CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL J.-P. WARNER VAN 28 SEPTEMBER 1977 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

In de onderhavige zaak wordt Uw Hof weer verzocht, op specifieke punten uitleg te geven aan gemeenschapsbepalingen krachtens welke de Lid-Staten zijn gemachtigd „uit hoofde van de openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid" af te wijken van de in het Verdrag neergelegde algemene beginselen van non-discriminatie tussen onderdanen van de Lid-Staten en met name van vrij verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap. Hoe ver dergelijke afwijkingen mogen gaan is reeds enigermate aangegeven in 's Hofs arresten in de zaken 41/74 *Van Duyn* t. *Home Office* (Jurispr. 1974, blz. 1337), 67/74 *Bonsignore* t. *Stadt Köln* (Jurispr. 1975, blz. 297), 36/75 *Rutili* t. *minister van Binnenlandse Zaken* (Jurispr. 1975, blz. 1219), 48/75 *Royer* (Jursipr. 1976, blz. 497), 118/75 *Watson* en *Belmann* (Jurispr. 1976, blz. 1185), en laatstelijk in zaak 8/77 *Sagulo, Brenca en Bakhouche* (14 juli 1977, nog niet gepubliceerd).

De zaak werk Uw Hof voorgelegd bij een verwijzingsbeschikking van een Metropolitan Stipendiary Magistrate, alleensprekend rechter in het Marlborough Street Magistrates' Court te Londen. Voor deze rechterlijke instantie is een strafprocedure aanhangig tegen Pierre Roger André Bouchereau, een Frans onderdaan die thans 21 jaar oud is. Sedert mei 1975 was hij, afgezien van een korte periode van werkloosheid ten tijde van zijn arrestatie in maart 1976, in het Verenigd Koninkrijk als monteur werkzaam.

Ter vervanging van de vroegere wetgeving inzake misbruik van verdovende middelen is thans in het Verenigd Koninkrijk de *„Misuse of Drugs Act 1971"* (Wet inzake misbruik van verdovende middelen) van kracht, die, aldus de lange titel, bepalingen bevat „met betrekking tot gevaarlijke of anderszins schadelijke verdovende middelen en verwante stoffen en voor daarmee verband houdende doeleinden". Artikel 5 van deze wet stelt — behoudens in casu irrelevante uitzonderingen — het bezit van bepaalde soorten verdovende middelen strafbaar. Bouchereau werd voor Magistrates' Courts te Londen tweemaal schuldig bevonden aan overtredingen van deze bepaling. De eerste maal, op 7 januari 1976, bekende hij voor de Marylebone Magistrates' Court, op 10 december 1975 in het onwettig bezit te zijn geweest van kleine hoeveelheden methylamfetamine en cannabis. Voor dit delict werd hij voorwaardelijk veroordeeld met een proeftijd van 12 maanden en verwezen in de proceskosten van £ 5. Het gevolg van een voorwaardelijke veroordeling in het Engelse strafrecht is in het kort dat de betrokken persoon niet voor het vergrijp wordt gestraft tenzij hij in de periode, aangegeven in het vonnis een ander strafbaar feit begaat. Zo ja, dan kan hij zowel voor het oorspronkelijke als voor het nieuwe delict worden veroordeeld (zie artikel 7 van de *Powers of Criminal Courts Act 1973,* die de vroegere wettelijke regeling van 1948 vervangt). Op 10 maart 1976 werd Bouchereau opnieuw betrapt op het onwettig bezit van verdovende middelen, namelijk 20 tabletten LSD en 3 pakjes amfetamine. Hij bekende deze strafbare feiten voor de Marlborough Street Magistrates' Court op 9 juni 1976. Tot dusver is hij hiervoor, of voor zijn eerste delict nog niet veroordeeld. De rechter schijnt zijn uitspraak te hebben opgeschort totdat hij had besloten of hij tot uitzetting van Bouchereau zou adviseren.

1 — Vertaald uit het Engels.

