DOMSTOLENS DOM
19. januar 1999 *

I sag C-348/96,

angående en anmodning, som Arios Pagos (Grækenland) i medfør af EF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende straffesag mod

Donatella Calfa

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af EF-traktatens artikel 7, artikel 8, stk. 1 og 2, artikel 8 A, stk. 1, artikel 48, 52 og 59, samt af alle fællesskabsdirektiver vedrørende den frie bevægelighed for personer og tjenesteydelser,

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, G. C. Rodríguez Iglesias, afdelingsformændene P. J. G. Kapteyn og P. Jann samt dommerne C. Gulmann, J. L. Murray, D. A. O. Edward, H. Ragnemalm (refererende dommer), L. Sevón, M. Wathelet, R. Schintgen og K. M. Ioannou,

generaladvokat: A. La Pergola
justitssekretær: assisterende justitssekretær H. von Holstein,

* Processprog: græsk.

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— Donatella Calfa ved advokat Dimosthenis Skandalis, Athen

— den franske regering ved kontorchef Catherine de Salins og ekspeditionssekretær Claude Chavance, begge Juridisk Tjeneste, Udenrigsministeriet, som befuldmægtigede

— den nederlandske regering ved juridisk konsulent Adriaan Bos, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget

— Det Forenede Kongeriges regering ved Stephanie Ridley, Treasury Solicitor's Department, som befuldmægtiget, bistået af barristers Stephen Richards og Mark Shaw

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Maria Patakia, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 13. januar 1998 er afgivet mundtlige indlæg af den græske regering ved kommitteret Ioanna Galani-Maragkoudaki, bistået af forskningsmedarbejder Stamatina Vodina, begge Sekretariatet for EF-ret, Udenrigsministeriet, som befuldmægtigede, af den franske regering ved Claude Chavance, af den nederlandske regering ved konsulent Marc Fierstra, Udenrigsministeriet, som

befuldmægtiget, af Det Forenede Kongeriges regering ved barrister Philip Sales, og af Kommissionen ved Maria Patakia,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 17. februar 1998,

afsagt følgende

Dom

1 Ved dom af 27. september 1996, indgået til Domstolen den 21. oktober 1996, har Arios Pagos i medfør af EF-traktatens artikel 177 stillet to præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af EF-traktatens artikel 7, artikel 8, stk. 1 og 2, artikel 8 A, stk. 1, artikel 48, 52 og 59, samt af alle fællesskabsdirektiver vedrørende den frie bevægelighed for personer og tjenesteydelser med henblik på at kunne afgøre, om en national lov om livsvarigt indrejseforbud på det græske territorium for statsborgere fra andre medlemsstater, som i Grækenland er blevet dømt for visse overtrædelser af loven om euforiserende stoffer, er forenelig med nævnte fællesskabsbestemmelser.

2 Spørgsmålene blev rejst under en straffesag, anlagt mod D. Calfa, som er fundet skyldig i overtrædelse af loven om euforiserende stoffer, og som er blevet idømt fængselsstraf på tre måneder, samt som supplerende straf er blevet pålagt livsvarigt indrejseforbud til græsk territorium.

Fællesskabsretlige bestemmelser

3 Artikel 1, stk. 1, i Rådets direktiv 64/221/EØF 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 1963-1964, s. 109) bestemmer følgende:

»Bestemmelserne i dette direktiv angår de statsborgere i en medlemsstat, der opholder sig i eller begiver sig til en anden af Fællesskabets medlemsstater enten for at yde lønnet arbejde eller udøve selvstændig erhvervsvirksomhed eller for at modtage tjenesteydelser.«

4 Artikel 3 i samme direktiv bestemmer følgende:

»1. Forholdsregler vedrørende den offentlige orden eller sikkerhed bør udelukkende støttes på den pågældendes personlige forhold.

2. Straffedomme alene kan ikke uden videre begrunde disse forholdsregler.

...«

Græsk lovgivning

5 I henhold til artikel 12, stk. 1, i lov nr. 1729/1989 om euforiserende stoffer, som ændret ved lov nr. 2161/1993, straffes enhver med fængselsstraf, der til personligt brug erhverver eller besidder euforiserende stoffer i mængder, som påviseligt udelukkende er til eget behov, samt enhver, som indtager euforiserende stoffer. Samme straf pålægges den, der dyrker cannabisblade i mængder, som må antages udelukkende at være bestemt til personligt brug.

6 Artikel 17, stk. 1, i lov nr. 1729/1987 med titlen »Opholdsbegrænsninger« bestemmer, at i tilfælde af idømmelse af frihedsstraf for overtrædelse af loven på over fem år eller derover, kan den pågældende retsinstans, såfremt den finder, at den dømtes ophold på visse steder kan have skadelige virkninger, enten for ham selv eller for omgivelserne, forbyde den pågældende ophold på disse områder for et tidsrum mellem et og fem år.

