

DOMSTOLENS DOM
den 19 januari 1999 ^{*}

I mål C-348/96,

angående en begäran enligt artikel 177 i EG-fördraget, från Areios Pagos (Grekland), att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande i det vid den nationella domstolen anhängiga brottmålet mot

Donatella Calfa,

angående tolkningen av artiklarna 7, 8.1 och 8.2, 8a.1, 48, 52 och 59 i EG-fördraget samt alla gemenskapsrättsliga direktiv som rör den fria rörligheten för personer och friheten att tillhandahålla tjänster,

meddelar

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden G. C. Rodríguez Iglesias, avdelningsordförandena P. J. G. Kapteyn och P. Jann samt domarna C. Gulmann, J. L. Murray, D. A. O. Edward, H. Ragnemalm (referent), L. Sevón, M. Wathelet, R. Schintgen och K. M. Ioannou,

generaladvokat: A. La Pergola,
justitiesekreterare: biträdande justitiesekreteraren H. von Holstein,

^{*} Rättegångsspråk: grekiska.

med beaktande av de skriftliga yttranden som har inkommit från:

- Donatella Calfa, genom advokaten Dimosthenis Skandalis, Aten,

- Frankrikes regering, genom Catherine de Salins, sous-directeur, utrikesministeriets rättsavdelning, och Claude Chavance, secrétaire des affaires étrangères, samma avdelning, båda i egenskap av ombud,

- Nederländernas regering, genom juridiske rådgivaren Adriaan Bos, utrikesministeriet, i egenskap av ombud,

- Förenade kungarikets regering, genom Stephanie Ridley, Treasury Solicitor's Department, i egenskap av ombud, biträdd av Stephen Richards och Mark Shaw, barristers,

- Europeiska gemenskapernas kommission, genom Maria Patakia, rättstjänsten, i egenskap av ombud,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att muntliga yttranden har avgivits vid sammanträdet den 13 januari 1998 av: Greklands regering, företrädd av Ioanna Galani-Maragkoudaki, biträdande särskild juridisk rådgivare med förordnande vid utrikesministeriets avdelning för gemenskapsrättsliga tvister, och Stamatina Vodina, specialiserad vetenskaplig medarbetare vid samma avdelning, båda i egenskap av ombud, Frankrikes regering företrädd av Claude Chavance, Nederländernas regering, företrädd av biträdande juridiske

rådgivaren Marc Fierstra, utrikesministeriet, i egenskap av ombud, Förenade kungarikets regering, företrädd av Philip Sales, barrister, samt kommissionen, företrädd av Maria Patakia,

och efter att den 17 februari 1998 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Areios Pagos har genom beslut av den 27 september 1996, som inkom till domstolens kansli den 21 oktober 1996, i enlighet med artikel 177 i EG-fördraget ställt två frågor om tolkningen av artiklarna 7, 8.1 och 8.2, 8a.1, 48, 52 och 59 i EG-fördraget samt alla gemenskapsrättsliga direktiv som rör den fria rörligheten för personer och friheten att tillhandahålla tjänster, för att bedöma om en nationell lag, i vilken stadgas att medborgare i andra medlemsstater som har befunnits skyldiga till vissa brott mot narkotikalagen inom det nationella territoriet skall utvisas på livstid från detta territorium, är förenlig med dessa.

- 2 Dessa frågor har uppkommit i ett brottmål mot Donatella Calfa, som har befunnits skyldig till brott mot narkotikalagen och har dömts till fängelse i tre månader samt som ytterligare påföljd till utvisning på livstid från Grekland.

Gemenskapslagstiftningen

- 3 I artikel 1.1 i rådets direktiv 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 56, 1964, s. 850; svensk specialutgåva, område 5, volym 1, s. 28) föreskrivs följande:

”Bestämmelserna i detta direktiv skall gälla varje medborgare i en medlemsstat som bor i eller reser till en annan medlemsstat i gemenskapen, antingen för att ta anställning eller driva egen rörelse eller för att vara mottagare av tjänster.”