Rechterlijke instanties in het Verenigd Koninkrijk zijn krachtens de *Immigration Act 1971* bevoegd om de uitzetting van een vreemdeling voor te stellen. Ook deze wet vervangt een eerdere wettelijke regeling, daterend van 1914. Voordien was het toezicht op het vreemdelingenverkeer in het Verenigd Koninkrijk een prorogatief van de Kroon. Anders gezegd, het werd beheerst door de common law.

De wet van 1971 bevat twee verschillende bepalingen waarin omstandigheden worden genoemd waaronder iemand „uit het Verenigd Koninkrijk kan worden verwijderd". De eerste is artikel 3, lid 5, krachtens hetwelk eenieder die geen „patrial" is (dat wil zeggen geen Brits onderdaan met het recht woonplaats te kiezen in het Verenigd Koninkrijk) het land kan worden uitgezet:

„a) indien hij met slechts een beperkte vergunning tot binnenkomst of verblijf, een aan de vergunning verbonden voorwaarde niet in acht neemt of langer blijft dan in de vergunning is bepaald; of
b) indien de minister van Binnenlandse Zaken zijn uitzetting bevorderlijk acht voor het openbaar belang; of
c) indien een familielid last krijgt of heeft gekregen het land te verlaten."

Uiteraard is de situatie geheel anders indien het gaat om een onderdaan van een andere Lid-Staat van de Gemeenschap. Maar ik behoef hier niet gedetailleerd op in te gaan, want artikel 3, lid 5, is in casu niet van toepassing.

De tweede bepaling, die hier wel in het geding is, is artikel 3, lid 6, hetwelk luidt als volgt:

„Onverminderd de procedure van het vorige lid, kan eenieder die geen „patrial" is ook uit het Verenigd Koninkrijk worden verwijderd indien hij na zijn zeventiende jaar is veroordeeld wegens een strafbaar feit waarop gevangenisstraf staat en na zijn veroordeling zijn uitzetting wordt aanbevolen door een rechter die hiertoe krachtens deze wet bevoegd is."

De rechterlijke instanties die ingevolge de wet gemachtigd zijn, tot uitzetting te adviseren, worden genoemd in artikel 6, lid 1. Kort gezegd zijn het de rechters die de betrokken persoon kunnen veroordelen wegens het betreffende strafbare feit.

De bevoegdheid om feitelijk last tot uitzetting te geven, berust krachtens artikel 5, lid 1, van de wet bij de minister van Binnenlandse Zaken „wanneer iemand krachtens artikel 3, lid 5 of 6 voor uitzetting in aanmerking komt".

De wijze waarop beroep kan worden ingesteld verschilt naar gelang het gaat om toepassing van lid 5, dan wel lid 6 van artikel 3.

Bij toepassing van artikel 3, lid 5, bepaalt de wet dat, voordat de last tot uitzetting mag worden gegeven, daartoe eerst een „beschikking" door de minister van Binnenlandse Zaken moet worden genomen. Tegen deze beschikking staat ingevolge de wet beroep open bij een „Adjudicator", van wiens beschikking weer in beroep kan worden gegaan bij het „Immigration Appeal Tribunal". Onder bepaalde omstandigheden moet rechtstreeks bij dit Tribunal beroep worden ingesteld. Eerst nadat de beroepsmogelijkheden zijn uitgeput mag een last tot uitzetting worden gegeven. Wordt beroep ingesteld, dan kunnen de „Adjudicator" en het Tribunal alle aspecten van de zaak, waaronder de gegrondheid van een last tot uitzetting, opnieuw bezien, (zie de artikelen 12 en 15 van de wet en de recente uitspraak van de Queen's Bench Divisional Court in de zaak *Regina* t. *Immigration Appeal Tribunal, Ex parte Ekrem Mehmet)* (1977, 1 WLR 795). In artikel 15, lid 3, van de wet wordt een uitzondering gemaakt wanneer de beschikking om een last tot uitzetting te geven is gegrond op het feit dat de uitzetting van de betrokken vreemdeling „bevorderlijk is voor het openbaar belang, daar zij in het belang is van de nationale veiligheid of van de betrekkingen tussen het Verenigd Koninkrijk en enig ander land, dan wel om andere redenen van politieke aard". In een

