aðstaða á borð við þá er varðar stefnanda í málinu, sem leitast við að ferðast frá því EES-ríki þar sem hann er ríkisborgari til annars EES-ríkis, heyrir undir rétt EES-borgara til frjálsrar farar á EES-svæðinu.

80 Engu að síður er réttur EES-borgara til frjálsrar farar ekki skilyrðislaus, heldur getur hann sætt takmörkunum og skilyrðum sem felast í samningnum og þeim aðgerðum sem gripið er til í því skyni að framfylgja honum (sjá um sambærilegt atriði, að breyttu breytanda, mál C-356/98 *Kaba* [2000] ECR I-2623, 30. mgr.; mál C-466/00 *Kaba* [2003] ECR I-2219, 46. mgr; og mál C-398/06 *Framkvæmdastjórnin* gegn *Hollandi* [2008] ECR I-56, 27. mgr.).

81 Þessar takmarkanir og skilyrði verða einkum leiddar af 1. mgr. 27. gr. tilskipunarinnar, sem kveður á um að EES-ríkjum sé heimilt að takmarka réttinn til frjálsrar farar EES-borgara og fjölskyldumeðlima þeirra á grundvelli allsherjarreglu, almannaöryggis eða lýðheilsu. Á hinn bóginn má samkvæmt sama ákvæði ekki bera þessar aðstæður fyrir sig í efnahagslegum tilgangi.

82 Af þeim sökum verður meðal annars að sýna fram á að þær aðgerðir sem gripið er til hafi verið reistar á þeim ástæðum sem greinir í 1. mgr. 27. gr. tilskipunarinnar, til þess að ákvörðun á borð við þá sem um ræðir í málinu sé heimil að EES-rétti.

83 Þótt EES-ríkjum sé að meginstefnu til frjálst að ákvarða skilyrði allsherjarreglu og almannaöryggis til samræmis við þarfir þeirra, sem kunna að vera ólíkar frá einu ríki til annars og frá einum tíma til annars, verður ströngum mælikvarða eftir sem áður beitt á slík skilyrði til samræmis við EES-rétt, einkum að því er varðar réttlætingu frávika frá grundvallarreglum um ferðafrelsi einstaklinga, þannig að gildissvið þeirra verði ekki einhliða ákveðið af EES-ríkjum óháð afskiptum stofnana EES-samningsins (sjá, um sambærilegt atriði, mál 36/75 *Rutili* [1975] ECR 1219, 26. mgr. og 27. mgr.; mál 30/77 *Bouchereau* [1977] ECR 1999, 33. mgr. og 34. mgr.; mál C-54/99 *Église de scientologie* [2000] ECR I-1335, 17. mgr.; og mál C-36/02 *Omega* [2004] ECR I-9609, 30. mgr. og 31. mgr.).

84 Af 2. mgr. 27. gr. tilskipunarinnar leiðir að ráðstafanir á grundvelli allsherjarreglu eða almannaöryggis skulu alfarið byggja á framferði hlutaðeigandi einstaklings, til þess að unnt sé að réttlæta þær. Réttlætingarástæður sem eru óháðar efnisatriðum þess máls sem um ræðir eða eru reistar á almennum forvarnarforsendum eru ekki tækar. Enn fremur verður að árétta að fyrri sakfellingar vegna glæpsamlegrar háttsemi geta einar og sér ekki talist tilefni til slíkra ráðstafana.

85 Ákvæði 2. mgr. 27. gr. tilskipunarinnar áskilur að framferði hlutaðeigandi einstaklings feli í sér raunverulega og nægilega alvarlega ógn við einhverja af grundvallarhagsmunum samfélagsins (sbr., að breyttu breytanda, áður tilvitnuð mál, *Rutili*, 28. mgr. og *Bouchereau*, 35. mgr. og sameinuð mál C-482/01 og C-493/01 *Orfanopoulos og Oliveri* [2004] ECR I-5257, 66. mgr.).

86 Þá verða ráðstafanir sem takmarka ferðafrelsi einungis réttlættar að því gefnu að meðalhófs sé gætt, sbr. 2. mgr. 27. gr. tilskipunarinnar (sbr. sameinuð mál C-259/91, C-331/91 og C-332/91 *Allué o.fl.* [1993] ECR I-4309, 15. mgr., mál C-413/99 *Baumbast og R* [2002] ECR I-7091, 91. mgr., og mál C-100/00 *Oteiza Olazabal* [2002] ECR I-10981, 43. mgr.).

87 Það er á hendi landsdómstóla að meta hvort þessi skilyrði séu fyrir hendi, á grundvelli þeirra staðreynda og málatilbúnaðar aðila sem liggja fyrir í einstökum málum og þýðingu hafa í því samhengi, og - ef svo er ekki - að draga þá nauðsynlegar ályktanir í því skyni að tryggja skilvirkni tilskipunarinnar (sjá til hliðsjónar áður tilvitnað mál, *Koch o.fl.*, 121. mgr. og tilvitnaða dómaframkvæmd). Við það tilefni verða dómstólar einnig að meta hvort takmarkanir á ferðafrelsi séu hæfilegar í því augnamiði að tryggja þau markmið sem að var stefnt og hvort takmarkanirnar gangi lengra en þörf krefur til að ná þeim.