7 I henhold til samme lovs artikel 17, stk. 2, anordner retsinstansen for voksne eller mindreårige udlændinge, som idømmes straf for overtrædelse af loven, udvisning på livstid, medmindre der foreligger vigtige, især familiemæssige grunde, til deres fortsatte ophold i landet, i hvilke tilfælde artiklens stk. 1 finder anvendelse. Gennemførelse og suspension af udvisningen reguleres af artikel 74 i den græske straffelov.

8 I henhold til straffelovens artikel 74 kan udviste udlændinge kun indrejse i landet efter et tidsrum på tre år fra deres udvisning og kun, såfremt justitsministeren har godkendt deres tilbagevenden.

9 Det fremgår af disse bestemmelser under ét, at hvis en udlænding idømmes straf for overtrædelse af loven om euforiserende stoffer, skal den retsinstans, som har afsagt straffedommen, såfremt der ikke foreligger vigtige grunde, navnlig familiemæssige, anordne udvisning på livstid, således at den dømte først kan vende tilbage til landet efter et tidsrum på tre år og kun, såfremt justitsministeren meddeler tilladelse hertil ved en afgørelse, der er omfattet af ministerens skøn.

10 Græske statsborgere, som ikke kan være genstand for udvisningsforanstaltninger, kan derimod forbydes ophold på visse bestemte steder i landet, såfremt de i medfør af lov nr. 1729/1987 idømmes en fængselsstraf på fem år eller herover, altså hovedsagelig for handel med euforiserende stoffer. Dette forbud er imidlertid fakultativt og kan ikke overstige fem år.

De faktiske omstændigheder i hovedsagen

11 Den italienske statsborger, D. Calfa, blev fundet skyldig i besiddelse og brug af ulovlige euforiserende stoffer under en turistrejse på Kreta. Kriminalretten i Heraklion kendte hende skyldig for overtrædelse af loven om euforiserende stoffer og idømte hende en fængselsstraf på tre måneder samt anordnede hendes udvisning på livstid fra græsk område.

12 Den 25. september 1995 indgav D. Calfa kassationsanke til Arios Pagos til prøvelse af afgørelsen fra kriminalretten i Heraklion. Anken vedrørte udelukkende den del af afgørelsen, hvorved kriminalretten havde anordnet hendes udvisning fra græsk territorium på livstid. Hun gjorde herved navnlig gældende, at bestemmelserne vedrørende unionsborgerskabet, navnlig traktatens artikel 8 og artikel 8 A samt

bestemmelserne om udveksling af tjenesteydelser i traktatens artikel 59 forbyder medlemsstaterne at udvise en anden medlemsstats statsborgere på livstid, når en tilsvarende bestemmelse ikke gælder for græske statsborgere.

De præjudicielle spørgsmål

13 Da Arios Pagos fandt, at sagen rejste spørgsmål om foreneligheden af de relevante bestemmelser i den nationale lovgivning med fællesskabsretten, besluttede den at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende to præjudicielle spørgsmål:

»1) Er de fællesskabsretlige bestemmelser, som er anført i forelæggelsesdommens præmisser, navnlig artikel 8, stk. 1 og 2, artikel 8 A, stk. 1, og artikel 48, 52 og 59 i traktaten om oprettelse af De Europæiske Fællesskaber samt de gennemførelsesbestemmelser hertil, som er anført i præmisserne, eller andre bestemmelser i alle andre fællesskabsdirektiver, der vedrører personers frie bevægelighed og den frie udveksling af tjenesteydelser, samt endelig fællesskabsrettens lighedsprincip, som indeholdes i traktatens artikel 7, til hinder for en national lovbestemmelse, som påbyder de nationale domstole — medmindre der foreligger især, særligt familiemæssige, grunde — at udvise en statsborger fra en medlemsstat i De Europæiske Fællesskaber på livstid af hensyn til den offentlige orden og sikkerhed af den ene grund, at denne statsborger i værtsmedlemsstaten, hvor han lovligt befandt sig som turist, har gjort sig skyldig i erhvervelse af euforiserende stoffer alene til personligt brug og har indtaget narkotika, når udvisningen retligt gør det faktisk umuligt at vende tilbage til landet — medmindre justitsministeren efter tre år ved diskretionær afgørelse giver tilladelse hertil — med henblik på at udøve de i de nævnte fællesskabsretlige bestemmelser omhandlede erhvervsaktiviteter, og

når en statsborger i værtsmedlemsstaten, som har begået samme strafbare forhold, kan straffes med samme fængselsstraf, men ikke med andre tilsvarende foranstaltninger, som f.eks. opholdsforbud, der kun kan anordnes og kun fakultativt, såfremt den pågældende statsborger idømmes den strengeste fængselsstraf, der navnlig idømmes for handel med euforiserende stoffer?

