YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO

19 päivänä tammikuuta 1999 *

Asiassa C-348/96,

jonka Areios Pagos (Kreikka) on saattanut EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi saadakseen tässä kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa rikosasiassa, jossa vastaajana on

Donatella Calfa,

ennakkoratkaisun EY:n perustamissopimuksen 7 artiklan, 8 artiklan 1 ja 2 kohdan, 8 a artiklan 1 kohdan sekä 48, 52 ja 59 artiklan sekä henkilöiden vapaata liikkuvuutta ja palvelujen tarjoamisen vapautta koskevien yhteisön direktiivien tulkinnasta,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN,

toimien kokoonpanossa: presidentti G. C. Rodríguez Iglesias, jaostojen puheenjohtajat P. J. G. Kapteyn ja P. Jann sekä tuomarit C. Gulmann, J. L. Murray, D. A. O. Edward, H. Ragnemalm (esittelevä tuomari), L. Sevón, M. Wathelet, R. Schintgen ja K. M. Ioannou,

julkisasiamies: A. La Pergola,
kirjaaja: apulaiskirjaaja H. von Holstein,

* Oikeudenkäyntikieli: kreikka.

ottaen huomioon kirjalliset huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— Donatella Calfa, edustajanaan asianajaja Dimosthenis Skandalis, Ateena,

— Ranskan hallitus, asiamiehinään ulkoasiainministeriön oikeudellisen osaston jaostopäällikkö Catherine de Salins ja saman osaston ulkoasiainsihteeri Claude Chavance,

— Alankomaiden hallitus, asiamiehenään ulkoasiainministeriön oikeudellinen neuvonantaja Adriaan Bos,

— Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus, asiamiehenään Treasury Solicitor's Departmentin virkamies Stephanie Ridley, avustajinaan barrister Stephen Richards ja barrister Mark Shaw,

— Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehenään oikeudellisen yksikön virkamies Maria Patakia,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan Kreikan hallituksen, asiamiehinään ulkoasiainministeriön Euroopan yhteisöjä koskevia asioita hoitavan erityisosaston avustava oikeudellinen erityisneuvonantaja Ioanna Galani-Maragkoudaki ja saman osaston erikoisavustaja Stamatina Vodina, Ranskan hallituksen, asiamiehenään Claude Chavance, Alankomaiden hallituksen, asiamiehenään ulkoasiainministeriön oikeudellinen apulaisneuvonantaja

Marc Fierstra, Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen, edustajanaan barrister Philip Sales, ja komission, asiamiehenään Maria Patakia, 13.1.1998 pidetyssä istunnossa esittämät suulliset huomautukset,

kuultuaan julkisasiamiehen 17.2.1998 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Areios Pagos on esittänyt 27.9.1996 antamallaan tuomiolla, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 21.10.1996, EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla kaksi ennakkoratkaisukysymystä EY:n perustamissopimuksen 7 artiklan, 8 artiklan 1 ja 2 kohdan, 8 a artiklan 1 kohdan sekä 48, 52 ja 59 artiklan sekä henkilöiden vapaata liikkuvuutta ja palvelujen tarjoamisen vapautta koskevien yhteisön direktiivien tulkinnasta saadakseen selville, onko kansallinen laki, jossa säädetään, että muiden jäsenvaltioiden kansalaiset, jotka tuomitaan Kreikassa tehdyistä tietyistä huumausainelaissa rangaistaviksi säädetyistä teoista, on määrättävä elinikäiseen maastakarkotukseen, edellä mainittujen säännösten ja määräysten kanssa sopusoinnussa.

2 Kysymykset ovat nousseet esiin Donatella Calfaa vastaan käytävässä rikosoikeudenkäynnissä, jossa hänen on todettu syyllistyneen huumausainelaissa rangaistavaksi säädettyyn tekoon ja jossa hänet on tuomittu kolmeksi kuukaudeksi vankeuteen ja lisärangaistuksena elinikäiseen maastakarkotukseen Kreikasta.

