DOMSTOLENS DOM
AF 26. FEBRUAR 1975 [1]

# Carmelo Angelo Bonsignore mod Oberstadtdirektor der Stadt Köln (anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Verwaltungsgericht Köln

»Offentlige orden og sikkerhed«

**Sag 67/74**

Sammendrag

*Fri bevægelighed for personer — ikke-forskelsbehandling — fravigelser — streng fortolkning — krænkelse af den offentlige orden i en medlemsstat — udvisning — personlige forhold — generalpræventiv foranstaltning — forbud*

*(EØF-traktatens artikler 48 og 56; Rådets direktiv nr. 64/221, artikel 3, stk. 1 og 2)*

Det er formålet med direktiv nr. 64/221 at samordne de foranstaltninger, der er påkrævet af hensynet til den i traktatens artikler 48 og 56 nævnte beskyttelse af den offentlige orden og sikkerhed, for at gøre anvendelsen af disse foranstaltninger forenelig med det grundlæggende princip om fri bevægelighed for personer inden for Fællesskabet og udelukkelse af enhver forskelsbehandling inden for traktatens område mellem egne og andre medlemsstaters statsborgere.

Da afvigelser fra reglerne om den frie bevægelighed for personer er undtagelser, som skal fortolkes snævert, udtrykker begrebet »personlige forhold« et krav om, at en udvisningsforanstaltning kun kan træffes til at imødegå sådanne trusler mod den offentlige orden og sikkerhed, som kan hidrøre fra den pågældende person.

Det følger heraf, at artikel 3, stk. 1 og 2 i direktiv nr. 64/221 forhindrer udvisningen af en statsborger i en medlemsstat, hvis denne udvisning besluttes med det formål at afskrække andre udlændinge, dvs. hvis den er støttet på »generalpræventive« grunde.

I sag 67/74

angående en anmodning, som i medfør af EØF-traktatens artikel 177 er indgivet til Domstolen af Verwaltungsgericht Köln for i den sag, der verserer for nævnte ret mellem

1 — Processprog: Tysk.

CARMELO ANGELO BONSIGNORE, kemiarbejder, bosiddende i Köln,

og

»OBERSTADTDIREKTOR« for byen Köln, som intervenient det offentliges repræsentant ved Verwaltungsgericht Köln,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af artikel 3, stk. 1 og 2 i Rådets direktiv nr. 64/221 af 25. februar 1964 om samordning af de særlige foranstaltninger, som gælder for udlændinge med hensyn til rejse og ophold, og som er begrundet i hensynet til den offentlige orden, sikkerhed og sundhed,

afsiger

DOMSTOLEN

sammensat af: præsidenten R. Lecourt, afdelingsformændene R. Mertens de Wilmars og Mackenzie Stuart, dommerne A. M. Donner, R. Monaco, P. Pescatore (refererende), H. Kutscher, M. Sørensen og A. O'Keeffe,

generaladvokat: H. Mayras
justitssekretær: A. Van Houtte

følgende

## DOM

## Sagsfremstilling

De faktiske omstændigheder, retsforhandlingernes forløb og de i henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen afgivne indlæg kan sammenfattes således:

### I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlingernes forløb

Carmelo Angelo Bonsignore, der er italiensk statsborger, ankom i oktober 1968 i en alder af 18 år til forbundsrepublikken Tyskland for der at tiltræde en stilling som kemiarbejder i Köln. Hans opholdstilladelse, der var udstedt den 5. november 1968, blev den 8. august 1969 af »Oberstadtdirektor« i Köln forlænget for et tidsrum af 5 år.

I maj 1971 erhvervede Bonsignore af en ukendt person en revolver af kaliber 6.35 uden at være i besiddelse af en våbentilladelse.

Den 30. maj 1971 sårede han under håndteringen af denne revolver sin yngre broder Angelo, der senere døde.

»Schøffengericht« ved »Amtsgericht« Köln idømte den 20. oktober 1972 Bonsignore en bøde for overtrædelsen af våbenloven og kendte ham skyldig i uagtsomt manddrab, idet det dog bestemtes, at han ikke skulle idømmes nogen straf af denne grund.