88 Dómstóllinn getur á hinn bóginn, eftir því sem við á, veitt skýringar sem geta verið landsdómstólum til leiðbeiningar við úrlausnir þeirra. Af beiðni Hæstaréttar verður ráðið að stefnandi hafi, á þeim tíma sem atvik málsins áttu sér stað, verið aðili að samtökum sem höfðu tengsl við skipulagða glæpastarfsemi. Af dómaframkvæmd leiðir að í slíkum tilvikum kunni núverandi tengsl, sem endurspegla þátttöku í starfsemi meginhluta samtaka auk samsömunar við markmið þeirra og fyrirætlanir, að vera álitin frjáls athöfn af hálfu þess

einstaklings sem um ræðir og þar af leiðandi þáttur í framferði hans í merkingu 2. mgr. 27. gr. tilskipunarinnar (sbr. áður tilvitnað mál *Van Duyn*, 17. mgr.) .

89 Til að öllu sé til haga haldið er rétt að taka fram að einungis er unnt að líta til núverandi tengsla við samtök sem tengjast skipulagðri glæpastarfsemi að því marki sem aðstæður tengdar aðild sýna fram á persónubundið framferði einstaklings sem felur í sér raunverulega, yfirvofandi og nægilega alvarlega ógn við einhverja af grundvallarhagsmunum samfélagsins (sjá, um sams konar atriði, áður tilvitnað mál, *Bouchereau*, 28. mgr.).

90 Í því máli sem hér um ræðir verður á hinn bóginn ráðið af beiðni Hæstaréttar að persónubundin háttsemi stefnanda hafi ekki einskorðast við aðild að tilteknum samtökum sem tengjast skipulagðri glæpastarfsemi. Stjórnvöld reistu ákvörðun sína á svonefndu hættumati, sem varðaði ætlað hlutverk stefnanda á lokastigum þess að innlendur vélhjólaklúbbur hlyti formlega inngöngu í alþjóðleg samtök sem tengsl hefðu við skipulagða glæpastarfsemi. Enn fremur hefur því verið haldið fram að heimsókn stefnanda hafi að öllum líkindum staðið í tengslum við áðurgreint ferli, sem myndi síðar stuðla að því að auka skipulagða glæpastarfsemi á Íslandi. Matið var einnig reist á þeirri staðreynd að ferlinu hafði verið stýrt frá heimaaðildarríki stefnanda. Af beiðninni virðist loks sem áðurgreindra upplýsinga og sönnunargagna hafi verið aflað og/eða þau tekin saman sérstaklega í tilefni af heimsókn stefnanda til Íslands.

91 Af því leiðir að almennt virðist mega ætla að háttsemi stefnanda feli í sér raunverulega, yfirvofandi og nægilega mikla ógn við einhverja af grundvallarhagsmunum samfélagsins. Engu að síður er það Hæstaréttar að leggja mat á lögmæti takmarkana á rétti stefnanda til að sækja Ísland heim á grundvelli staðreynda málsins, málatilbúnaðar aðila og þeirra gagna sem liggja fyrir í málinu.

92 Svar við annarri spurningunni verður samkvæmt framansögðu á þá leið að samkvæmt 27. gr. tilskipunarinnar hefur EES-ríki heimild til að synja ríkisborgara annars EES-ríkis um landgöngu með skírskotun til allsherjarreglu og/eða almannaöryggis á grundvelli hættumats eins og sér, sem hefur að geyma mat á því hvert hlutverk viðkomandi einstaklings er við inngönguferli að samtökum sem einstaklingurinn er aðili að og þar sem ályktað er að þau samtök, sem einstaklingurinn tilheyrir, hafi tengsl við skipulagða glæpastarfsemi og að sýnt sé að þar sem slík samtök hafi skotið rótum hafi aukin og skipulögð glæpastarfsemi fylgt í kjölfarið. Slíkt hættumat verður þá einungis reist á framferði hlutaðeigandi einstaklings, sem verður að fela í sér raunverulega, yfirvofandi og nægilega alvarlega ógn við einhverja af grundvallarhagsmunum samfélagsins en þannig að gætt sé meðalhófs við takmarkanir ferðafrelsis. Það er á valdi landsdómstóla að leggja mat á hvort skilyrðin séu uppfyllt með hliðsjón af þeim staðreyndum og málatilbúnaði aðila sem þýðingu hafa hverju sinni.

Þriðja spurningin

93 Með þriðju spurningunni spyr Hæstiréttur í reynd hvort það hafi þýðingu við ákvörðun um að synja um landgöngu á grundvelli 27. gr. tilskipunarinnar hvort aðildarríki hafi lýst þau samtök, sem viðkomandi einstaklingur á aðild að, ólögleg og hvort í ríkinu liggi bann við aðild að slíkum samtökum.