Yhteisön lainsäädäntö

3 Ulkomaalaisten liikkumista ja oleskelua koskevien, yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen sekä kansanterveyteen perustuvien erityistoimenpiteiden yhteensovittamisesta 25 päivänä helmikuuta 1964 annetun neuvoston direktiivin 64/221/ETY (EYVL 1964, 56, s. 850) 1 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Tämän direktiivin säännöksiä sovelletaan jokaiseen jäsenvaltion kansalaiseen, joka asuu toisessa yhteisön jäsenvaltiossa tai matkustaa sinne joko toimiakseen siellä palkatussa työssä tai itsenäisenä ammatinharjoittajana taikka vastaanottaakseen siellä palveluja."

4 Direktiivin 3 artiklassa säädetään seuraavaa:

"1. Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden vuoksi käyttöön otettujen toimenpiteiden on perustuttava yksinomaan kyseisen yksilön omaan käyttäytymiseen.

2. Rikostuomiot eivät sellaisenaan saa olla perusteena tällaisille toimenpiteille.

— — "

Kansallinen lainsäädäntö

5 Huumausainelain nro 1729/1987 12 §:n 1 momentissa, sellaisena kuin se on muutettuna lain nro 2161/1993 14 §:llä, säädetään vankeusrangaistus sille, joka millä tavoin tahansa hankkii itselleen tai pitää hallussaan omaa käyttöään varten huumausaineita sellaisen määrän, jonka osoitetaan olevan pelkästään hänen omaa tarvettaan varten, ja sille, joka käyttää huumausaineita. Se, joka viljelee kannabiskasveja sellaisen määrän, jonka voidaan katsoa olevan pelkästään hänen omaa käyttöään varten, tuomitaan samaan rangaistukseen.

6 Lain nro 1729/1987 17 §:ssä, jonka otsikko on "Oleskeluoikeuden rajoitukset", säädetään sen 1 momentissa, että mikäli tässä laissa rangaistavaksi säädetystä teosta tuomitaan vähintään viiden vuoden kuritushuonerangaistukseen, tuomioistuin voi määrätä, ettei tuomittu saa oleskella tietyillä alueilla yhdestä viiteen vuoteen, jos tuomioistuin katsoo, että tuomitun oleskelu näillä alueilla olisi haitallista joko hänelle itselleen tai toisille.

7 Lain 17 §:n 2 momentissa säädetään, että mikäli ulkomaalainen, oli hän sitten täysi- tai alaikäinen, tuomitaan tässä laissa rangaistavaksi säädetystä teosta, hänet on määrättävä maasta karkotettavaksi eliniäksi, jollei hänen oleskelunsa maassa ole erittäin painavista syistä, erityisesti perhesyistä, perusteltua, jolloin häneenkin sovelletaan 1 momenttia. Maastakarkotuksen täytäntöönpanosta ja lykkäämisestä on säädetty Kreikan rikoslain 74 §:ssä.

8 Rikoslain 74 §:n mukaan maasta karkotettu ulkomaalainen saa palata maahan vasta kolmen vuoden kuluttua karkotuksestaan ja tällöinkin edellytetään, että oikeusministeri on antanut hänelle luvan palata maahan.

9 Edellä mainituista säännöksistä yhdessä johtuu, että kun ulkomaalainen tuomitaan huumausainelain rikkomisesta rangaistukseen, rangaistuksen tuominneen tuomioistuimen on määrättävä hänet karkotettavaksi eliniäksi maasta, jollei hänen oleskelunsa maassa ole erittäin painavista syistä, erityisesti perhesyistä, perusteltua, joten hän saa palata maahan vasta kolmen vuoden kuluttua, jos oikeusministeri on tehnyt harkintavaltansa nojalla myönteisen päätöksen häntä kohtaan.