Som følge af denne dom har »Oberstadtdirektor« for byen Köln ved »Ordnungsverfügung« af 15. september 1972 i henhold til artikel 10, stk. 1, nr. 2 i fremmedloven af 28. april 1965 sammenholdt med artikel 12 i loven af 22. juli 1969 om indrejse og ophold for statsborgere fra EØF's medlemsstater besluttet at udvise Bonsignore fra forbundsrepublikken Tysklands territorium og bestemt, at denne foranstaltning skal gennemføres øjeblikkeligt.

Den 4. oktober 1972 indgav Bonsignore en klage herover, som »Oberstadtdirektor« afviste ved afgørelse af 10. oktober.

Ved kendelse af 10. oktober 1972 har Verwaltungsgericht Köln som følge af Bonsignores sagsanlæg, der blev indgivet den 26. oktober 1972, udsat gennemførelsen af udvisningsforanstaltningen.

En administrativ klage fra Bonsignore mod udvisningskendelsen blev afvist af Kölns »Regierungspräsident« ved afgørelse af 26. april 1973.

Bonsignore anlagde den 23. maj 1973 sag mod denne afgørelse ved Verwaltungsgericht Köln.

Denne ret har navnlig konstateret, at tysk forvaltningsretspraksis er delt vedrørende fortolkningen af de vigtigste nationale bestemmelser om begrænsninger i den frie bevægelighed i Forbundsrepublikken, navnlig § 12 i lov af 22. juli 1969 om indrejse og ophold for statsborgere fra EØF's medlemsstater. Ifølge denne bestemmelses stk. 1 kan en udvisning eller en tvangsmæssig bortvisning kun bestemmes af hensyn til den offentlige sikkerhed eller orden, eller hvis den pågældende tilstedeværelse påvirker andre af Forbundsrepublikkens grundlæggende interesser; ifølge samme bestemmelses stk. 3 kan de afgørelser eller foranstaltninger, som er opregnet i stk. 1, kun træffes, hvis den fremmedes personlige forhold berettiger det, og i henhold til stk. 4 kan alene det forhold, at der er faldet en straffedom, ikke begrunde sådanne afgørelser eller foranstaltninger. § 12 rejser således det spørgsmål, om en statsborger fra en EØF-medlemsstat kan udvises fra forbundsrepublikken Tysklands territorium af generalpræventive grunde.

Dette spørgsmål skal utvivlsomt afgøres ved fortolkning af national ret; da denne imidlertid skal fortolkes i overensstemmelse med fællesskabsretten og dens formål, forudsætter et endeligt svar en forudgående fortolkning af artikel 3, stk. 1 og 2 i Rådets direktiv nr. 64/221 af 25. februar 1964 om samordning af de særlige foranstaltninger, som gælder for udlændinge med hensyn til rejse og ophold, og som er begrundet i hensynet til den offentlige orden, sikkerhed og sundhed (EFT-specialudgave 1963-1964, s. 109; org. ref. JO 1964, s. 850), i henhold til hvilken »forholdsregler vedrørende den offentlige orden eller sikkerhed ... udelukkende [bør] støttes på den pågældendes personlige forhold« og »straffedomme alene ... ikke uden videre [kan] begrunde disse forholdsregler«.

Ved kendelse af 30. juli 1974 har Verwaltungsgericht Køln (5. afdeling) derfor i henhold til EØF-traktatens artikel 177 besluttet at udsætte sagen, indtil Domstolen har truffet præjudiciel afgørelse vedrørende følgende spørgsmål:

1. Skal artikel 3, stk. 1 og 2 i Rådets direktiv nr. 64/221 af 25. februar 1964 om samordning af de særlige foranstaltninger, som gælder for udlændinge med hensyn til rejse og ophold, og som er begrundet i hensynet til den offentlige orden, sikkerhed og sundhed, fortolkes således, at en udvisning af en statsborger fra en medlemsstat i EØF foretaget af statslige myndigheder i en anden medlemsstat er udelukket, hvis den er begrundet i ønsket

om at afskrække andre udlændinge fra at begå lignende eller tilsvarende strafbare handlinger, som den udviste tiltales for, eller andre overtrædelser af den offentlige sikkerhed og orden, dvs. begrundet i generalprævention?

2. Indebærer den nævnte bestemmelse i direktivet, at en udvisning af en statsborger i en anden medlemsstat i EØF kun er mulig, hvis der foreligger klare holdepunkter for, at den udenlandske EØF-statsborger, som er blevet dømt for en strafbar handling, på ny vil begå noget strafbart eller på anden måde krænke den offentlige sikkerhed og orden i en medlemsstat inden for EØF, dvs. hvis den er begrundet i specialprævention?