- 4 I artikel 3 i direktivet föreskrivs följande:

”1. Åtgärder vidtagna med hänsyn till allmän ordning eller säkerhet skall grunda sig uteslutande på den berörda personens eget uppförande.

2. Tidigare domar för brott skall inte i sig utgöra anledning att vidta sådana åtgärder.

...”

Den nationella lagstiftningen

- 5 Enligt artikel 12.1 i lag nr 1729/1987 om narkotika, i dess lydelse enligt artikel 14 i lag nr 2161/1993, skall den dömas till fängelse som för eget bruk förvärvar eller innehar narkotika i sådan mängd att det framgår att den är avsedd enbart för eget bruk, oavsett på vilket sätt detta sker. Detsamma skall gälla den som brukar narkotika. Samma straff stadgas för den som odlar cannabisplantor i sådan mängd att det kan antas att de är avsedda enbart för eget bruk.

- 6 I artikel 17.1 i lag nr 1729/1987, benämnd ”begränsning av rätten till uppehåll”, stadgas att om någon döms till fängelse i minst fem år för brott mot denna lag, kan domstolen, om den anser att den omständigheten att den dömda uppehåller sig på vissa platser kan skada antingen honom själv eller den sociala miljön, förbjuda den berörde att uppehålla sig på dessa platser under en period på mellan ett och fem år.

- 7 Enligt artikel 17.2 i denna lag skall myndiga eller minderåriga utlänningar som döms för brott mot denna lag utvisas på livstid, utom då synnerliga skäl, särskilt familjeskäl, rättfärdigar att de kvarblir i landet. I sådana fall är bestämmelserna i artikel 17.1 även tillämpliga på dem. Verkställighet och upphävande av utvisningen regleras av bestämmelserna i artikel 74 i den grekiska strafflagen.

- 8 Enligt artikel 74 i denna lag får utvisade utlänningar inte återvända till landet förrän efter en period om tre år räknat från deras utvisning och under förutsättning att justitieministern har gett dem tillstånd att återvända.

- 9 Det framgår av dessa bestämmelser i förening att när en utlänning döms för överträdelse av narkotikalagen är den domstol som har meddelat domen skyldig att besluta att han skall utvisas på livstid, såvida det inte föreligger synnerliga skäl, särskilt familjeskäl, som rättfärdigar att han kvarblir i landet. Den dömde kan därvid inte återvända till landet förrän efter en period om tre år och under förutsättning att justitieministern meddelar ett tillstånd som omfattas av dennes befogenhet att göra en skönsmässig bedömning.
- 10 Grekiska medborgare, vilka inte kan bli föremål för utvisning, kan däremot förbjudas att uppehålla sig inom vissa delar av territoriet, under förutsättning att de enligt lag nr 1729/1987 dömts till fängelse i fem år eller mera, det vill säga i huvudsak i fall av överlåtelse av narkotika. Detta förbud är emellertid fakultativt och kan inte åläggas för längre tid än fem år.

Bakgrund till tvisten vid den nationella domstolen

- 11 Donatella Calfa, som är italiensk medborgare, åtalades för innehav och bruk av otillåtna narkotiska preparat under en vistelse som turist på Kreta. Brottmålsdomstolen i Heraklion förklarade henne skyldig till brott mot narkotikalagen och dömde henne till fängelse i tre månader samt beslutade att hon skulle utvisas på livstid från Grekland.
- 12 Den 25 september 1995 överklagade Donatella Calfa beslutet av brottmålsdomstolen i Heraklion till Areios Pagos, enbart i den del det avser utvisning på livstid från Grekland. Hon gjorde därvid bland annat gällande att bestämmelserna om Europamedborgarskap, närmare bestämt artiklarna 8 och 8a i fördraget, samt bestämmelserna om friheten att tillhandahålla tjänster i artikel 59 i fördraget inte medger att en medlemsstat vidtar åtgärder för utvisning på livstid gentemot en medborgare

i en medlemsstat när motsvarande åtgärder inte tillämpas gentemot en grekisk medborgare.