10 Kreikan kansalaisia ei voida määrätä maasta karkotettaviksi, mutta heille voidaan sitä vastoin määrätä kielto oleskella tietyissä osissa maata, mikäli heidät tuomitaan lain nro 1729/1987 nojalla vähintään viideksi vuodeksi kuritushuoneeseen, mikä tulee kyseeseen lähinnä huumausaineiden kaupan ollessa kyseessä. Kielto on kuitenkin harkinnanvarainen, ja se voidaan määrätä enintään viideksi vuodeksi.

Pääasian tosiseikasto

11 Donatella Calfa, joka on Italian kansalainen, tuomittiin kiellettyjen huumausaineiden hallussapidosta ja käytöstä, kun hän oli turistina Kreetassa. Heraklionin rikostuomioistuin totesi hänet syylliseksi huumausainelaissa rangaistavaksi säädettyyn tekoon ja tuomitsi hänet kolmeksi kuukaudeksi vankeuteen ja määräsi hänet karkotettavaksi eliniäksi Kreikasta.

12 Calfa valitti 25.9.1995 Areios Pagosiin (kassaatiovalitus) Heraklionin rikostuomioistuimen päätöksestä ainoastaan siltä osin, kuin Heraklionin rikostuomioistuin oli määrännyt hänet karkotettavaksi eliniäksi maasta, ja vetosi muun muassa siihen, etteivät Euroopan kansalaisuutta koskevat määräykset, varsinkaan perustamissopimuksen 8 ja 8 a artikla, eivätkä perustamissopimuksen 59 artiklaan sisältyvät,

palvelujen tarjoamisen vapautta koskevat määräykset salli sitä, että jäsenvaltio karkottaisi eliniäksi toisen jäsenvaltion kansalaisen, jos Kreikan kansalaiseen ei sovelleta vastaavaa toimenpidettä.

Ennakkoratkaisukysymykset

13 Areios Pagos on katsonut, että sen käsiteltävänä olevassa asiassa nousi esiin kysymys, olivatko kansallisen lainsäädännön asiaan sovellettavat säännökset sopusoinnussa yhteisön oikeuden kanssa, minkä vuoksi se päätti lykätä asian ratkaisemista ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat kaksi ennakkoratkaisukysymystä:

"1) Onko kansallisen lain säännös, jossa velvoitetaan kansallinen tuomioistuin määräämään toisen jäsenvaltion kansalainen karkotettavaksi eliniäksi maasta yleisen järjestyksen ja turvallisuuden vuoksi, paitsi jos on olemassa erityisen painavia syitä, erityisesti perhesyitä, ristiriidassa [ennakkoratkaisupyynnön] perusteluissa mainittujen yhteisön oikeuden säännösten ja määräysten sekä erityisesti Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 8 artiklan 1 ja 2 kohdan, 8 a artiklan 1 kohdan sekä 48, 52 ja 59 artiklan sekä [ennakkoratkaisupyynnön] perusteluissa myös mainittujen direktiivien säännösten ja muiden vastaavien, henkilöiden vapaata liikkuvuutta ja palvelujen tarjoamisen vapautta koskevien yhteisön direktiivien kanssa sekä perustamissopimuksen 7 artiklan mukaisen, yhteisön oikeuteen kuuluvan yhdenvertaisuusperiaatteen kanssa, kun tämä karkotus perustuu ainoastaan siihen, että toisen jäsenvaltion kansalainen on vastaanottavassa jäsenvaltiossa, jossa hän oleskeli laillisesti matkailupalveluja vastaanottaakseen, syyllistynyt pelkästään omaan käyttöön tarkoitettujen huumausaineiden hankkimisesta ja käyttämisestä muodostuvaan rikokseen, kun tällaisesta karkotuksesta seuraa, ettei tuomittu voi laillisesti palata maahan — paitsi jos oikeusministeri antaa tähän harkinnanvaraisen luvan kolmen vuoden kuluttua — harjoittaakseen siellä edellä mainituissa yhteisön oikeuden säännöksissä ja määräyksissä tarkoitettua toimintaa, ja kun taas, jos kyseisen vastaanottajavaltion kansalainen olisi tehnyt samat rikokset, hänelle voitaisiin määrätä rangaistukseksi sama vankeusrangaistus, muttei muita vastaavia

seuraamuksia, kuten oleskelukieltoa, joka on ainoastaan säädetty harkinnanvaraiseksi lisärangaistukseksi rikoksista, joista seuraa kuritushuonerangaistus, mikä tulee kyseeseen lähinnä huumausaineiden kaupan ollessa kyseessä?