Kendelsen fra Verwaltungsgericht Köln blev registeret på Domstolens justitskontor den 14. september 1974.

I henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen er der den 28. oktober 1974 indgivet skriftlige indlæg af »Oberstadtdirektor« i Köln, sagsøgte i hovedsagen, den 18. november af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, den 27. november af intervenient i hovedsagen, det offentliges repræsentant ved Verwaltungsgericht Köln, og den 28. november af regeringen for Den italienske Republik.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede de mundtlige forhandlinger uden forudgående bevisførelse.

## II — Skriftlige indlæg indgivet til Domstolen

*»Oberstadtdirektor« i Köln,* sagsøgte i hovedsagen, er af den opfattelse, at den sondring, Verwaltungsgericht Köln foretager mellem »specialprævention«, som er karakteriseret ved, at der foreligger klare holdepunkter for at antage, at den fremmede, som er idømt en straf for en forbrydelse, påny begår en lovovertrædelse, og »generalprævention«, hvorved udvisningen af en udlænding er begrundet i ønsket om at afskrække andre udlændinge fra at begå lignende eller tilsvarende strafbare handlinger, er irrelevant: artikel 3, stk. i direktiv nr. 64/221 henviser både til udlændingens »personlige forhold« og til »foranstaltninger vedrørende den offentlige orden eller sikkerhed«.

Begrebet »personlige forhold« er uproblematisk: den udlænding, som har fået tilkendt en straf på grund af en lovovertrædelse, giver altid alene ved sit personlige forhold begrundelsen for sin udvisning.

Ved henvisningen til offentlig orden og sikkerhed sigter direktivet til begrebet »fare«. Imidlertid er det ikke blot politiets og sikkerhedstjenestens opgave at fjerne bestående forstyrrelser men også og navnlig at sikre præventivt forsvar mod de farer, som truer sikkerheden og den offentlige orden, idet en sådan »fare« kan bestå i det forhold, at der kan ske en skade, hvis indtræden forekommer de kompetente myndigheder sandsynlig på baggrund af deres erfaring. Den tyske fremmedlovgivning går ud fra dette centrale fare-begreb og nævner visse kategorier af strafbare handlinger, herunder overtrædelser af våbenlovgivningen, som generelt anses for særligt farlige for den fredelige og sikre sameksistens mellem tyskere og udlændinge. Ministerielle anordninger henstiller udtrykkeligt til fremmedpolitiet at udvise en særlig strenghed i visse tilfælde udfra den betragtning, at fremmede, som gør sig skyldige i visse lovovertrædelser udgør en særlig alvorlig trussel mod sameksistensen i en talstærk befolkning, som — i storbyerne — er koncentreret på et begrænset område. Myndighederne skal tage den almindelige fare i betragtning, som udgøres af visse udlændinge, der er dømt for særligt samfundsfarlige handlinger, såsom ulovlig brug af skydevåben og den heraf følgende trussel mod den offentlige sikkerhed og orden; de må således have ret til at udvise disse personer.

Udvisningen af en udlænding har under visse betingelser den supplerende og ønskelige virkning, at en sådan foranstaltning rygtes og får en ubestrideligt afskrækkende virkning.

*Det offentliges repræsentant ved Verwaltungsgericht Køln.* intervenient i hovedsagen, bemærker, at der i det omfang, hvor loven om indrejse og ophold for statsborgere fra EØF-medlemsstaterne for så vidt angår ophold i Forbundsrepublikken giver disse en gunstigere retsstilling end generelt ifølge fremmedlovgivningen, bør ske anvendelse af førstnævnte lov.

I den foreliggende sag er Bonsignore i henhold til § 10, stk. 1, nr. 2 i fremmedlovgivningen sammenholdt med § 12 i loven om indrejse og ophold for statsborgere i EØF-medlemsstater blevet pålagt en udvisningsforanstaltning for ulovlig erhvervelse og opbevaring af et våben. Han har været idømt straf for en lovovertrædelse; i øvrigt indebærer ulovlig erhvervelse og opbevaring af våben en fare for sikkerheden og den offentlige orden og berettiger af denne grund til en udvisningsforanstaltning i henhold til § 10, stk. 1, nr. 11. Der er faktisk grund til at betragte interessen i, at udenlandske arbejdstagere respekterer den tyske retsorden, som en for forbundsrepublikken Tyskland »væsentlig interesse« i denne bestemmelses forstand. Integrationen af udenlandske arbejdstagere i Forbundsrepublikkens liv og samfund forudsætter navnlig, at man klargør sig vigtigheden af den offentlige sikkerhed og orden, særlig i de store industrielle centre. Ulovlig opbevaring af og handel med våben bør betragtes som et indgreb i interesser, som er uhyre vigtige for Forbundsrepublikken, og som også berettiger udvisningen, selv om ingen af de andre omstændigheder, der er opregnet i fremmedlovens § 10, stk. 1, foreligger.