dergelijk geval is geen beroep mogelijk bij een „Adjudicator" of het Immigration Appeal Tribunal. In plaats daarvan is er een niet in de wet geregelde procedure waarbij de zaak wordt verwezen naar een college dat verplicht is, de minister van Binnenlandse Zaken van advies te dienen (zie hiervoor *Regina* t. *Secretary of State for Home Affairs, Ex parte Hosenball,* 1977, 1 WLR 766). Uiteraard zijn de beslissingen van de „Adjudicators", het Immigration Appeal Tribunal en de minister van Binnenlandse Zaken zelf (zoals blijkt uit voornoemde zaken *Ex parte Ekrem Mehmet* en *Ex parte Hosenball)* in alle fasen onderworpen aan de toetsing van het High Court, met name in gedingen betreffende een „order of certiorari". De „certiorari"-procedure wordt toegepast om een uitspraak van een lagere rechterlijke instantie of van een openbaar lichaam te vernietigen, wanneer er klaarblijkelijk sprake is van een rechtsdwaling of wanneer de uitspraak overschrijding of misbruik van bevoegdheid inhoudt, of tot stand is gekomen in strijd met de regels van de redelijkheid en billijkheid.

Indien artikel 3, lid 6, van toepassing is, geldt het zoëven beschreven beroepssysteem niet. Bij een beroep tegen een aanbeveling tot uitzetting van een rechterlijke instantie wordt de normale hiërarchie van strafrechters gevolgd waarbij de aanbeveling wordt behandeld alsof het een vonnis is (zie artikel 6, lid 5 van de wet) en de rechter in hoger beroep vrij is de gegrondheid van de aanbeveling te toetsen (zie *Regina* t. *Akan* 1973 (1 QB 491). Ook dan mag echter geen feitelijke last tot uitzetting worden gegeven zolang een beroepsprocedure aanhangig is (zie artikel 6, lid 6). Doch de aanbeveling maakt het mogelijk dat de betrokken vreemdeling in voorlopige hechtenis wordt genomen „hangende de voorbereiding van een last tot uitzetting overeenkomstig de aanbeveling", tenzij de rechter of de minister van Binnenlandse Zaken anders beslist (zie artikel 5, lid 5, van de wet en paragraaf 2 van bijlage 3). Er zij op gewezen dat dit het enige geval is dat een aanbeveling tot uitzetting wordt gelijkgesteld met een vonnis. Vastgesteld is dat een aanbeveling tot uitzetting niet als een deel van de straf voor een strafbaar feit moet worden beschouwd: de rechter moet verdachte de straf opleggen die hij verdient en dan afzonderlijk de kwestie van uitzetting behandelen (zie *Regina* t. *Edgehill,* 1963, 1 QB 593, blz. 597). De procedure krachtens artikel 3, lid 6, raakt als het ware die van artikel 3, lid 5, wanneer de minister van Binnenlandse Zaken een last tot uitzetting geeft. Deze is dan in beide gevallen onderworpen aan de door mij genoemde toetsing van het High Court.

Ik wil er nog op wijzen dat ik hiervoor alleen het geldende recht in Engeland heb trachten te resumeren. De procedure in Schotland is niet in alle opzichten dezelfde. Maar in casu hebben wij niet te maken met de situatie in Schotland.

Thans keer ik weer terug tot de feiten in deze zaak. Toen de rechter in het hoofdgeding liet blijken dat hij voornemens was Bouchereau's uitzetting aan te bevelen, en de procedure werd geschorst zodat Bouchereau op de geëigende wijze kon worden betekend, (zoals voorgeschreven in artikel 6, lid 2, van de wet) werd namens Bouchereau betoogd dat hij een werknemer was op wie artikel 48 van het Verdrag van toepassing was en dat het gemeenschapsrecht zijn uitzetting in de gegeven omstandigheden uitsloot. Dientengevolge legde de rechter bij beschikking van 20 november 1976 overeenkomstig artikel 177 van het Verdrag drie vragen aan Uw Hof voor. Daarna nam de vraag hoe Bouchereau rechtsbijstand kon worden verleend in het geding voor Uw Hof, enige tijd in beslag. Deze kwestie was nieuw, aangezien dit de eerste zaak is die ooit door een Engelse strafrechter naar Uw Hof werd verwezen. Zij werd opgelost bij beschikking van de Queen's Bench Divisional Court van 17 januari 1977 ingevolge welke de rechtsbijstand die Bouchereau door de Magistrates' Court was verleend ook gold voor het geding voor Uw Hof (zie *Regina* t.

