

DOMSTOLENS DOM
av den 27 oktober 1977*

I mål 30/77

har Marlborough Street Magistrates' Court i London till domstolen gett in en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 177 i EEG-fördraget i det mål som pågår vid den nationella domstolen mellan

Regina,

och

Pierre Bouchereau.

Begäran avser tolkningen av artikel 3 i rådets direktiv nr 64/221/EEG av den 25 februari 1964 om samordningen av särskilda åtgärder som gäller utländska medborgares rörlighet och bosättning och som är berättigade med hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa (EGT nr 56, 4.4.1964, s. 850, fransk version; svensk specialutgåva, del 05, volym 01).

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden H. Kutscher, avdelningsordförandena M. Sørensen och G. Bosco samt domarna A. M. Donner, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, A. J. Mackenzie Stuart, A. O'Keeffe och A. Touffait,

generaladvokat: J.-P. Warner,
justitiesekreterare: A. Van Houtte,

meddelar följande

* Rättegångsspråk: engelska.

dom

DOMSKÄL

- 1 Genom beslut av den 20 november 1976, som inkom till domstolens kansli den 2 mars 1977, har Marlborough Street Magistrates' Court i London, i enlighet med artikel 177 i EEG-fördraget, ställt tre frågor till domstolen om tolkningen av artikel 48 i fördraget och av vissa bestämmelser i rådets direktiv nr 64/221/EEG av den 25 februari 1964 om samordningen av särskilda åtgärder som gäller utländska medborgares rörlighet och bosättning och som är berättigade med hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa (EGT nr 56, 4.4.1964, s. 850, fransk version; svensk specialutgåva, del 05, volym 01).
- 2 Dessa frågor har uppstått inom ramen för ett rättsligt förfarande som pågår mot en fransk medborgare som sedan maj 1975 har varit anställd och arbetat i Förenade konungariket och som i juni 1976 dömdes för olovligt narkotika-innehav, vilket är en lagöverträdelse som är straffbar enligt Misuse of Drugs Act 1971 (lagen om narkotikamissbruk).
- 3 Den 7 januari 1976 hade den tilltalade inför en annan domstol erkänt sig skyldig till en liknande lagöverträdelse och av den domstolen dömts till villkorlig dom (conditional discharge) med en prøvotid av tolv månader.
- 4 I enlighet med de befogenheter som tillkommer den med stöd av artikel 6.1 i Immigrations Act har Marlborough Street Magistrates' Court i London uttalat sin avsikt att hos inrikesministern hemställa om utvisning av den tilltalade och underrättat den tilltalade om detta. Den tilltalade har gjort gällande att en sådan hemställan strider mot artikel 48 i EEG-fördraget och bestämmelserna i direktiv nr 64/221/EEG.
- 5 Eftersom den nationella domstolen anser att målet har väckt vissa frågor om tolkningen av gemenskapsrätten har den, i enlighet med artikel 177 i fördraget, hänskjutit frågorna till domstolen.

Den första frågan

- 6 Den första frågan går ut på om "en hemställan om utvisning som en nationell domstol i en medlemsstat riktar till den statens verkställande myndighet -

denna hemställan är endast vägledande och inte bindande för den myndigheten – utgör en "åtgärd" i den mening som avses i artikel 3.1 och 3.2 i direktiv nr 64/221/EEG".

- 7 Frågan syftar till att klarlägga om en nationell domstol, som enligt den nationella lagstiftningen har behörighet att hos förvaltningsmyndigheten hemställa att en medborgare från en annan medlemsstat skall utvisas, dock utan att denna hemställan är bindande för nämnda myndighet, när den gör så måste ta hänsyn till de begränsningar som följer av fördraget och av direktiv nr 64/221/EEG när det gäller utövandet av de befogenheter som är förbehållna medlemsstaterna inom detta område.
- 8 Enligt det yttrande som Förenade konungariket har inkommit med i enlighet med artikel 20 i Protokoll om stadgan för Europeiska gemenskapernas domstol, väcker den ställda frågan två separata problem: för det första om ett beslut av en domstol kan anses utgöra en åtgärd i den mening som avses i direktivet och, om den första frågan besvaras jakande, för det andra om en hemställan om utvisning som görs av en domstol kan anses utgöra en åtgärd i den mening som avses i nämnda direktiv.