For så vidt angår loven om indrejse og ophold for statsborgere fra EØF-medlemsstaterne bør det konstateres, at dens § 1 bestemmer, at statsborgerne fra medlemsstaterne ikke kan udvises, medmindre dette er begrundet i den offentlige sikkerhed eller orden, eller hvis deres tilstedeværelse påvirker andre for forbundsrepublikken Tyskland væsentlige interesser. Disse to situationer svarer tilsammen til det begreb om offentlig orden, som er udviklet i de retssystemer, der er inspireret af romerretten, og omfatter samtlige de bestemmelser, der er udstedt af hensyn til den offentlige interesse; situationerne dækkes af traktatens artikel 48, stk. 3, i henhold til hvilken der af hensyn til den offentlige orden kan pålægges begrænsninger i arbejdskraftens frie bevægelighed.

Der er således overensstemmelse mellem fremmedloven og loven om indrejse og ophold for statsborgere i EØF-medlemsstaterne.

De begunstigelser, der er forbeholdt sidstnævnte, er — i henseende til den foreliggende sag — hjemlet i § 12, stk. 3 og 4 i loven af 1969. Navnlig kan en udvisningsforanstaltning ifølge § 12, stk. 3, 1. pkt. kun støttes på udlændingens personlige forhold; Bonsignore har imidlertid fremkaldt udvisningsforanstaltningen ved at overtræde den tyske våbenlovgivning, dvs. ved sit personlige forhold. I øvrigt bør § 12, stk. 3 i loven om indrejse og ophold for statsborgere fra EØF-medlemsstaterne fortolkes på grundlag af direktiv nr. 64/221 og navnlig artikel 3, stk. 1, i henhold til hvilken »forholdsregler vedrørende den offentlige orden eller sikkerhed . . . udelukkende [bør] støttes på den pågældendes personlige forhold«. I denne bestemmelse forbydes det på ingen måde at indskrænke de fundamentale rettigheder, der består i fri bevægelighed, af hensyn til almindelig afskrækkelse, generalprævention; det undtales deri, at forholdsregler, der træffes mod en person, kun er lovlige, hvis den pågældende har forstyrret den offentlige orden alene på grund af sit personlige forhold, men ikke, at det ved forholdsregler, der bliver truffet af hensyn til den offentlige orden, kun er den pågældende selv, der personligt må afskrækkes. I betragtning af generalpræventionens vigtighed for opretholdelsen af den offentlige orden burde direktivet

— hvis det havde været hensigten — klart have udtalt sit forbud.

Direktivet sigter på at forbyde ethvert misbrug af forholdsregler vedrørende den offentlige orden, som generelt er hjemlet i traktatens artikel 48, stk. 3; navnlig direktivets artikel 3, stk. 1 har til formål at beskytte den statsborger, som ikke selv er årsag til en forstyrrelse af den offentlige orden. Når special- og generalpræventionen i et enkelt tilfælde objektivt er berettiget, dvs. når de er egnet til at opfylde deres formål om afskrækkelse, er disse former lovlige i henhold til direktivet som foranstaltninger vedrørende den offentlige orden.

I øvrigt er den fortolkning af direktivets artikel 3, stk. 1, at en udvisning foretaget af generalpræventive grunde er lovlig, hverken uforenelig med traktatens artikel 48, stk. 3 eller med andre bestemmelser i fællesskabsretten.

Den fundamentale rettighed, fri bevægelighed, er ifølge de klare ord i traktatens artikel 48, stk. 3 ledsaget af et forbehold om »begrænsninger, der retfærdiggøres af hensynet til den offentlige orden«. Denne rettighed kan kun gennemtvinges inden for Fællesskabet, hvis den ikke skader den offentlige orden; en for »vidtgående« fri bevægelighed vil medføre konsekvenser, som strider mod tilstræbte mål.