Marlborough Street Stipendiary Magistrate, Ex parte Bouchereau, 1977, 1 WLR 414). Na deze beschikking is de verwijzingsbeschikking op 2 maart 1977 ingekomen ter griffie van het Hof.

Van de drie aan Uw Hof voorgelegde vragen hebben de eerste twee betrekking op de uitlegging van 's Raads richtlijn nr. 64/221/EEG van 25 februari 1964 (PB L 850 van 4. 4. 1964) „voor de coördinatie van de voor vreemdelingen geldende bijzondere maatregelen ten aanzien van verplaatsing en verblijf, die gerechtvaardigd zijn uit hoofde van de openbare orde, de openbare veiligheid en de volksgezondheid", welke in een aantal van de aan het begin genoemde zaken reeds aan Uw oordeel was onderworpen.

Artikel 3, leden 1 en 2, van de richtlijn luiden als volgt:

„1. De maatregelen van openbare orde of openbare veiligheid moeten uitsluitend berusten op het persoonlijke gedrag van de betrokkene.
2. Het bestaan van strafrechtelijke veroordelingen vormt op zichzelf geen motivering van deze maatregelen."

De eerste door de verwijzende rechter voorgelegde vraag luidt:

„Vormt een door een nationale rechter uit een Lid-Staat aan het uitvoerend gezag van die staat gedane aanbeveling tot uitzetting (welke het uitvoerend gezag niet bindt) een „maatregel" in de zin van artikel 3, leden 1 en 2, van EEG-richlijn 64/221?"

De Metropolitan Police, die verantwoordelijk is voor de vervolging van Bouchereau, betoogt dat een door de rechter van het Verenigd Koninkrijk aan de minister van Binnenlandse Zaken gedane aanbeveling tot uitzetting, geen „maatregel" in de zin van deze bepalingen vormt. Tot staving van deze stelling merkt de Metropolitan Police op dat „een aanbeveling tot uitzetting in werkelijkheid niet meer is dan een kennisgeving aan de minister van Binnenlandse Zaken dat een buitenlands onderdaan die het land kan worden uitgezet, is veroordeeld wegens een strafbaar feit waarop gevangenisstraf staat" en zij wijst op het feit dat alle zaken betreffende de uitlegging van artikel 48 van het Verdrag en van de richtlijn die tot dusver voor Uw Hof hebben gediend, betrekking hadden op feitelijke beslissingen die rechtstreeks tot beperkingen van het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap leidden.

De regering van het Verenigd Koninkrijk, die onafhankelijk van de Metropolitan Police opmerkingen heeft ingediend, geeft echter toe dat de stelling van de Metropolitan Police te ver gaat. Een door de rechter in het Verenigd Koninkrijk gedane aanbeveling tot uitzetting is niet zomaar een kennisgeving aan de minister van Binnenlandse Zaken van bepaalde feiten, doch zij heeft rechtsgevolgen. Niet alleen kan de betrokken vreemdeling daardoor in bewaring worden gehouden, maar ook is de minister van Binnenlandse Zaken dan gemachtigd, te zijnen aanzien een last tot uitzetting te geven, zonder dat de desbetreffende beschikking ooit door een „Adjudicator" of het Immigration Appeal Tribunal behoeft te worden getoetst.