a) Den första delen av frågan

- 9 Enligt artikel 2 i direktiv nr 64/221/EEG gäller direktivet "åtgärder" (measures, dispositions, Vorschriften, provvedimenti, bestämmelser, voorschriften) som beslutas av medlemsstaterna med hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa rörande inresa i respektive stat, utfärdande eller förnyande av uppehållstillstånd eller utvisning ur staten.
- 10 Enligt artikel 3.1 och 3.2 i det direktivet skall "åtgärder" (measures, mesures, Maßnahmen, provvedimenti, forholdsregler, maatregelen) som vidtas med hänsyn till allmän ordning eller säkerhet grunda sig uteslutande på den berörda personens eget uppförande. Tidigare domar för brott skall inte i sig utgöra anledning att vidta sådana åtgärder.
- 11 Även om Förenade konungarikets regering har förklarat att den utan förbehåll medger att artikel 3.1 och 3.2 har direkt effekt och ger medlemsstaternas medborgare rättigheter som de nationella domstolarna måste beakta, vilket medför att "en domstol i en medlemsstat inte kan bortse från dessa bestämmelser när den avgör ett mål i vilket dessa är tillämpliga", så anser den att

ett beslut av en nationell domstol inte kan utgöra en "åtgärd" (measure) i den mening som avses i artikel 3.

- 12 Till stöd härför har regeringen anfört att i den engelska versionen används uttrycket "measures" både i artikel 2 och i artikel 3 och att detta faktum visar att det använda uttrycket måste ha samma betydelse i båda fallen samt att det av den första beaktandemeningen i direktivet framgår att uttrycket i artikel 2 endast avser lagar och andra författningar och således att sådana åtgärder som härrör från dömande myndigheter inte avses.
- 13 En jämförelse mellan de olika språkversionerna av de ifrågavarande bestämmelserna visar att i alla versioner, med undantag för den italienska, används olika uttryck i de två artiklarna, vilket innebär att inga juridiska slutsatser kan dras utifrån den använda terminologin.
- 14 Eftersom de olika språkversionerna av en gemenskapstext skall tolkas enhetligt skall den aktuella bestämmelsen då dessa versioner inte överensstämmer tolkas mot bakgrund av den allmänna uppbyggnaden av och syftet med den reglering i vilken bestämmelsen ingår.
- 15 Syftet med direktiv nr 64/221/EEG är att samordna de nationella regler om utlänningskontroll som gäller medborgare från andra medlemsstater, för att skydda dessa medborgare från att de befogenheter som följer av undantaget avseende begränsningar som är berättigade med hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa, utövas på ett sätt som skulle kunna gå utöver de krav som berättigar undantaget från den grundläggande principen om fri rörlighet för personer.
- 16 Under de olika stadier av ett förfarande som eventuellt kan leda till ett beslut om utvisning är det viktigt att detta skydd säkerställs av de nationella domstolarna i de fall då dessa är inblandade i ett sådant beslut.
- 17 Av detta följer att uttrycket "åtgärd" omfattar ett domstolsbeslut genom vilket en domstol med stöd av lag i vissa fall hemställer att en medborgare från en annan medlemsstat skall utvisas.
- 18 När denna dömande myndighet utformar en sådan hemställan måste den följaktligen iaktta en korrekt tillämpning av direktivet och ta hänsyn till de begränsningar som det ålägger medlemsstaternas myndigheter.