Udvisning af generalpræventive grunde udgør et uomgængeligt middel til gennemførelse af integrationen af udenlandske arbejdstagere i den eksisterende offentlige orden. I løbet af den igangværende første fase i integrationsprocessen kræver opretholdelsen af den offentlige orden, den hurtigst mulige integration af de udenlandske arbejdstagere og den gensidige gennemførelse af en fri og harmonisk bevægelighed, at der i et enkelttilfælde kan foretages en udvisningsforanstaltning med et generalpræventivt formål.

Artikel 3, stk. 1 i direktiv nr. 64/221 skal derfor fortolkes således, at en udvisningsforanstaltning, der objektivt er begrundet i generalprævention, og som sigter på at opretholde den offentlige orden, er forenelig med fællesskabsretten.

*Regeringen for Den italienske Republik* er af den opfattelse, at artikel 3 i direktiv nr. 64/221 giver udtryk for Rådets ønske om at nå til en drastisk begrænsning af det begreb, den offentlige orden og sikkerhed, som kan berettige udstedelsen af specielle forholdsregler over for arbejdstagerne inden for Fællesskabet. I artiklens stk. 1 bestemmes det, at særlige forholdsregler udelukkende kan støttes på den pågældendes personlige forhold, mens det ifølge stk. 2 udtrykkeligt er forbudt at betragte eksistensen af straffedomme som en tilstrækkelig og rimelig begrundelse for at anvende en særlig forholdsregel over for en arbejdstager fra Fællesskabet. Ved stk. 1 er det udelukket, at særlige forholdsregler kan begrundes i omstændigheder eller vurderinger, som ikke støttes på den pågældendes personlige forhold, mens bedømmelsen af, om den offentlige orden kan begrunde særlige forholdsregler, i henhold til stk. 2 skal ske på en speciel og aktuel måde, idet den almindelige henvisning til den vurdering, straffedommeren foretager ved afgørelse om straf, ikke kan berettige disse forholdsregler.

De særlige forholdsregler over for udenlandske EØF-arbejdere kan således kun gennemføres af specialpræventive og ikke af generalpræventive grunde.

Det er allerede klart efter bestemmelsens ordlyd, at den frygtede fare for den offentlige orden må stå i snæver og særlig sammenhæng med arbejdstagerens adfærd.

Hvis forholdsreglen også kunne træffes af almindelige generalpræventive grunde, ville den enkeltes adfærd ikke være årsagen til den frygtede forstyrrelse af den offentlige orden men blot en almindelig anledning til denne; imidlertid kræver direktivets artikel 3, stk. 1, at der foreligger en kausal sammenhæng mellem arbejdstagerens adfærd og den frygtede fare for den offentlige orden. Hvis man gik ud fra, at en begrænsende forholdsregel kunne vedtages på grund af en generel

fare for den offentlige orden, selv om der ikke var grund til at forvente et fremtidigt strafbart forhold fra arbejdstagerens side, ville man dermed tillade domfældelse af en udenlandsk EØF-arbejdstager, ikke på grund af hans særlige adfærd eller forventningen om en sådan adfærd, men på grund af forventningen om andre personers retstridige forhold. Dette resultat ville stride mod principperne om retfærdighed og billighed og samtidig være uforeneligt med selve grundlaget for fællesskabsretten, navnlig med grundsætningen om arbejdstagernes frie bevægelighed; det ville kunne føre til en sand forskelsbehandling på grundlag af nationaliteten.

Det forhold, at direktivets artikel 3, stk. 1 har villet begrænse udstedelsen af særlige forholdsregler vedrørende den offentlige orden mod udenlandske arbejdstagere fra et EØF-land til sådanne, som er specialpræventivt begrundet, bekræftes i stk. 2 i artikel 3, som udtrykkeligt udelukker særlige forholdsregler, der alene er begrundet i tilstedeværelsen af en straffedom. Når direktivet ikke engang anerkender tilstedeværelsen af en straffedom som egnet grundlag for en forholdsregel, kan der deraf a fortiori sluttes, at der ikke foreligger nogen beføjelse til at træffe foranstaltninger udelukkende af generalpræventive grunde, fordi sådanne forholdsregler nødvendigvis måtte støttes ikke på den konkrete bedømmelse af arbejdstagerens forhold men på en abstrakt bedømmelse af elementer, som i endnu mindre grad er objektive og betryggende end tilstedeværelsen af en straffedom.