De regering van het Verenigd Koninkrijk maakt twee opmerkingen. In de eerste plaats zou een beslissing van een nationale rechter, in tegenstelling tot het optreden van de wetgevende of uitvoerende macht van een Lid-Staat, geen „maatregel" in de zin van artikel 3, leden 1 en 2, van de richtlijn kunnen vormen. In de tweede plaats is de regering van mening dat, al kan een rechterlijke beslissing een „maatregel" vormen, een aanbeveling van een rechterlijke instantie, die het uitvoerend gezag waartoe zij is gericht, niet bindt, en op zichzelf het recht van de betrokken vreemdeling om in die Lid-Staat te verblijven, niet beëindigt, geen „maatregel" vormt. Wel geeft de regering van het Verenigd Koninkrijk tegelijkertijd toe, dat het niettemin de rechter van een Lid-Staat niet vrijstaat de bepalingen van de richtlijn te negeren en dat hij deze in

aanmerking moet nemen wanneer hij te maken heeft met een kwestie waarop zij van toepassing zijn.

Op het eerste gezicht is het standpunt van de regering van het Verenigd Koninkrijk raadselachtig. Wat kan zijn beoogd indien eerst wordt gezegd dat een rechterlijke beslissing geen maatregel is waarop de richtlijn van toepassing is en onmiddellijk daarop dat de rechterlijke instanties van de Lid-Staten zijn gebonden aan de bepalingen van de richtlijn?

Dit standpunt werd kennelijk ingegeven door de vrees dat, indien een beslissing van een rechter uit een Lid-Staat zou worden beschouwd als een maatregel in de zin van de richtlijn, de Lid-Staat zelf ingevolge artikel 169 van het Verdrag zou worden geacht een krachtens het Verdrag op hem rustende verplichting niet te zijn nagekomen, indien die beslissing onverenigbaar was met het gemeenschapsrecht. De regering van het Verenigd Koninkrijk verwees in dit verband naar de opvattingen van een Uwer rechters in een in 1970 gepubliceerd artikel („Proceedings against Member States for failure to fulfil their obligations", door J. Mertens de Wilmars en I. M. Verougstraete, 1970 Common Market Law Review, blz. 385, zie blz. 389—390) en zij beklemtoonde dat terwijl het uitvoerend gezag in een Lid-Staat (zoals in casu de minister van Binnenlandse Zaken), alvorens tot een beslissing te komen, alle relevante factoren moet onderzoeken, om onder meer te waarborgen dat de beslissing verenigbaar is met het gemeenschapsrecht, een rechter, althans in Engeland, dergelijke onderzoekbevoegdheden niet heeft: hij kan alleen handelen op grond van de door partijen voorgelegde feiten.

Het zou mijns inziens onjuist zijn te stellen dat een bepaalde handeling of nalatigheid van een rechterlijke instantie van een Lid-Staat nooit een verzuim van de staat kan vormen om een krachtens het Verdrag op hem rustende verplichting na te komen, en evenmin lees ik deze opvatting in voornoemd artikel. De klassieke bewijsplaats in dit verband is de conclusie van advocaat-generaal Gand in zaak 77/69 *Commissie* t. *België* (Jurispr. 1970, blz. 237). Daarin wordt gezegd (blz. 247):

„Zodanige redenering zou echter een miskenning betekenen van het feit dat de subjecten van rechten — of verplichtingen — de *Lid-Staten* van de Gemeenschap zijn. Zij zijn het die krachtens artikel 5 „alle algemene of bijzondere maatregelen" treffen „welke geschikt zijn om de nakoming van de uit het Verdrag voortvloeiende verplichtingen te verzekeren". De aldus door hen aangegane verbintenis strekt zich uit tot de meest verschillende gebieden en kan derhalve het nemen van sterk uiteenlopende juridische maatregelen met zich brengen: de invoering, de wijziging of de afschaffing ener wetgeving, dan wel van een algemene bindende regeling alsook het nemen van besluiten van individuele aard ten einde de uitvoering van het Verdrag en de daartoe gegeven voorschriften te verzekeren. De vraag of in een bepaald geval voor deze uitvoering de medewerking van één of meer der machten welke te zamen het staatsbestel vormen verlangd wordt, hangt van het constitutionele recht van deze staat af, maar zij kan geen wijziging brengen in de omvang der verplichtingen welke voor allen gelijkelijk moeten gelden en zij gaat de communautaire organen niet aan. Zonder twijfel hebben deze, overeenkomstig de in internationale betrekkingen traditionele praktijk, als gesprekspartners slechts de regeringen, doch dit betekent niet dat alleen handelingen of een nalaten der uitvoerende machten van de onder haar gezag gestelde diensten verzuimen in de zin van artikel 169 van het Verdrag zouden kunnen opleveren. Daarvan kan sprake zijn zodra een staat de op hem rustende verplichtingen niet nakomt, waarbij dan niet behoeft te worden onderzocht door welk van zijn organen de verweten tekortkoming werd veroorzaakt."