Athugasemdir sem lagðar voru fyrir dómstólinn

94 Stefnandi heldur því fram að svo hægt sé að beita 27. gr. tilskipunarinnar þurfi Ísland að hafa lýst starfsemi og aðild að samtökum ólögmæta. Ef svo er ekki, sé ótækt að leggja til grundvallar að einstaklingur feli í sér ógn við allsherjarreglu og almannaöryggi. Samkvæmt stefnanda byggja niðurstöður í *Van Duyn* á alþjóðalögum sem leggja bann við því að ríki synji eigin ríkisborgurum um landgöngu eða búsetu. Stefnandi byggir á því að samkvæmt nýlegum dómafordæmum sé óheimilt að mismuna ríkisborgurum EES-ríkja á grundvelli athafna þeirra. Leiði það til þess að *Van Duyn* málið hafi ekki lengur þýðingu. Stefnandi byggir einnig á forsendum dóms Evrópudómstólsins í máli C-268/99 *Jany o.fl.* [2001] ECR I-8615, 61. mgr., þar sem segir að „athæfi sem aðildarríki leyfa eigin ríkisborgurum geti ekki talist vera raunveruleg ógn við allsherjarreglu“.

95 Stefndi heldur því fram að ekki sé nauðsynlegt að samtök séu ólögmæt samkvæmt landsrétti til þess að unnt sé að takmarka ferðafrelsi einstaklings vegna aðildar hans að þeim og meina honum landgöngu, svo framarlega sem ríkið hefur gripið til einhverra stjórnvaldsaðgerða til að koma böndum á starfsemi samtakanna. Þetta leiði af því svigrúmi sem EES-ríkjum er veitt á þessu sviði og því að einungis sé gerð krafa um að stjórnvöld EES-ríkis hafi afmarkað og skilgreint viðhorf sín gagnvart félagasamtökum sem talin eru skaðleg fyrir samfélagið. Af hálfu stefnda er því haldið fram að ekki sé byggt á því viðmiði hvort stjórnvöld hafi gripið til sams konar aðgerða gagnvart eigin ríkisborgurum, enda sé þeim óheimilt að vísa eigin ríkisborgurum frá landi. Þess í stað beri að líta til þess hvort gripið hafi verið til aðgerða til að draga úr starfseminni, eða annarra raunhæfra og virkra aðgerða til að berjast gegn henni.

96 Ríkisstjórn Noregs telur að aðildarríkjum sé ekki skylt að banna starfsemi samtaka til þess að takmarka ferðafrelsi meðlima þeirra, að því gefnu að gripið hafi verið til stjórnvaldsaðgerða til að vinna gegn starfseminni. Ekki sé útilokað að synja EES-ríkisborgara um landgöngu þótt sams konar takmörkunum verði ekki beitt gegn eigin ríkisborgurum.

97 ESA telur að stjórnvöldum sé ekki skylt að úthýsa starfsemi samtaka svo fremi sem ráðist hafi verið í stjórnvaldsaðgerðir í því skyni að vinna gegn starfseminni. Þetta leiði af því svigrúmi sem stjórnvöldum sé játað við ákvörðun um til hvaða aðgerða verði gripið í áðurgreindum tilgangi. ESA heldur því fram að stjórnvöld séu í bestri aðstöðu til að ákveða hvaða aðgerðir séu skilvirkastar og leggja mat á hugsanlega skaðsemi þeirra.

98 ESA tiltekur enn fremur að þar sem Vítisenglar hafi ekki haft ítök á Íslandi er atvik málsins gerðust, hafi MC Iceland þurft á erlendum, í þessu tilviki norskum, samtökum að halda til að veita þeim fulltingi sitt og leggja fram tillögu um aðild vélhjólaklúbbsins MC Iceland, til þess að hann gæti gerst aðili að samtökum Vítisengla. Af þeim sökum hefðu aðgerðir íslenskra stjórnvalda einungis getað beinst að erlendum aðilum. ESA heldur því fram að það gæti haft alvarlegar afleiðingar í för með sér fyrir löggæsluyfirvöld ef ríkjum væri óheimilt að beita aðgerðum á borð við þessar gegn útlendingum sem hyggjast stuðla að aðild innlendra aðila að alþjóðlegum samtökum á borð við Vítisengla.

99 Framkvæmdastjórnin heldur því fram að EES-réttur áskilji ekki að EES-ríki banni samtök áður en þau takmarka ferðafrelsi félaga slíkra samtaka, sem eru ríkisborgarar annarra EES-ríkja, og áður en unnt er að skírskota til allsherjarreglu. Á hinn bóginn verði stjórnvöld viðkomandi ríkis að grípa til skilvirkra aðgerða gegn viðkomandi samtökum og þeirri ógn sem stafar af þeim og meðlimum þeirra. Framkvæmdastjórnin leggur einnig áherslu á forsendur í dómi Evrópudómstólsins í máli *Van Duyn*, þar sem tiltekið er að ríki sé frjálst að synja um landgöngu, búsetu og atvinnu í ríkinu með skírskotun til allsherjarreglu þótt viðkomandi ríki beiti ekki eigin ríkisborgara sams konar takmörkunum. Þá vísar framkvæmdastjórnin til þess að ekki megi grípa til undantekninga á grundvelli allsherrjarreglu í því skyni að heimila óbeina mismunun.

Álit dómstólsins

100 Að virtu svigrúmi EES-ríkja til mats (sjá, 83. mgr. dómsins), verða þau ekki skylduð til að lýsa þau samtök sem um ræðir eða aðild að þeim ólögmæt áður en þau geta synjað aðila að samtökunum, sem er ríkisborgari annars EES-ríkis, um landgöngu á grundvelli 27. gr. tilskipunarinnar, að því gefnu að slík aðgerð teljist viðeigandi í ljósi aðstæðna. Í mörgum tilvikum gæti slíkt opinbert bann leitt til þess að samtök færu huldu höfði, sem aftur gæti hamlað eftirliti stjórnvalda með þeim.