- 19 Denna slutsats sammanfaller för övrigt med den synpunkt som har framförts av Förenade konungarikets regering, som "inte vill antyda att en domstol i en medlemsstat skall ha möjlighet att åsidosätta artikel 3.1 och 3.2 i ett mål där dessa bestämmelser är av betydelse", utan tvärtom medger att "dessa bestämmelser är direkt tillämpliga och ger medborgarna i medlemsstaterna rättigheter som de nationella domstolarna skall skydda".

b) Den andra delen av frågan

- 20 Vad gäller den andra delen av den första frågan har Förenade konungarikets regering gjort gällande att en enkel hemställan inte kan anses utgöra en "åtgärd" i den mening som avses i artikel 3.1 och 3.2 i direktiv nr 64/211/EEG och att endast det efterföljande beslutet från inrikesministern kan anses utgöra en sådan åtgärd.
- 21 Varje handling som påverkar rätten för personer, som omfattas av tillämpningsområdet för artikel 48 i fördraget, att resa in och att uppehålla sig fritt i medlemsstaterna på samma villkor som medborgarna i värdlandet, utgör en "åtgärd" enligt direktivet.
- 22 Den hemställan som avses i den fråga som har ställts av den nationella domstolen utgör, inom ramen för det förfarande som fastställs i artikel 3.6 i Immigration Act 1971, ett obligatoriskt steg i det förlopp som eventuellt leder till ett utvisningsbeslut och är en nödvändig förutsättning för ett sådant beslut.
- 23 Den har dessutom, inom ramen för det förfarandet, den verkan att den tillåter ett frihetsberövande av vederbörande och utgör, i varje fall, en faktor som berättigar ett efterföljande utvisningsbeslut av förvaltningsmyndigheten.
- 24 En sådan hemställan påverkar följaktligen rätten till fri rörlighet och utgör en åtgärd i den mening som avses i artikel 3 i direktivet.

Den andra frågan

- 25 Den andra frågan går ut på om "ordalydelsen i artikel 3.2 i direktiv 64/221/EEG, enligt vilken tidigare domar för brott inte 'i sig' skall utgöra anledning att vidta åtgärder med hänsyn till allmän ordning och säkerhet,

innebär att tidigare domar för brott endast kan få betydelse om de vittnar om en aktuell eller framtida benägenhet att handla i strid mot den allmänna ordningen eller säkerheten” och, därutöver, ”hur skall uttrycket ’i sig’ i artikel 3.2 i direktiv nr 64/221/EEG tolkas”.

- 26 Av beslutet om hänskjutande framgår att syftet med denna fråga är att klargöra huruvida, vilket den tilltalade har gjort gällande inför den nationella domstolen, ”tidigare domar för brott endast kan få betydelse om de vittnar om en aktuell eller framtida benägenhet att handla i strid mot den allmänna ordningen eller säkerheten”, eller om det tvärtom innebär att, vilket åklagar-myndigheten har gjort gällande, ”domstolen, trots att den inte kan hemställa om utvisning med hänsyn till den allmänna ordningen enbart på grund av en tidigare dom för brott, ändå har rätt att beakta den tilltalades tidigare uppförande som ligger till grund för den tidigare domen för brott”.
- 27 Artikel 3.2 i direktivet, i vilken föreskrivs att ”tidigare domar för brott skall inte i sig utgöra anledning att vidta sådana åtgärder”, skall tolkas så att det krävs att de nationella myndigheterna gör en särskild bedömning mot bakgrund av hänsynen till den allmänna ordningen, vilket inte nödvändigtvis sammanfaller med den bedömning som har legat till grund för domen för brott.
- 28 En tidigare dom för brott kan följaktligen endast få betydelse när de omständigheter som ligger till grund för denna dom vittnar om ett personligt uppförande som utgör ett faktiskt hot mot den allmänna ordningen.
- 29 Även om förekomsten av ett sådant hot i allmänhet tyder på en benägenhet hos den berörda personen att uppföra sig på samma sätt även i framtiden, är det dock också möjligt att det tidigare uppförandet i sig uppfyller villkoren för att kunna anses utgöra ett hot mot den allmänna ordningen.
- 30 Det tillkommer myndigheterna och, i förekommande fall, de nationella domstolarna att i varje enskilt fall bedöma denna fråga, varvid de skall beakta den särskilda rättsliga ställning som de personer som omfattas av gemenskapsrätten har, och den grundläggande betydelsen av principen om fri rörlighet för personer.