2) Siinä tapauksessa, että edellä mainittujen yhteisön oikeuden säännösten ja määräysten kanssa olisi sopusoinnussa se, että toisen jäsenvaltion kansalainen karkotetaan kansallisen lain sellaisen säännöksen (ks. edellä kysymys 1) perusteella, jonka mukaan tuomioistuimilla ei ole minkäänlaista harkintavaltaa karkotuksen suhteen, paitsi jos on erityisen painavia syitä, erityisesti perhesyitä, joiden takia oleskelu vastaanottajavaltiossa on perusteltua, voidaanko katsoa, että tällaisella toimenpiteellä loukataan yhteisön oikeuden mukaista suhteellisuusperiaatetta, eli onko toimenpide suhteeton edellä (ks. kysymys 1) mainittujen rikosten vakavuuteen nähden, sillä kansallisen lain mukaan tällaiset teot, joista tuomitaan [ennakkoratkaisupyynnön perusteluissa] mainitut seuraamukset, eivät ole törkeitä rikoksia, kun taas kansallisen tuomioistuimen määräämä maastakarkotus on elinikäinen, vaikka oikeusministeri voi kolmen vuoden kuluttua sallia, että maasta karkotettu henkilö palaa vastaanottajavaltioon?"

14 Kansallinen tuomioistuin kysyy, onko kansallinen lainsäädäntö, jossa säädetään, että kansallisen tuomioistuimen on muutamia erityisesti perhesyistä tehtäviä poikkeuksia lukuun ottamatta määrättävä toisen jäsenvaltion kansalainen karkotettavaksi eliniäksi maasta, jos hän on kyseisessä maassa syyllistynyt pelkästään omaan käyttöön tarkoitettujen huumausaineiden hankkimisesta ja hallussapidosta muodostuvaan rikokseen, sopusoinnussa perustamissopimuksen 8 artiklan 1 ja 2 kohdan, 8 a artiklan 1 kohdan sekä 48, 52 ja 59 artiklan sekä direktiivin 64/221/ETY kanssa.

15 Kysymystä on ensinnä tutkittava palvelujen tarjoamisen vapautta koskevien yhteisön sääntöjen kannalta.

16 Aluksi on huomautettava, että perustamissopimuksen 59 artiklaan kirjattuun palvelujen tarjoamisen vapauden periaatteeseen, joka on yksi perustamissopimuksen perusperiaatteista, kuuluu palvelujen vastaanottajien vapaus mennä toiseen jäsenvaltioon käyttääkseen siellä jotakin palvelua ilman, että siirtymistä rajoitetaan, ja että

matkailijat on katsottava palvelujen vastaanottajiksi (ks. asia 186/87, Cowan, tuomio 2.2.1989, Kok. 1989, s. 195, 15 kohta).

17 Samaten on huomattava, että vaikka rikoslainsäädäntö kuuluu periaatteessa jäsenvaltioiden toimivaltaan, vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yhteisön oikeus asettaa tämän toimivallan rajat siten, ettei tällaisella lainsäädännöllä saada rajoittaa yhteisön oikeudessa taattuja perusvapauksia (ks. em. asia Cowan, tuomion 19 kohta).

18 Tässä tapauksessa toisen jäsenvaltion kansalaisiin sovellettava elinikäinen maastakarkotus seuraamuksena omaan käyttöön tarkoitettujen huumausaineiden hankkimisesta ja hallussapidosta on selvästi perustamissopimuksen 59 artiklassa tunnustetun palvelujen vapaan tarjoamisen este, koska tätä kautta estetään koko vapauden toteutuminen. Sama koskee perustamissopimuksen 48 ja 52 artiklaan sisältyviä muita perusvapauksia, jotka kansallinen tuomioistuin on maininnut.