2) Såfremt udvisningen af en statsborger fra en anden medlemsstat fra værtsmedlemsstaten i henhold til en sådan national bestemmelse (jf. spørgsmål 1) principielt er forenelig med de nævnte fællesskabsretlige bestemmelser og, såfremt den nationale retsinstans med hensyn til udvisningen udelukkende kan udøve et skøn med hensyn til, om der foreligger vægtige, især familiemæssige, grunde til fortsat at tillade ophold i værtsmedlemsstaten, kan udvisningen da anses for at stride mod fællesskabsrettens proportionalitetsprincip, eller rettere sagt, står en sådan foranstaltning i misforhold til grovheden af de under spørgsmål 1 nævnte overtrædelser, når henses til, at disse overtrædelser efter national lovgivning har en underordnet kriminel karakter og straffes som angivet i forelæggelsesdommens præmisser, mens den af den nationale retsinstans anordnede udvisning er en udvisning på livstid, hvor kun justitsministeren efter tre år kan tillade den pågældende at vende tilbage til værtsmedlemsstaten?«

14 Den nationale ret ønsker med sine to spørgsmål nærmere oplyst, om artikel 8, stk. 1 og 2, artikel 8 A, stk. 1, artikel 48, 52 og 59 samt direktiv 64/221 er til hinder for en lovgivning, som bortset fra enkelte undtagelser, navnlig af familiemæssige hensyn, pålægger de nationale domstole at anordne udvisning på livstid af en statsborger fra en anden medlemsstat, der i det pågældende land er fundet skyldig i erhvervelse eller besiddelse af narkotika alene til personligt brug.

15 Spørgsmålet må først behandles i forhold til fællesskabsbestemmelserne vedrørende den frie udveksling af tjenesteydelser.

16 Det bemærkes først, at princippet om den frie udveksling af tjenesteydelser i traktatens artikel 59, som er et af traktatens grundlæggende principper, indebærer, at modtagere af tjenesteydelser kan rejse ind i en anden medlemsstat for at oppebære en tjenesteydelse dér uden at blive hindret af restriktioner, og at også turister må

anses for modtagere af tjenesteydelser (jf. dom af 2.2.1989, sag 186/87, Cowan, Sml. s. 195, præmis 15).

17 Det bemærkes ligeledes, at selv om straffelovgivningen principielt henhører under medlemsstaternes kompetence, er det Domstolens faste praksis, at fællesskabsretten opstiller grænser for udøvelsen af denne kompetence, idet en sådan lovgivning nemlig ikke må begrænse de grundlæggende friheder, som er sikret ved fællesskabsretten (jf. Cowan-dommen, præmis 19).

18 Det er i denne sag åbenbart, at en straf, der består i livsvarig udvisning fra det pågældende land, og som pålægges de øvrige medlemsstaters statsborgere ved domfældelse for erhvervelse og besiddelse af euforiserende stoffer til personligt brug, udgør en hindring for den frie udveksling af tjenesteydelser, som er anerkendt af traktatens artikel 59, eftersom denne straf er den diametrale modsætning af selve denne frihed. Det samme gælder for de øvrige grundlæggende friheder i traktatens artikel 48 og 51, som nævnes af den nationale ret.

19 Det må dog undersøges, om en sådan straf kan være begrundet i undtagelsen vedrørende hensynet til den offentlige orden i traktatens artikel 56, som påberåbes af den pågældende medlemsstat.

20 I henhold til artikel 56 kan medlemsstaterne således træffe visse foranstaltninger over for statsborgere fra andre medlemsstater, navnlig foranstaltninger, som er begrundet i hensynet til den offentlige orden, som de ikke kan træffe over for deres egne statsborgere, idet de ikke kan udvise deres egne statsborgere fra deres område eller forbyde dem indrejse (jf. dom af 4.12.1974, sag 41/74, Van Duyn, Sml. s. 1337, præmis 22 og 23, af 18.5.1982, forenede sager 115/81 og 116/81, Adoui og Cornuaille, Sml. s. 1665, præmis 7, og af 17.6. 1997, forenede sager C-65/95 og C-111/95, Shingara og Radiom, Sml. I, s. 3343, præmis 28).