*Kommissionen for De europæiske Fællesskaber* henviser til, at medlemsstaterne er bemyndiget til at begrænse den traktatmæssigt foreskrevne frie bevægelighed for statsborgere fra landene i Det europæiske økonomiske Fællesskab, når det er begrundet i »hensynet til den offentlige orden, den offentlige sikkerhed og den offentlige sundhed«. Den ordning, der er fastsat herfor i artikel 3 i direktiv nr. 64/221, har således karakter af en undtagelsesregel, og den må i henhold til generelle retsgrundsætninger undergives en restriktiv fortolkning. Nævnte tekst er helt klar: ved at bestemme, at »udelukkende ... den pågældendes personlige forhold« er afgørende, kræver den en individuel anskuelsesmåde. Dette gælder også med henblik på forudsætningerne for de forholdsregler vedrørende den offentlige orden og sikkerhed, som medlemsstaterne træffer over for statsborgere fra andre medlemsstater. I denne henseende er staternes skønsbeføjelse begrænset af direktivets artikel 3, stk. 2, ifølge hvilken straffedomme ikke »uden videre« kan begrunde sådanne forholdsregler.

Nødvendigheden af at bedømme hvert enkelt tilfælde individuelt gælder i henseende til det formål, der søges opnået med den pågældende forholdsregel.

I henhold til direktivets ordlyd må synspunktet om afskrækkelse af andre udlændinge fra fremtidig at begå tilsvarende eller lignende forbrydelser ikke spille nogen rolle.

For det tilfælde, at ordlyden af artikel 3, stk. 1 kunne give anledning til afvigende fortolkninger, ville kravet om snæver fortolkning indebære, at man i tvivlstilfælde ikke bestemte sig til fordel for afskrækkelsessynspunktet.

Denne fortolkning svarer til ånd og mål i direktivet. Retten til fri bevægelighed bevirker, at statsborgerne fra EØF-medlemsstater har ret til — på de betingelser, som er nævnt i direktivet — at opholde sig på de øvrige medlemsstaters territorium. Disse kan givet påberåbe sig forbeholdet om »begrænsninger ... af hensyn til den offentlige orden og sikkerhed«; men skønsbeføjelsen, som medlemsstaterne bevarer inden for dette område — også selv om man med god grund tillægger begreberne offentlig orden, sikkerhed og sundhed et fællesskabsmæssigt indhold — må respektere direktivets artikel 3, stk. 1. Denne begrænsning har ingen mening, medmindre den stiller statsborgerne i EØF-landene i en bedre situation end den, andre udlændinge besidder, hvilket ikke længere vil være tilfældet, hvis betragtninger

om generalprævention kan være tilstrækkelig begrundelse for en afgørelse om udvisning.

Spørgsmålene fra Verwaltungsgericht Køln bør således besvares på følgende måde:

Artikel 3 i Rådets direktiv nr. 64/221 skal fortolkes således, at en udvisning af en statsborger i en EØF-medlemsstat, som har modtaget en straffedom, ikke kan tages i betragtning af hensyn til afskrækkelsen af andre udlændinge fra at begå tilsvarende eller lignende lovovertrædelser (begrebet om generalprævention) men udelukkende, hvis man efter en grundig undersøgelse må befrygte, at nævnte udlænding pány vil gøre indgreb i den offentlige sikkerhed og orden (begrebet om specialprævention).

III — Mundtlige forhandlinger

»Oberstadtdirektor« Köln, repræsenteret af Oberrechtsrat Trutz von Wolff, regeringen for Den italienske Republik, repræsenteret af Giorgio Zagari, stedfortræder for Avvocato Generale dello Stato, og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, repræsenteret af sin juridiske rådgiver, Rolf Wägenbaur, har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 21. januar 1975;

Generaladvokaten har fremsat sit forslag til afgørelse den 19. februar 1975.