101 Að teknu tilliti til þeirra takmarkana sem gera verður á áðurgreindu svigrúmi til mats, verða lögbær stjórnvöld EES-ríkis á hinn bóginn að hafa skilgreint afstöðu sína til starfsemi þeirra samtaka sem um ræðir með skýrum hætti og að hafa gripið til stjórnvaldsathafna í því skyni að vinna gegn starfseminni, í þeim tilvikum þegar hún hefur verið álitin ógn við allsherjarreglu og/eða almannaöryggi (sbr. áður tilvitnað mál *Van Duyn*, 17. mgr.).

102 Það er á hendi landsdómstóla að ákveða hvort þessi skilyrði séu uppfyllt í því máli sem hér um ræðir. Á hinn bóginn virðist almenn samstaða vera um það að þau vélhjólasamtök sem málið varðar séu almennt álitin ógn af hálfu lögbærra stjórnvalda á Norðurlöndunum. Í samræmi við það hlutuðust stjórnvöld á Norðurlöndunum til um gerð stefnu í því skyni að bregðast við slíkri starfsemi. Enn fremur má ráða af beiðni Hæstaréttar að ríkislögreglustjóri á Íslandi hafi allt frá árinu 2002 gefið lögreglustjórum á landinu öllu fyrirmæli um að taka upp áðurgreinda stefnu. Íslensk stjórnvöld hafi með öðrum orðum gert ráðstafanir til þess um langt skeið að koma í veg fyrir að innlendir vélhjólaklúbbar yrðu

fullgildir meðlimir Vítisengla, meðal annars með því að synja erlendum meðlimum Vítisengla ítrekað um landgöngu með skírskotun til allsherjarreglu og almannaöryggis.

103 Þriðja spurningin vekur einnig upp álitaefni um hvort enn fremur sé áskilið að grípa þurfi til aðgerða gegn ríkisborgurum aðildarríkis, sem eru í sambærilegri aðstöðu og stefnandi, til að undantekningar 27. gr. tilskipunarinnar á grundvelli allsherjarreglu og almannaöryggis geti átt við.

104 Fyrirvarar í 27. gr. tilskipunarinnar heimila EES-ríkjum að grípa til aðgerða gagnvart ríkisborgurum annarra EES-ríkja en sinna eigin á grundvelli þeirra ástæðna sem greinir í ákvæðinu, en þetta eru einkum aðgerðir sem réttlættar eru í þágu allsherjarreglu. Þetta eru aðgerðir sem EES-ríki geta ekki beitt gagnvart eigin ríkisborgurum, enda er þeim óheimilt að vísa þeim frá landi eða synja þeim landgöngu. Heimila verður þann greinarmun sem gerður er þarna á, sem aftur markast af eðli þeirra ráðstafana sem um ræðir. Á hinn bóginn verður að leggja áherslu á að lögbær stjórnvöld EES-ríkis fari með þessar valdheimildir sínar á þann veg að ekki sé í reynd um að ræða geðþóttaákvarðanir byggðar á mati á háttsemi, sem feli í sér mismunun á kostnað ríkisborgara annarra EES-ríkja (sbr., að breyttu breytanda, sameinuð mál 115/81 og 116/81 *Adoui og Cornuaille* [1982] ECR 1665, 7. mgr. til 9. mgr.).

105 Til að öllu sé til haga haldið verður að árétta að þau skilyrði sem greinir í 27. gr. tilskipunarinnar veita EES-ríkjum ekki rétt til að takmarka ferðafrelsi EES-borgara á grundvelli háttsemi þeirra, nema slík háttsemi af hálfu þeirra eigin borgara gefi tilefni til þvingunarráðstafana eða annarra raunverulegra og skilvirkra aðgerða af hálfu viðkomandi ríkis (sbr., að breyttu breytanda, áður tilvitnað mál *Adoui og Cornuaille*, 7. mgr. til 9. mgr., og sameinuð mál C-65/95 og C-111/95 *Shingara og Radiom* [1997] ECR I-3343, 28. mgr.).

106 Eins og atvikum málsins er háttað, þá stóðu stjórnvöld frammi fyrir þeirri hættu að innlendur vélhjólaklúbbur væri á lokastigum inngönguferlis í alþjóðleg vélhjólasamtök, sem tengsl hefðu við skipulagða glæpastarfsemi. Þá var enn fremur talið að aðild þessi myndi leiða til að alvarlegum afbrotum fjölgaði og var sú afstaða reist á sérstöku mati stjórnvalda.

107 Þá verður ráðið af beiðni Hæstaréttar að hinn innlendi vélhjólaklúbbur hafi þarfnast stuðnings af hálfu staðfestrar deildar innan samtaka Vítisengla til þess að geta sjálfur orðið fullgildur aðili að samtökunum. Þar sem engra slíkra félagsdeilda naut við á Íslandi, var þegar af þeirri ástæðu ljóst að stuðningur af hálfu erlends aðila var forsenda fyrir inngöngu í hin alþjóðlegu samtök Vítisengla. Fljótt á litið gat því aðeins erlendur aðili verið til þess fallinn að fela í sér raunverulega, yfirvofandi og nægilega alvarlega ógn við einhverja af grundvallarhagsmunum samfélagsins. Af þessum sökum lá fyrir að aðgerðir stjórnvalda gátu einungis beinst að erlendum aðilum.