19 On kuitenkin tutkittava, saattaisiko tällainen seuraamus olla perusteltu perustamissopimuksen 56 artiklassa olevan, yleisen järjestyksen vuoksi määrätyn poikkeuksen perusteella, johon asianomainen jäsenvaltio on vedonnut.

20 Perustamissopimuksen 56 artiklassa sallitaan nimittäin jäsenvaltioiden toteuttavan muiden jäsenvaltioiden kansalaisia kohtaan erityisesti yleisen järjestyksen suojaamiseksi toimenpiteitä, joita ne eivät voi soveltaa omiin kansalaisiinsa, koska niillä ei ole valtaa karkottaa omia kansalaisiaan alueeltaan eikä kieltää heidän pääsyään sinne (ks. asia 41/74, Van Duyn, tuomio 4.12.1974, Kok. 1974, s. 1337, 22 ja 23 kohta, Kok. Ep. II, s. 395; yhdistetyt asiat 115/81 ja 116/81, Adoui ja Cornuaille, tuomio 18.5.1982, Kok. 1982, s. 1665, 7 kohta ja yhdistetyt asiat C-65/95 ja C-111/95, Shingara ja Radiom, tuomio 17.6.1997, Kok. 1997, s. I-3343, 28 kohta).

21 Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan yleisen järjestyksen käsitteeseen voidaan vedota vain, kun on kyse yhteiskunnan perustavanlaatuista etua uhkaavasta todellisesta ja riittävän vakavasta vaarasta (ks. asia 30/77, Bouchereau, tuomio 27.10.1977, Kok. 1977, s. 1999, 35 kohta).

22 Tältä osin on todettava, että jäsenvaltiolla on oikeus pitää huumausaineiden käyttöä sellaisena vaarana yhteiskunnalle, että sen vuoksi voidaan ryhtyä erityisiin toimenpiteisiin huumausainelainsäädäntöä rikkovia ulkomaalaisia kohtaan yleisen järjestyksen turvaamiseksi.

23 On kuitenkin korostettava, että yleisen järjestyksen vuoksi olevaa poikkeusta on tulkittava suppeasti, kuten kaikkia poikkeuksia perustamissopimuksen perusperiaatteista.

24 Direktiivi 64/221/ETY, jota sen 1 artiklan 1 kohdan mukaan sovelletaan muun muassa jäsenvaltion kansalaiseen, joka matkustaa toiseen jäsenvaltioon vastaanottaakseen siellä palveluja, rajoittaa jäsenvaltioiden oikeutta karkottaa ulkomaalaisia yleisen järjestyksen vuoksi. Direktiivin 3 artiklassa säädetään, että yleisen järjestyksen ja turvallisuuden vuoksi käyttöön otettujen toimenpiteiden, jotka rajoittavat toisen jäsenvaltion kansalaisen oleskelua maassa, on perustuttava yksinomaan kyseisen yksilön omaan käyttäytymiseen. Rikostuomiot eivät sellaisenaan myöskään saa automaattisesti olla perusteena tällaisille toimenpiteille. Tästä seuraa, että rikostuomiota saadaan käyttää tällaisen toimenpiteen perusteena vain, jos tuomioon johtaneista seikoista käy ilmi, että henkilön oma käyttäytyminen uhkaa tuolloin yleistä järjestystä (em. asia Bouchereau, tuomion 28 kohta).

25 Tästä seuraa, että yhteisön kansalainen, jollainen Calfa on, saadaan karkottaa vain, jos sen lisäksi, että hän on syyllistynyt huumausainelaissa rangaistavaksi säädet-

tyyn tekoon, hänen oma käyttäytymisensä muodostaa yhteiskunnan perustavanlaatuista etua uhkaavan todellisen ja riittävän vakavan vaaran.