## Præmisser

1 Ved kendelse af 30. juli 1974, indgået til Domstolens justitskontor den 14. september s.å., har Verwaltungsgericht Köln i henhold til EØF-traktatens artikel 3, stk. 1 og 2 i Rådets direktiv nr. 64/221 af 25. februar 1964 om samordning af de særlige foranstaltninger, som gælder for udlændinge med hensyn til rejse og ophold, og som er begrundet i hensynet til den offentlige orden, sikkerhed og sundhed (EFT-specialudgave 1963-1964, s. 109; org. ref. JO s. 850);

disse spørgsmål er blevet rejst under en sag anlagt af en italiensk statsborger, som bor i forbundsrepublikken Tyskland, angående en mod ham rettet afgørelse om udvisning, truffet af den inden for fremmedlovgivningen kompetente myndighed efter en straffedom mod den pågældende for overtrædelse af våbenloven og uagtsomt manddrab;

2 det følger af forelæggelseskendelsen, at sagsøgeren i hovedsagen ulovligt er kommet i besiddelse af et skydevåben og efter en uagtsom håndtering af dette ved et uheld har forvoldt sin broders død;

af denne grund blev han for den kompetente kriminalret idømt en bøde for overtrædelse af våbenlovgivningen;

nævnte ret har ligeledes kendt ham skyldig i uagtsomt manddrab uden imidlertid af den grund at pålægge ham nogen sanktion, idet det blev fundet, at en straf ikke ville få nogen betydning på grund af omstændighederne, navnlig den moralske straf, gerningsmanden har lidt som følge af sin uagtsomhed;

3 efter straffedommen har den med hensyn til fremmedlovgivningen kompetente myndighed truffet afgørelse om udvisning af den pågældende i henhold til fremmedloven af 28. april 1965 (Bundesgesetzblatt, del I, s. 353) sammenholdt med loven af 22. juli 1969 om rejse og ophold for statsborgere i medlemsstaterne i Det europæiske økonomiske Fællesskab (Bundesgesetzblatt, del I, s. 927) vedtaget til gennemførelse i forbundsrepublikken Tyskland af direktiv nr. 64/221;

4 Verwaltungsgericht har, efter at der for den er anlagt sag mod nævnte afgørelse, ment, at udvisningen på grund af de særlige omstændigheder i det foreliggende tilfælde ikke kan retfærdiggøres af »specialpræventive« grunde, når henses til de kendsgerninger, som har givet anledning til straffedommen, eller til de personlige — nuværende og påregnelige — forhold hos sagsøgeren i hovedsagen;

ifølge Verwaltungsgericht kunne den trufne foranstaltning kun begrundes ud fra »generalpræventive« hensyn, hvilket er fremhævet både af Oberstadtdirektor og af det offentliges repræsentant med støtte i den afskrækkende virkning, som udvisningen af en udlænding, der ulovligt besidder et våben, må have på indvandrede i en tid med genopblussen af volden i store bycentrer;

Verwaltungsgericht, som skal anvende lovgivningsbestemmelser — navnlig § 12 i lov af 22. juli 1969 — som er vedtaget til gennemførelse af et direktiv fra Fællesskabet, finder det nødvendigt, at Domstolen giver en fortolkning af de bestemmelser, der svarer til dette direktiv, for at den nationale lov kan blive anvendt i overensstemmelse med fællesskabsrettens krav;

i denne forbindelse har Verwaltungsgericht forelagt Domstolen to spørgsmål, der lyder som følger:

Skal artikel 3, stk. 1 og 2 i Rådets direktiv nr. 4/221 af 25. februar 1964 om samordning af de særlige foranstaltninger, som gælder for udlændinge med hensyn til rejse og ophold, og som er begrundet i hensynet til den offentlige orden, sikkerhed og sundhed, fortolkes således, at udvisning af en statsborger fra en medlemsstat i EØF foretaget af statslige myndigheder i en anden medlemsstat er udelukket, hvis den er begrundet i ønsket om at afskrække andre udlændinge fra at begå lignende eller tilsvarende strafbare handlinger, som den udviste tiltales for, eller andre overtrædelser af den offentlige sikkerhed og orden, dvs. begrundet i generalprævention?

Indebærer den nævnte bestemmelse i direktivet, at en udvisning af en statsborger fra en medlemsstat i EØF kun er mulig, hvis der foreligger klare holdepunkter for, at den udenlandske EØF-statsborger, som er blevet dømt for en strafbar handling, påny vil begå noget strafbart eller på anden måde krænke den offentlige sikkerhed og orden i en medlemsstat inden for EØF, dvs. hvis den er begrundet i specialprævention?