Tolkningsfrågorna

- 13 Eftersom Arcios Pagos ansåg att det i det vid den domstolen anhängiga målet uppkom en fråga om huruvida de relevanta bestämmelserna i nationell lag är förenliga med gemenskapsrätten, har den ställt följande två tolkningsfrågor:

"1) Utgör de gemenskapsrättsliga bestämmelser som har angetts i skälen i beslutet om hänskjutande, särskilt artikel 8.1 och 8.2, artikel 8a.1 samt artiklarna 48, 52 och 59 i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen och bestämmelserna i de i samma skäl nämnda direktiven, men även varje annat därmed sammanhängande gemenskapsrättsligt direktiv som rör den fria rörligheten för personer och friheten att tillhandahålla tjänster samt slutligen den gemenskapsrättsliga likhetsprincipen som följer av artikel 7 i fördraget hinder för en nationell lagbestämmelse som ålägger den nationella domstolen att — såvida inte synnerliga skäl, särskilt familjeskäl, föreligger — med hänsyn till allmän ordning och säkerhet utvisa en medborgare i en medlemsstat i Europeiska gemenskapen på livstid, endast på grund av att denne i värdmedlemsstaten, där han uppehöll sig lagligen som turist, har begått brotten förvärv av narkotika uteslutande för eget bruk samt bruk av denna narkotika, om utvisningen innebär att det blir rättsligt omöjligt för den berörda personen att återvända till landet — såvida inte justitieministern efter eget skön efter tre år ger tillstånd till detta — för att utöva de aktiviteter som avses i de ovan nämnda gemenskapsrättsliga bestämmelserna och om en medborgare i värdmedlemsstaten som har begått samma brott kan dömas till samma fängelse-

straff, men däremot inte någon annan motsvarande åtgärd, såsom förbud mot upphåll som endast kan utdömas som en ytterligare, fakultativ påföljd förenad med påföljden fängelse, vilken särskilt är stadgad för överlåtelse av narkotika?

- 2) För det fall att de ovan nämnda gemenskapsrättsliga bestämmelserna i princip inte hindrar att en medborgare från en annan medlemsstat utvisas med stöd av en sådan nationell bestämmelse (se den första frågan ovan) och att den nationella domstolen enligt denna bestämmelse vad beträffar frågan om utvisning endast äger att efter eget skön bedöma om det föreligger synnerliga skäl, särskilt familjeskäl, för fortsatt upphåll i värdstaten, kan då en sådan åtgärd anses strida mot den gemenskapsrättsliga proportionalitetsprincipen, det vill säga är den oproportionerlig i förhållande till de ovannämnda brottens svårhetsgrad (se den första frågan), med hänsyn till att dessa brott enligt nationell rätt endast straffas på sätt som anges i motiveringen till beslutet om hänskjutande, medan utvisningsbeslutet som meddelas av den nationella domstolen är en utvisning på livstid, där det endast finns en möjlighet för justitieministern att efter tre år tillåta den berörda personen att återvända till värdstaten?”
- 14 Den nationella domstolen önskar i huvudsak få klarhet i om artikel 8.1 och 8.2 och artiklarna 8a.1, 48, 52 och 59 samt direktiv 64/221 utgör hinder mot att tillämpa en lagstiftning som ålägger den nationella domstolen att, utom i vissa undantagsfall, särskilt när det föreligger familjeskäl, besluta att medborgare i andra medlemsstater som inom territoriet har befunnits skyldiga till förvärv och innehav av narkotika enbart för eget bruk skall utvisas på livstid från detta territorium.
- 15 Frågan skall först behandlas med avseende på de gemenskapsrättsliga bestämmelserna avseende friheten att tillhandahålla tjänster.
- 16 Det skall inledningsvis påpekas att principen om frihet att tillhandahålla tjänster, som har införts genom artikel 59 i fördraget och är en av de grundläggande principerna i detta fördrag, även inbegriper frihet för mottagare av tjänster att bege sig till en annan medlemsstat för att där mottaga en tjänst utan att hindras av restriktioner.