21 I henhold til Domstolens faste praksis kan begrebet den offentlige orden påberåbes, når der foreligger en virkelig og tilstrækkelig trussel mod et grundlæggende samfundshensyn (jf. dom af 27.10.1977, sag 30/77, Bouchereau, Sml. s. 1999, præmis 35).

22 Det bemærkes hertil, at en medlemsstat kan antage, at brug af euforiserende stoffer udgør en fare for samfundet, der kan begrunde særforanstaltninger over for udlændinge, som overtræder narkotikalovgivningen med henblik på opretholdelse af den offentlige orden.

23 Det skal dog bemærkes, at undtagelsesbestemmelsen om den offentlige orden må fortolkes snævert som alle andre undtagelser fra et af traktatens grundlæggende principper.

24 Det bemærkes herved, at direktiv 64/221, som bl.a. i artikel 1, stk. 1, omhandler statsborgere i en medlemsstat, som begiver sig til en anden af Fællesskabets medlemsstater med henblik på at modtage tjenesteydelser, indeholder grænser for medlemsstaternes ret til at udvise udlændinge af hensyn til den offentlige orden. Direktivets artikel 3 bestemmer således, at forholdsregler vedrørende den offentlige orden eller sikkerhed, der har til virkning at begrænse en anden medlemsstats statsborgeres ophold, udelukkende bør støttes på den pågældendes personlige forhold. Desuden kan straffedomme alene ikke uden videre begrunde disse forholdsregler. Det fremgår heraf, at en straffedom kun kan medføre udvisning, såfremt de omstændigheder, der har ført til domfældelsen, er udtryk for et personligt forhold, der indebærer en trussel mod den offentlige orden (Bouchereau-dommen, præmis 28).

25 Det følger heraf, at der kun kan træffes en udvisningsafgørelse over for en fællesskabsborger som D. Calfa, såfremt hendes personlige adfærd, ud over hendes

overtrædelse af loven om euforiserende stoffer, har udgjort en virkelig og tilstrækkelig alvorlig trussel mod et grundlæggende samfundshensyn.

26 Det bemærkes endvidere, at efter den græske lovgivning udvises statsborgere fra de øvrige medlemsstater, der i landet er fundet skyldige i overtrædelse af loven om euforiserende stoffer, for livstid, medmindre der foreligger vægtige grunde, navnlig familiemæssige, som kan begrunde deres forbliven i landet. Udvisningen kan kun ophæves ved diskretionær afgørelse fra justitsministeren efter tre år.

27 Under disse betingelser må det fastslås, at udvisningen på livstid fra området anordnes automatisk efter en straffedom, uden hensyntagen til gerningsmændenes personlige adfærd eller den fare, som vedkommende udgør for den offentlige orden.

28 Heraf følger, at betingelserne for anvendelse af undtagelsesbestemmelsen om den offentlige orden i direktiv 64/221 som fortolket af Domstolen, ikke foreligger, og at undtagelsen vedrørende den offentlige orden ikke kan påberåbes som begrundelse for en sådan begrænsning af den frie udveksling af tjenesteydelser, som den fremgår af den græske lovgivning.

29 Det følger af det anførte, at de forelagte spørgsmål må besvares således, at traktatens artikel 48, 52 og 59 samt artikel 3 i direktiv 64/221 er til hinder for en lovgivning, der bortset fra enkelte undtagelser, navnlig af familiemæssige hensyn, pålægger de nationale domstole at anordne livsvarig udvisning fra området af en statsborger fra en anden medlemsstat, der er fundet skyldig i erhvervelse og besiddelse af euforiserende stoffer udelukkende til personligt brug.

30 Der er derfor ingen anledning for Domstolen til at afgøre spørgsmålet om, hvorvidt den i hovedsagen gældende lovgivning er forenelig med traktatens artikel 8 og 8 A.

Sagens omkostninger

31 De udgifter, der er afholdt af den græske, den franske, den nederlandske og af Det Forenede Kongeriges regering samt af Kommissionen, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Arios Pagos ved dom af 27. september 1996, for ret:

EF-traktatens artikel 48, 52 og 59 og artikel 3 i Rådets direktiv 64/221/EØF af 25. februar 1964 om samordning af 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, er til hinder for en lovgivning, der bortset fra visse undtagelser, navnlig af familiemæssige hensyn, pålægger de

nationale domstole at anordne livsvarig udvisning fra området af en statsborger fra en anden medlemsstat, der er fundet skyldig i erhvervelse og besiddelse af euforiserende stoffer udelukkende til personligt brug.

Rodríguez Iglesias Kapteyn Jann

Gulmann Murray

Edward Ragnemalm Sevón

Wathelet Schintgen Ioannou

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 19. januar 1999.

R. Grass G. C. Rodríguez Iglesias

Justitssekretær Præsident