26 Pääasiassa kyseessä oleva lainsäädäntö velvoittaa karkottamaan eliniäksi maasta toisen jäsenvaltion kansalaisen, jonka on todettu syyllistyneen kyseisessä maassa huumausainelaissa rangaistavaksi säädettyyn tekoon, jollei hänen oleskelunsa maassa ole erittäin painavista syistä, erityisesti perhesyistä, perusteltua. Tämä seuraamus voidaan poistaa vain oikeusministerin harkinnanvaraisella päätöksellä, joka voidaan tehdä vasta kolmen vuoden kuluttua.

27 Näin ollen on todettava, että elinikäinen maastakarkotus määrätään automaattisesti rikostuomion johdosta, jolloin rikoksentekijän omaa käyttäytymistä ja siitä yleiselle järjestykselle aiheutuvaa vaaraa ei oteta huomioon.

28 Näin ollen direktiivissä 64/221/ETY säädetyt, yleisen järjestyksen vuoksi olevan poikkeuksen soveltamisedellytykset, sellaisina kuin yhteisöjen tuomioistuin on niitä tulkinnut, eivät täyty, eikä yleisen järjestyksen vuoksi olevaan poikkeukseen voida menestyksekkäästi vedota palvelujen tarjoamisen vapauden sellaisen rajoittamisen oikeuttamiseksi, joka pääasiassa kyseessä olevasta lainsäädännöstä johtuu.

29 Edellä esitetyn perusteella kansallisen tuomioistuimen kysymyksiin on vastattava, että kansallinen lainsäädäntö, jossa säädetään, että kansallisen tuomioistuimen on muutamia erityisesti perhesyistä tehtäviä poikkeuksia lukuun ottamatta määrättävä toisen jäsenvaltion kansalainen karkotettavaksi eliniäksi maasta, jos hän on syyllistynyt pelkästään omaan käyttöön tarkoitettujen huumausaineiden hankkimisesta ja hallussapidosta muodostuvaan rikokseen, on vastoin perustamissopimuksen 48, 52 ja 59 artiklaa sekä direktiivin 64/221/ETY 3 artiklaa.

30 Näin ollen yhteisöjen tuomioistuimen ei tarvitse enää lausua, onko pääasiassa sovellettava lainsäädäntö sopusoinnussa perustamissopimuksen 8 ja 8 a artiklan kanssa.

Oikeudenkäyntikulut

31 Yhteisöjen tuomioistuimelle huomautuksensa esittäneille Kreikan, Ranskan, Alankomaiden ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksille ja komissiolle aiheutuneita oikeudenkäyntikuluja ei voida määrätä korvattaviksi. Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN

on ratkaissut Areios Pagosin 27.9.1996 tekemällään tuomiolla esittämät kysymykset seuraavasti:

Kansallinen lainsäädäntö, jossa säädetään, että kansallisen tuomioistuimen on muutamia erityisesti perhesyistä tehtäviä poikkeuksia lukuun ottamatta määrättävä toisen jäsenvaltion kansalainen karkotettavaksi eliniäksi maasta, jos hän on syyllistynyt pelkästään omaan käyttöön tarkoitettujen huumausaineiden hankkimisesta ja hallussapidosta muodostuvaan rikokseen, on vastoin EY:n perustamissopimuksen 48, 52 ja 59 artiklaa sekä ulkomaalaisten liikkumista ja

oleskelua koskevien, yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen sekä kansanterveyteen perustuvien erityistoimenpiteiden yhteensovittamisesta 25 päivänä helmikuuta 1964 annetun neuvoston direktiivin 64/221/ETY 3 artiklaa.

Rodríguez Iglesias Kapteyn Jann

Gulmann Murray

Edward Ragnemalm Sevón

Wathelet Schintgen Ioannou

Julistettiin Luxemburgissa 19 päivänä tammikuuta 1999.

R. Grass G. C. Rodríguez Iglesias

kirjaaja presidentti