Het Hof besliste in dezelfde zin en overwoog bondig (15e overweging, Jurispr. 1970, blz. 244):

„dat de verplichtingen ex artikel 95 van het Verdrag voor de staten als zodanig gelden en dat een Lid-Staat in de zin van artikel 169 aansprakelijk wordt, onafhankelijk van de vraag welk staatsorgaan door zijn handelen of nalaten het verzuim veroorzaakte, zelfs al betreft het een constitutioneel onafhankelijke instelling."

In de conclusie van advocaat-generaal Mayras en 's Hofs arrest in zaak 39/72, *Commissie* t. *Italië* (Jurispr. 1973, blz. 101) wordt in wezen in gelijke zin geoordeeld. Ongetwijfeld was de constitutioneel onafhankelijke instelling welker handelen, of liever nalaten in die zaken aan het verzuim van de betrokken Lid-Staat ten grondslag lag, het parlement, maar het aldaar gehuldigde beginsel is ruim genoeg om ook te gelden voor de rechterlijke macht van een Lid-Staat, en logischerwijze is dit ook zo. Ik herinner mij dat ik in zaak 9/75 *Meyer-Burckhardt* t. *Commissie* (Jurispr. 1975, blz. 1171, zie blz. 1186) hieraan niet twijfelde.

Anderzijds is het duidelijk dat een Lid-Staat niet kan worden geacht een krachtens het Verdrag op hem rustende verplichting niet te zijn nagekomen, alleen omdat een van zijn rechterlijke instanties een verkeerde beslissing heeft genomen. Een rechterlijke dwaling, die is te wijten aan een verkeerde interpretatie hetzij van de feiten, hetzij van het recht, vormt geen inbreuk op het Verdrag. In de rechterlijke sfeer kan artikel 169 alleen in het geding komen indien een rechtscollege van een Lid-Staat het gemeenschapsrecht opzettelijk negeert of overtreedt. Ik meen derhalve dat de vrees van de regering van het Verenigd Koninkrijk in dit verband ongegrond is.

Indien het echter juist zou zijn dat een rechterlijke dwaling een schending van het Verdrag kan vormen, zie ik niet in hoe het in het onderhavige geval verschil kan maken of men vindt dat een beslissing van een rechter een „maatregel" in de zin van de richtlijn is, dan wel meent dat terwijl dit niet zo is, een rechter verplicht is de richtlijn in acht te nemen. In beide gevallen zou dezelfde mogelijkheid van een rechterlijke dwaling bestaan.

Over de tweede opmerking van de regering van het Verenigd Koninkrijk kan ik korter zijn.

Het woord „maatregel" heeft geen precieze betekenis. Een aanbeveling van een ambtenaar aan zijn minister vormt in de onderhavige samenhang uiteraard geen „maatregel", want zij heeft geen rechtsgevolg. Maar men kan met deze aanbeveling niet een soortgelijke aanbeveling die wel rechtsgevolgen heeft, gelijkstellen. Houdt men staande dat een dergelijke aanbeveling niet een „maatregel" is, dan heeft dit wonderlijke consequenties. Het zou bij voorbeeld betekenen, dat althans wat betreft de uitdrukkelijke bewoordingen van de richtlijn, zo een aanbeveling kan worden gedaan louter op grond van voorafgaande strafrechtelijke veroordelingen, terwijl de daarmee beoogde last tot uitzetting niet kan worden gegeven. Dit — om zo te zeggen semantische — aspect van de zaak, kan niet worden afgedaan (zoals de vertegenwoordiger van het Verenigd Koninkrijk ter terechtzitting deed in antwoord op vragen van mij en een Uwer rechters) met de opmerking dat een nationale rechterlijke instantie in elk geval de bepalingen van de richtlijn „in acht moet nemen". Neemt men immers aan dat „moet" hier een rechtsplicht inhoudt, dan is dit antwoord in feite in strijd met de opmerking zelf.