108 Svarið við þriðju spurningunni verður því á þá leið að EES-ríki er ekki skylt að lýsa samtök og aðild að þeim ólögmæta í því skyni að synja ríkisborgara annars

EES-ríkis um landgöngu á grundvelli 27. gr. tilskipunarinnar, að því gefnu að slík aðgerð teljist viðeigandi í ljósi aðstæðna. EES-ríki verða á hinn bóginn að hafa afmarkað afstöðu sína til starfsemi þeirra samtaka sem um ræðir með skýrum hætti og að hafa gripið til stjórnvaldsathafna í því skyni að vinna gegn starfseminni, í þeim tilvikum þegar hún hefur verið álitin ógn við allsherjarreglu og/eða almannaöryggi.

Fjórða spurningin

109 Með fjórðu spurningunni spyr Hæstiréttur í reynd hvort það nægi, til að telja allsherjarreglu og/eða almannaöryggi ógnað í merkingu 1. mgr. 27. gr. tilskipunarinnar, að EES-ríki hafi í löggjöf lýst refsiverða háttsemi sem felst í því að sammælast við annan mann um að fremja verknað og framkvæmd verknaðarins er liður í starfsemi skipulagðra brotasamtaka, eða hvort slík lagasetning teljist almenn forvarnarforsenda í merkingu 2. mgr. 27. gr. tilskipunarinnar.

Athugasemdir sem lagðar voru fyrir dómstólinn

110 Stefnandi bendir á að ákvæði íslenskra hegningarlaga hafi verið sett til að uppfylla skyldur Íslands um að innleiða samning Sameinuðu þjóðanna gegn fjölþjóðlegri, skipulagðri brotastarfsemi frá árinu 2000 og séu ekki tengd reglum landsréttar um að takmarka landgöngu á grundvelli allsherjarreglu og almannaöryggis. Einstaklingur geti því ekki séð fyrir að honum kunni að verða meinuð landganga á grundvelli aðildar að samtökum. Stefnandi tekur fram að ákvæðið geri það ekki ólögmætt að koma á fót skipulagðri glæpastarfsemi, heldur feli það einungis í sér refsihækkunarástæðu. Þar sem ákvæðið taki ekki til framferðis stefnanda sé ekki hægt að horfa til þess við mat á hvort skilyrði 27. gr. tilskipunarinnar séu uppfyllt. Samkvæmt stefnanda verði ákvæðið að vísa til tiltekinna samtaka svo heimilt sé að takmarka rétt einstaklings til frjálsrar farar. Eins og orðalagi ákvæðisins sé nú háttað feli það aðeins í sér almennar takmarkanir innan marka 27. gr. tilskipunarinnar. Dómafordæmi styðji að ekki sé hægt að synja einstaklingi um landgöngu eða vísa honum úr landi á grundvelli almennra forvarnarforsendna.

111 Að mati stefnda leiðir það af svörum hans við spurningum tvö og þrjú að það hafi ekki þýðingu við mat á réttmæti skerðingar á ferðafrelsi sem byggir á allsherjarreglu og almannaöryggi hvort háttsemin sem hún beinist að sé lýst refsiverð. Á hinn bóginn geti sú staðreynd að athöfn sé gerð refsiverð haft áhrif við mat þess hvort af henni stafi nægileg ógn til að heimilt sé að synja EES-ríkisborgara landgöngu í öðru EES-ríki.

112 ESA bendir á að íslensk stjórnvöld hafi ekki byggt ákvörðun sína um að synja stefnanda um landgöngu á þeim ákvæðum sem vísað er til í spurningunni. Samt sem áður geti þau ákvæði landsréttar sem hér um ræðir falið í sér sönnun um viðtekna framkvæmd við að vinna gegn skipulagðri glæpastarfsemi. ESA telur þó að almenn tilvísun til ákvæða landsréttar, sem kveði á um að skipulögð glæpastarfsemi sé refsiverð, geti ekki talist nægilegur grundvöllur synjunar um

landgöngu. Samkvæmt 2. mgr. 27. gr. tilskipunarinnar sé yfirvöldum aðildarríkis skylt að meta sérstaklega hvort framferði hlutaðeigandi einstaklings feli í sér ógn.

113 Framkvæmdastjórnin leggur áherslu á málsmeðferðarreglur tilskipunarinnar í þágu réttaröryggis, einkum 31. gr. hennar. Er það álit framkvæmdastjórnarinnar að réttur manna til að fá úrlausn um réttindi sín fyrir dómstólum samkvæmt ákvæðinu feli í sér tryggingu fyrir endurskoðun ákvörðunar í samræmi við réttarfarsreglur aðildarríkisins, að gættu samræmi við grundvallarreglur EES-réttar um jafnræði við málsmeðferð og skilvirka framkvæmd EES-réttar. Það sé undir landsdómstólnum komið að taka afstöðu til þess hvort stjórnvöldum hafi tekist að færa fullnægjandi sönnur á að þau hafi haft nægileg gögn til að ætla að stefnandi væri líklegur til að taka þátt í þeim athöfnum sem af er látið. Einnig verði að taka til skoðunar hvort ákvörðunin sé í samræmi við meðalhófsregluna, það er að ákvörðunin sé til þess fallin að ná því markmiði sem að er stefnt og að hún fari ekki út fyrir þau mörk sem eru nauðsynleg til að ná því marki.