tioner, och att turister skall anses som mottagare av tjänster (se dom av den 2 februari 1989 i mål 186/87, Cowan, REG 1989, s. 196, punkt 15; svensk specialutgåva, volym 10).

- 17 Det skall även påpekas att även om straffrättslig lagstiftning i princip faller inom ramen för medlemsstaternas behörighet, sätter gemenskapsrätten gränser för denna behörighet, vilket framgår av domstolens fasta rättspraxis. En sådan lagstiftning får således inte inskränka de grundläggande friheter som garanteras av gemenskapsrätten (se domen i det ovannämnda målet Cowan, punkt 19).

- 18 I det förevarande fallet utgör påföljden utvisning på livstid från territoriet, som är tillämplig på medborgare i andra medlemsstater i fall då de dömts för förvärv och innehav av narkotika för eget bruk, en uppenbar inskränkning i friheten att tillhandahålla tjänster som erkänns i artikel 59 i fördraget, eftersom den utgör själva negationen av denna frihet. Detsamma gäller de övriga grundläggande friheter som stadgas i artikel 48 och 52 i fördraget, vilka nämns av den hänskjutande domstolen.

- 19 Det återstår emellertid att avgöra huruvida en sådan påföljd skulle kunna grundas på det undantag avseende allmän ordning som stadgas i artikel 56 i fördraget och vilket åberopas av den berörda medlemsstaten.

- 20 Enligt artikel 56 har nämligen medlemsstaterna, bland annat av hänsyn till allmän ordning, rätt att mot andra medlemsstaters medborgare vidta åtgärder som de inte kan vidta mot sina egna medborgare, eftersom de inte kan utvisa de sistnämnda från det nationella territoriet eller förvägra dem tillträde till detta (se dom av den 4 december 1974 i mål 41/74, Van Duyn, REG 1974 s. 1337, punkterna 22 och 23; svensk specialutgåva, volym 2; av den 18 maj 1982 i de förenade målen 115/81 och 116/81, Adoui och Cornuaille, REG 1982, s. 1665, punkt 7; svensk specialutgåva, volym 6; och av den 17 juni 1997 i de förenade målen C-65/95 och C-111/95, Shingara och Radiom, REG 1997 s. I-3343, punkt 28).

- 21 Enligt domstolens rättspraxis kan begreppet allmän ordning åberopas då det föreligger ett verkligt och tillräckligt allvarligt hot som påverkar ett av samhällets grundläggande intressen (se dom av den 27 oktober 1977 i mål 30/77, Bouchereau, REG 1977, s. 1999, punkt 35; svensk specialutgåva, volym 3).
- 22 I det avseendet skall det påpekas att en medlemsstat kan anse att bruket av narkotika utgör ett hot mot samhället som, i syfte att bevara den allmänna ordningen, kan motivera särskilda åtgärder mot utlänningar som överträder narkotikalagstiftningen.
- 23 Det skall dock erinras om att undantaget avseende allmän ordning, liksom alla avvikelser från en grundläggande princip i fördraget, skall tolkas restriktivt.
- 24 I det avseendet skall det erinras om att artikel 1.1 i direktiv 64/221 bland annat gäller medborgare i en medlemsstat som reser till en annan medlemsstat för att mota tjänster och att direktivet sätter gränser för medlemsstaternas rätt att utvisa utlänningar med åberopande av allmän ordning eller säkerhet. I artikel 3 i detta direktiv föreskrivs att åtgärder vidtagna med hänsyn till allmän ordning eller säkerhet, som har till verkan att begränsa uppehållsrätten för en medborgare i en annan medlemsstat, skall grunda sig uteslutande på den berörda personens eget uppförande. Dessutom skall tidigare domar för brott inte i sig utgöra anledning att vidta sådana åtgärder. Av detta följer att en tidigare dom för brott endast kan 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 (domen i det ovannämnda målet Bouchereau, punkt 28).
- 25 Av detta följer att en utvisningsåtgärd inte kan vidtas gentemot en gemenskapsmedborgare som Donatella Calfa annat än om hennes personliga uppförande,