Den tredje frågan

- 31 Det tredje frågan går ut på om uttrycket allmän ordning (public policy) i artikel 48.3 skall tolkas så att det inkluderar statshänsyn (reasons of State) även då det inte finns någon anledning att befara att brott kommer att begås mot den allmänna freden eller ordningen (breach of the public peace or order), eller om det skall ges en restriktivare tolkning så att det förutsätter att det föreligger ett visst hot om brott mot den allmänna freden, ordningen eller säkerheten (threatened breach of the public peace, order or security), eller om det tvärtom skall ges en annan extensivare tolkning.
- 32 Bortsett från de olika terminologiska faktorerna är syftet med denna fråga att klargöra vilken tolkning som begreppet "allmän ordning" i artikel 48 skall ges.
- 33 I sin dom av den 4 december 1974, mål 41/74, Van Duyn mot Home Office (Rec. 1974, s. 1351) framhöll domstolen att begreppet allmän ordning i gemenskapsrättsligt sammanhang och då särskilt när det används för att berättiga ett undantag från den grundläggande principen om fri rörlighet för arbetstagare, måste tolkas restriktivt så att dess räckvidd inte ensidigt kan bestämmas av varje medlemsstat utan gemenskapsinstitutionernas kontroll.
- 34 I samma dom fastslås dock att de särskilda omständigheter som skulle kunna motivera en tillämpning av begreppet allmän ordning kan variera från ett land ett annat och från en tid till en annan och att det därför i detta hänseende är nödvändigt att tillerkänna de behöriga nationella myndigheterna ett utrymme för skönsmässig bedömning inom de ramar som fastställts i fördraget och dess genomförandebestämmelser.
- 35 För att en nationell myndighet skall kunna hänvisa till begreppet allmän ordning för att berättiga vissa begränsningar av den fria rörligheten för personer som omfattas av gemenskapsrätten måste det, utöver den störning av ordningen i samhället som varje lagöverträdelse innebär, föreligga ett verkligt och tillräckligt allvarligt hot som påverkar ett av samhällets grundläggande intressen.

Rättegångskostnader

- 36 De kostnader som har förorsakats Förenade konungarikets regering samt Europeiska gemenskapernas kommission, som har inkommit med yttrande till domstolen, är inte ersättningsgilla.
- 37 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den domstolen att besluta om rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

– angående de frågor som genom beslut av den 20 november 1977 förts vidare av Marlborough Street Magistrates' Court i London – följande dom:

- 1) Varje åtgärd som påverkar rätten för personer, som omfattas av tillämpningsområdet för artikel 48 i fördraget, att resa in och att uppehålla sig fritt i medlemsstaterna på samma villkor som medborgarna i värdlandet, utgör en åtgärd i den mening som avses i artikel 3.1 och 3.2 i direktiv nr 64/221/EEG. Detta begrepp innefattar en åtgärd som vidtas av en domstol, som enligt lag i vissa fall skall hemställa att en medborgare från en annan medlemsstat skall utvisas, när en sådan hemställan är en nödvändig förutsättning för att besluta om utvisning.
- 2) Tidigare domar för brott skall enligt artikel 3.2 i direktiv nr 64/221/EEG inte i sig utgöra anledning att begränsa den fria rörligheten med hänsyn till allmän ordning och säkerhet, vilket är tillåtet enligt artikel 48 i fördraget. Artikeln skall i stället tolkas så att tidigare domar för brott endast kan få betydelse när de omständigheter som ligger till grund för dessa domar vittnar om ett personligt uppförande som utgör ett faktiskt hot mot den allmänna ordningen.

- 3) För att en nationell myndighet skall kunna hänvisa till begreppet allmän ordning för att berättiga vissa begränsningar av den fria rörligheten för personer som omfattas av gemenskapsrätten måste det, utöver den störning av ordningen i samhället som varje lagöverträdelse innebär, föreligga ett verkligt och tillräckligt allvarligt hot som påverkar ett av samhällets grundläggande intressen.

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

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 27 oktober 1977.

A. Van Houtte
Justitiesekreterare

H. Kutscher
Ordförande