Álit dómstólsins

114 Áður en lengra er haldið telur dómstóllinn rétt að taka fram að íslensk stjórnvöld hafa ekki reist ákvörðun sína um að synja um landgöngu á grundvelli þeirra ákvæða sem fjórða spurningin lýtur að.

115 Samkvæmt 2. mgr. 27. gr. tilskipunarinnar skulu „ráðstafanir, sem gerðar eru með skírskotun til allsherjarreglu eða almannaöryggis, [...] vera í samræmi við meðalhófsregluna og alfarið byggjast á framferði hlutaðeigandi einstaklings“ og „rök sem varða ekki atriði málsins eða sem byggja á almennum forvarnarforsendum skulu ekki tekin gild“. Enn fremur er þar mælt fyrir um að „fyrri refsilagabrot nægja ekki ein og sér til þess að slíkum ráðstöfunum sé beitt“.

116 Þar sem frávik frá reglum um réttinn til frjálsrar farar fólks fela í sér undantekningar sem túlka verður þröngt, felur hugtakið „framferði einstaklings“ í sér kröfu um að ákvörðun um að synja um landgöngu verði einungis tekin með skírskotun til brots á allsherjarreglu og almannaöryggis sem hlutaðeigandi einstaklingur kynni að fremja.

117 Refsikennd viðurlög á borð við þau sem um ræðir geta haft þýðingu við að sýna fram á að tiltekin háttsemi sé nægilega alvarlegs eðlis til að réttlæta takmarkanir á rétti ríkisborgara annarra EES-ríkja til landgöngu, að því gefnu að hlutaðeigandi einstaklingur hafi verið fundinn sekur um slíkan glæp og að sú sakfelling hafi verið hluti af því mati stjórnvalda sem þau reistu ákvörðun sína á. Á hinn bóginn verður að túlka frávik frá ferðafrelsi einstaklinga þrengjandi, þannig að fyrri sakfelling geti einungis leitt til synjunar um landgöngu í tilvikum þar sem þær aðstæður, sem voru tilefni sakfellingar, gefa tilefni til að ætla að persónulegt framferði einstaklings feli í sér yfirvofandi ógn við allsherjarreglu og almannaöryggi (sjá, um sams konar atriði,, mál C-348/96 *Calfa* [1999] ECR I-11, 22. mgr. til 24. mgr.). Ljóst er að það er á valdi landsdómstóla að meta þetta í hverju máli fyrir sig.

118 Dómstóllinn telur því að sú staðreynd að EES-ríki hafi lýst refsiverða háttsemi, sem felst í því að sammælast við annan mann um að fremja verknað og framkvæmd verknaðarins er liður í starfsemi skipulagðra brotasamtaka, sé ekki nægileg til að telja allsherjarreglu og/eða almannaöryggi ógnað í merkingu 1. mgr. 27. gr. tilskipunarinnar.

Fimmta spurningin

119 Með fimmtu spurningunni spyr Hæstiréttur í reynd hvort skilja beri 2. mgr. 27. gr. tilskipunarinnar á þann veg, að það sé forsenda fyrir beitingu úrræða samkvæmt 1. mgr. 27. gr. tilskipunarinnar gagnvart tilteknum einstaklingi, að aðildarríkið þurfi að leiða að því líkur að ásetningur viðkomandi einstaklings standi til þess að viðhafa háttsemi sem felst í tiltekinni eða tilteknum aðgerðum eða aðgerðarleysi svo framferði einstaklingsins geti talist raunveruleg, yfirvofandi og nægilega alvarleg ógn við einhverja af grundvallarhagsmunum samfélagsins.

Athugasemdir sem lagðar voru fyrir dómstólinn

120 Stefnandi byggir á að sönnunarbyrði á grundvelli 27. gr. tilskipunarinnar liggi hjá EES-ríkjunum. Samkvæmt dómi Evrópudómstólsins í áður tilvitnuðu máli *Bouchereau*, einkum 35. mgr. dómsins, hafi hugtökin allsherjarregla og almannaöryggi verið skilin svo að framferði einstaklings þurfi að fela í sér raunhæfa, yfirvofandi og nægilega aðsteðjandi ógn við einhverja af grundvallarhagsmunum samfélagsins. Það sé undir landsdómstólum komið að meta hvort stjórnvöld hafi fært fram nægar sönnur fyrir máli sínu.

121 Stefndi heldur því fram að samkvæmt ákvæðum tilskipunarinnar sé heimilt að vísa EES-ríkisborgara úr landi, jafnvel eftir langa búsetu, á grundvelli dóms vegna refsiverðrar háttsemi. Af dómi Evrópudómstólsins í áður tilvitnuðu máli *Orfanapoulos og Oliveri*, og máli C-50/06 *Framkvæmdastjórnin* gegn *Hollandi* [2007] ECR I-4383, leiði að aðeins sjálfkrafa brottvísun úr landi vegna dæmdrar fangelsisvistar, án einstaklingsbundins mats, felur sér brot gegn 27. gr. tilskipunarinnar.