förutom den omständigheten att hon har begått ett brott mot narkotikalagen, utgör ett verkligt och tillräckligt allvarligt hot som påverkar ett av samhällets grundläggande intressen.

- 26 Det skall även erinras om att den lagstiftning som är i fråga i målet vid den nationella domstolen föreskriver utvisning på livstid för medborgare i andra medlemsstater som på detta territorium har befunnits skyldiga till brott mot narkotikalagen, utom då synnerliga skäl, särskilt familjeskäl, rättfärdigar att de kvarblir i landet. Påföljden kan endast upphävas genom ett skönsmässigt beslut av justitieministern, vilket fattas efter en frist på tre år.
- 27 Under dessa omständigheter står det klart att en utvisning på livstid från territoriet meddelas automatiskt till följd av en brottmålsdom, utan att det tas hänsyn vare sig till det personliga uppförandet hos den som begått brottet eller till det hot mot den allmänna ordningen som denne utgör.
- 28 Av detta följer att villkoren för tillämpning av det undantag avseende allmän ordning som föreskrivs i direktiv 64/221, såsom de tolkats av domstolen, inte är uppfyllda och att undantaget avseende allmän ordning inte med framgång kan åberopas för att rättfärdiga en sådan inskränkning i friheten att tillhandahålla tjänster som föranleds av den lagstiftning som är i fråga i målet vid den nationella domstolen.
- 29 Av vad anförts följer att tolkningsfrågorna skall besvaras så, att artiklarna 48, 52 och 59 i fördraget samt artikel 3 i direktiv 64/221 utgör hinder mot att tillämpa en lagstiftning som ålägger den nationella domstolen att, utom i vissa undantagsfall, särskilt när det föreligger familjeskäl, besluta att medborgare i andra medlemsstater som har befunnits skyldiga till brotten förvärv och innehav av narkotika enbart för eget bruk skall utvisas på livstid från territoriet.

- 30 Under dessa omständigheter saknas anledning för domstolen att uttala sig om frågan huruvida en sådan lagstiftning som den som är tillämplig i målet vid den nationella domstolen är förenlig med artiklarna 8 och 8a i fördraget.

Rättegångskostnader

- 31 De kostnader som har förorsakats av den grekiska, den franska, den nederländska och den brittiska regeringen samt kommissionen, vilka har inkommit med yttranden till domstolen, är inte ersättningsgilla. Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

— angående de frågor som genom beslut av den 27 september 1996 har ställts av Arcios Pagos — följande dom:

Artiklarna 48, 52 och 59 i EG-fördraget samt artikel 3 i rådets direktiv 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 utgör hinder mot att tillämpa en lagstiftning som ålägger den nationella domstolen att, utom i vissa undantagsfall, särskilt när det föreligger familjeskäl, besluta att medbor-

gare i andra medlemsstater som har befunnits skyldiga till brotten förvärv och innehav av narkotika enbart för eget bruk skall utvisas på livstid från territoriet.

Rodríguez Iglesias

Kapteyn

Jann

Gulmann

Murray

Edward

Ragnemalm

Sevón

Wathelet

Schintgen

Ioannou

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 19 januari 1999.

R. Grass

G. C. Rodríguez Iglesias

Justitiesekreterare

Ordförande