5 I henhold til artikel 3, stk. 1 og 2 i direktiv nr. 64/221 »bør forholdsreglerne vedrørende den offentlige orden eller sikkerhed udelukkende støttes på den pågældendes personlige forhold«, og »straffedomme alene kan ikke uden videre begrunde disse forholdsregler«;

disse bestemmelser skal fortolkes i lyset af direktivets formål, som navnlig er at samordne de foranstaltninger, der er påkrævet af hensyn til den i traktatens artikler 48 og 56 nævnte beskyttelse af den offentlige orden og sikkerhed, for at gøre anvendelsen af disse foranstaltninger forenelig med det grundlæggende princip om fri bevægelighed for personer inden for Fællesskabet og udelukkelse af enhver forskelsbehandling inden for traktatens område mellem egne og andre medlemsstaters statsborgere;

6 herudfra er det efter direktivets artikel 3 klart, at der ikke over for statsborgere i andre medlemsstater i Fællesskabet i henseende til foranstaltninger til beskyttelse af den offentlige orden og sikkerhed må anvendes begrundelser, som er løsrevet fra det enkelte tilfælde, således som det navnlig fremgår af det krav, der er formuleret i stk. 1, hvorefter det »udelukkende« er de pågældendes »personlige forhold«, der er afgørende;

da afvigelser fra reglerne om den frie bevægelighed for personer er undtagelser, som skal fortolkes snævert, udtrykker begrebet »personlige forhold« et krav om, at en udvisningsforanstaltning kun kan træffes til at imødegå sådanne trusler imod den offentlige orden og sikkerhed, som kan hidrøre fra den pågældende person;

7 de stillede spørgsmål bør følgelig besvares derhen, at artikel 3, stk. 1 og 2 i direktiv nr. 64/221 forhindrer udvisningen af en statsborger i en medlemsstat, hvis denne udvisning besluttes med det formål at afskrække andre udlændinge, dvs. hvis den — med den nationale domsmyndigheds ord — er støttet på »generalpræventive« grunde.

Vedrørende sagsomkostningerne

8 De udgifter, der er afholdt af regeringen for Den italienske Republik og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, som begge har indgivet indlæg for Domstolen, kan ikke godtgøres;

da retsforhandlingerne i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne.

På grundlag af disse præmisser,

kender

DOMSTOLEN

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt den af Verwaltungsgericht Köln ved kendelse af 30. juli 1974, for ret:

**Artikel 3, stk. 1 og 2 i Rådets direktiv nr. 64/221 af 25. februar 1964 om samordning af de særlige foranstaltninger, som gælder for udlændinge**

**med hensyn til rejse og ophold, og som er begrundet i hnsynet til den offentlige orden, sikkerhed og sundhed, forhindrer udvisningen af en statsborger i en medlemsstat, hvis denne udvisning besluttes med det formål at afskrække andre udlændinge.**

Lecourt Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Donner Monaco
Pescatore Kutscher Sørensen O'Keeffe

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 26. februar 1975.

A. Van Houtte
Justitssekretær

R. Lecourt
Præsident

## FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT H. MAYRAS FREMSAT DEN 19. FEBRUAR 1975 [1]

*Høje Ret.*

Den foreliggende præjudicielle sag indeholder en anmodning om fortolkning af Rådets direktiv nr. 221 af 25. februar 1964, der — som De ved — drejer sig om samordning af de særlige foranstaltninger, som gælder for udlændinge med hensyn til rejse og ophold, og som er begrundet i hensyn til den offentlige orden og, af særlig interesse her, den offentlige sikkerhed.

I Deres dom af 4. december 1974 i sag nr. 41/74, frøken Van Duyn, har De udtalt, at bestemmelserne i denne fællesskabsretsakts artikel 3, stk. 1, i henhold til hvilken »forholdsregler vedrørende den offentlige orden eller sikkerhed udelukkende bør støttes på den pågældendes personlige forhold«, hjemler borgerne »rettigheder, som de kan gøre gældende ved de nationale domstole, og som disse skal beskytte«

De har således anerkendt, at nævnte regel er umiddelbart anvendelig i den betydning, Deres retspraksis tillægger dette begreb.

De har ligeledes statueret, at bedømmelsen af det personlige forhold er en nødvendig betingelse for enhver foranstaltning, som indskrænker de vandrende arbejdstageres frie bevægelighed og beskæftigelse, og som træffes af de nationale myndigheder. Afvisning og udvisning, der er politiretlige foranstaltninger, som en stat kan benytte sig af i overensstemmelse med intern lov, er således kun berettigede i henhold til fællesskabsretten, hvis de er støttet på en individuel undersøgelse af den pågældende persons forhold.

1 — Oversat fra fransk.