122 Stefndi telur að heimilt sé að takmarka frjálsa för ef einstaklingsbundið mat hefur farið fram. Stefndi telur að almennt mat, sem byggir á fyrri háttsemi og forspá um háttsemi í framtíðinni, sé nægilegt til að staðfesta hvort ógn stafi af háttsemi einstaklinga. Í því samhengi verði ekki lögð sú skylda á stjórnvöld að sýna fram á líkindi þess að einstaklingur ætli sér að taka þátt í ákveðnum athöfnum til að þau geti takmarkað frelsi hans á grundvelli allsherjarreglu og almannaöryggis.

123 ESA telur að til að sýnt sé fram á að framferði einstaklings feli í sér raunverulega, yfirvofandi og nægilega alvarlega ógn við einhverja af grundvallarhagsmunum samfélagsins, sé nóg að viðkomandi einstaklingur eigi aðild að samtökum sem talin eru stunda starfsemi sem fara gegn hagsmunum samfélagsins, þar sem hann hafi þá með aðild sinni samsamað sig markmiðum þeirra samtaka sem um ræðir. Í því samhengi girði sú staðreynd að einstaklingur

hafi hreina sakaskrá ekki fyrir að stjórnvöld aðildarríkis álykti sem svo að af honum steðji ógn.

124 Framkvæmdastjórnin leggur áherslu á málsmeðferðarreglur tilskipunarinnar í þágu réttaröryggis, einkum 31. gr. hennar. Er það álit framkvæmdastjórnarinnar að réttur manna til að fá úrlausn um réttindi sín fyrir dómstólum samkvæmt ákvæðinu feli í sér tryggingu fyrir endurskoðun ákvörðunar í samræmi við réttarfarsreglur aðildarríkisins, að gættu samræmi við grundvallarreglur EES-réttar um jafnræði við málsmeðferð og skilvirka framkvæmd EES-réttar. Það sé undir landsdómstólum komið að taka afstöðu til þess hvort stjórnvöldum hafi tekist að færa fullnægjandi sönnur á að þau hafi haft nægileg gögn til að ætla að stefnandi væri líklegur til að taka þátt athöfnum sem taldar væru fela í sér raunverulega, yfirvofandi og nægilega alvarlega ógn. Einnig verður að taka til skoðunar hvort ákvörðunin sé í samræmi við meðalhófsregluna, það er að ákvörðunin sé viðeigandi í því skyni að tryggt sé að markmiðum hennar sé náð og að hún gangi ekki lengra en þörf krefur til að ná því marki.

Álit dómstólsins

125 Í því skyni að takmarka réttindi EES-borgara á grundvelli 27. gr. tilskipunarinnar þurfa stjórnvöld að sýna fram á að til staðar sé raunverulega og nægilega alvarleg ógn við einhverja af grundvallarhagsmunum samfélagsins (sbr. áður tilvitnuð mál *Rutili*, 28. mgr.; *Bouchereau*, 35. mgr.; *Orfanopoulos og Oliveri*, 66. mgr.; og *Framkvæmdastjórnin* gegn *Þýskalandi*, 35. mgr.).

126 Framkvæmdastjórnin hefur réttilega lagt áherslu á að 31. gr. tilskipunarinnar áskilur að aðildarríki mæli fyrir um málskotsleiðir að lögum til að gera EES-borgurum og fjölskyldumeðlimum þeirra kleift að leita úrlausnar dómstóla og, eftir því sem við á, úrræði til að óska endurskoðunar æðri stjórnvalda á hvers konar ákvörðun sem tekin hefur verið í máli þeirra á grundvelli allsherjarreglu, almannaöryggis eða lýðheilsu og takmarkar rétt þeirra til frjálsrar farar í aðildarríkjum EES-samningsins (sbr., um sambærilegt atriði, mál C-249/11 *Byankov*, dómur 4. október 2012, óbirtur dómur, 53. mgr.).

127 Samkvæmt 3. mgr. 31. gr. tilskipunarinnar skulu þessi úrræði fela í sér athugun á því hvort ákvörðun samræmist lögum og einnig á þeim atvikum og aðstæðum sem fyrirhuguð ráðstöfun er byggð á (sbr., um sams konar atriði, mál C-300/11 *ZZ*, dómur 4. júní 2013, óbirtur dómur, 47. mgr.).

128 Hvað endurskoðun dómstóla á lögmæti ákvörðunar samkvæmt 27. gr. tilskipunarinnar varðar, þá hvílir sú skylda á EES-ríkjum að kveða á um reglur sem gera lögbærum dómstól það kleift að framkvæma slíka endurskoðun, það er að rannsaka allar þær ástæður og þau sönnunargögn sem liggja til grundvallar ákvörðun (sbr., um sambærilegt atriði, áður tilvitnað mál *ZZ*, 59. mgr.).

129 Það er því á forræði landsdómstóla, með fyrirvara um að gætt sé meginreglna um jafnræði við málsmeðferð og skilvirkni (sjá áður tilvitnað mál, *Koch o.fl.*, 118. mgr.), að ákveða hvort stjórnvöld hafi leitt að því líkur að tiltekinn einstaklingur

viðhafi eða sé líklegur til að viðhafa háttsemi sem telst raunveruleg, yfirvofandi og nægilega alvarleg ógnun við einhverja af grundvallarhagsmunum samfélagsins. Slík háttsemi gæti falið í sér eiginlega aðild að vélhjólaklúbbi sem hefði tengsl við skipulagða glæpastarfsemi.

130 Dómstóllinn telur því að innlend stjórnvöld verði að tryggja að nægileg sönnunargögn standi til þess að sýnt sé að tiltekinn einstaklingur hafi verið líklegur til að viðhafa háttsemi sem telst raunveruleg, yfirvofandi og nægilega alvarleg ógnun við einhverja af grundvallarhagsmunum samfélagsins í merkingu 2. mgr. 27. gr. tilskipunarinnar.

VI Málskostnaður

131 Ríkisstjórn Noregs, ESA og framkvæmdastjórnin, sem skilað hafa greinargerðum til EFTA-dómstólsins, skulu bera sinn málskostnað hver fyrir sitt leyti. Þar sem um er að ræða mál sem er hluti af málarekstri fyrir Hæstarétti Íslands kemur það í hlut þess dómstóls að kveða á um kostnað málsaðila.

Með vísan til framangreindra forsenda lætur,

DÓMSTÓLLINN

uppi svohljóðandi ráðgefandi álit um spurningar þær sem Hæstiréttur Íslands beindi til dómstólsins:

1. **Samkvæmt 7. gr. EES-samningsins hefur samningsríki val um form og aðferð við að taka upp í landsrétt gerð sem svarar til tilskipunar 2004/38/EB. Innleiðing tilskipunar gerir ekki endilega kröfu um setningu laga, en það ræðst af þeim reglum sem fyrir eru í landsrétti. Ákvæði tilskipunarinnar verða á hinn bóginn að hafa ótvíræð bindandi áhrif og vera innleidd með nægilega skýrum og glöggum hætti til þess að skilyrði meginreglunnar um réttarvissu séu uppfyllt.**
2. **Samkvæmt 27. gr. tilskipunarinnar hefur EES-ríki heimild til að synja ríkisborgara annars EES-ríkis um landgöngu með skírskotun til allsherjarreglu og/eða almannaöryggis á grundvelli hættumats eins og sér, sem hefur að geyma mat á því hvert hlutverk viðkomandi einstaklings er við inngönguferli að samtökum sem einstaklingurinn er aðili að og þar sem ályktað er að þau samtök, sem einstaklingurinn tilheyrir, hafi tengsl við skipulagða glæpastarfsemi og að sýnt sé að þar sem slík samtök hafi skotið rótum hafi aukin og skipulögð glæpastarfsemi fylgt í kjölfarið. Slíkt hættumat verður einungis reist á framferði hlutaðeigandi einstaklings, sem verður þá að fela í sér raunverulega, yfirvofandi og nægilega alvarlega ógn við einhverja af grundvallarhagsmunum samfélagsins en þannig að gætt sé**

meðalhófs við takmarkanir ferðafrelsis. Það er á valdi landsdómstóla að leggja mat á hvort þessi skilyrði séu uppfyllt með hliðsjón af þeim staðreyndum og málatilbúnaði aðila sem þýðingu hafa hverju sinni.

3. **EES-ríki er ekki skylt að lýsa samtök eða aðild að þeim ólögmæta í því skyni að synja ríkisborgara annars EES-ríkis um landgöngu á grundvelli 27. gr. tilskipunarinnar, að því gefnu að slík aðgerð teljist viðeigandi í ljósi aðstæðna. EES-ríki verða á hinn bóginn að hafa afmarkað afstöðu sína til starfsemi þeirra samtaka sem um ræðir með skýrum hætti og að hafa gripið til stjórnvaldsathafna í því skyni að vinna gegn starfseminni, í þeim tilvikum þegar hún hefur verið álitin ógn við allsherjarreglu og/eða almannaöryggi.**

4. **Sú staðreynd að EES-ríki hafi lýst refsiverða háttsemi, sem felst í því að sammælast við annan mann um að fremja verknað og framkvæmd verknaðarins er liður í starfsemi skipulagðra brotasamtaka, er ekki nægileg til að telja allsherjarreglu og/eða almannaöryggi ógnað í merkingu 1. mgr. 27. gr. tilskipunarinnar.**

5. **Innlend stjórnvöld verða að tryggja að nægileg sönnunargögn standi til þess að sýnt sé að tiltekinn einstaklingur hafi verið líklegur til að viðhafa háttsemi sem telst raunveruleg, yfirvofandi og nægilega alvarleg ógn við einhverja af grundvallarhagsmunum samfélagsins. Það er á forræði landsdómstóla, með fyrirvara um að gætt sé meginreglna um jafnræði við málsmeðferð og skilvirkni, að skera úr um hvort svo sé.**

Carl Baudenbacher Per Christiansen Páll Hreinsson

Kveðið upp í heyranda hljóði í Lúxemborg 22. júlí 2013.

Michael-James Clifton
Settur dómritari

Carl Baudenbacher
Forseti