Volledigheidshalve zij ten slotte nog verwezen naar enige opmerkingen die ter terechtzitting namens het Verenigd Koninkrijk werden gemaakt op grond van de artikelen 8, 9 en 10 van de richtlijn. Geen dezer artikelen lijkt mij enig licht te werpen op de uitlegging van artikel 3. In de artikelen 8 en 9 wordt het woord „maatregelen" niet gebruikt. In artikel 10 komt het woord „maatregelen" wel voor, maar duidelijk in een andere zin dan in artikel 3: het heeft betrekking op algemene wetgevende of bestuurlijke bepa-

lingen, niet op een optreden in een individueel geval. (Wat de gebruikte woorden betreft, geldt het voorafgaande in gelijke mate voor de Nederlandse, Engelse, Franse en Duitse tekst van de richtlijn. De Deense termen voor „maatregel" verschillen in de artikelen 3, 8, 9 en 10. In de Italiaanse tekst wordt in de artikelen 3, 8 en 9 dezelfde term „provvedimenti" gebruikt, terwijl in artikel 10 het woord „misure" voorkomt).

Ik ben derhalve van mening dat Uw Hof in antwoord op de eerste aan U voorgelegde vraag moet beslissen dat een door een rechter uit een Lid-Staat aan het uitvoerend gezag van die staat gedane aanbeveling tot uitzetting een „maatregel" vormt in de zin van artikel 3, leden 1 en 2, van de richtlijn, indien zij weliswaar dat gezag niet bindt, doch wel rechtsgevolgen heeft.

De tweede vraag van de verwijzende rechter luidt als volgt:

„Moet artikel 3, lid 2, van richtlijn (EEG) nr. 64/221, bepalende dat het bestaan van strafrechtelijke veroordelingen „op zichzelf" geen motivering vormt voor het nemen van maatregelen van openbare orde of openbare veiligheid, aldus worden opgevat dat eerdere strafrechtelijke veroordelingen alleen ter zake doen voor zover daaruit van een actuele of toekomstige neiging blijkt om in strijd met de openbare orde of veiligheid te handelen; subsidiair: welke betekenis moet worden gehecht aan de uitdrukking „op zichzelf" in artikel 3, lid 2, van richtlijn (EEG) nr. 64/221?"

Uit de verwijzingsbeschikking blijkt dat deze vraag werd gesteld omdat voor de Magistrate namens Bouchereau werd opgemerkt dat artikel 3, lid 2, betekende dat eerdere strafrechtelijke veroordelingen alleen ter zake deden voor zover daaruit van een actueel of toekomstig voornemen bleek om in strijd met de openbare orde of veiligheid te handelen en dat in casu voor deze conclusie geen bewijs was geleverd. Anderzijds merkte de officier van justitie op dat artikel 3, lid 2, inhield, dat de rechter geen aanbeveling tot uitzetting uit hoofde van de openbare orde kon doen op de enkele grond van een eerdere veroordeling, maar gerechtigd was rekening te houden met het voorafgaande gedrag van verdachte dat tot de eerdere veroordeling had geleid.

Ik wil terstond opmerken dat de officier van justitie in dit opzicht volgens mij volkomen gelijk had. Artikel 3, lid 2, kan niet aldus worden uitgelegd dat het bestaan van een veroordeling een belemmering voor uitzetting gaat vormen, ingeval het gedrag van de betrokkene anders die maatregel zou rechtvaardigen. Evenmin kan van de bepaling worden gezegd, dat deze bewijs verlangt omtrent de voornemens van de betrokkene.

In de formulering van de verwijzende rechter is echter geen sprake van bewijs van voornemens, doch van „een actuele of toekomstige neiging". De werkelijke vraag is mijns inziens of artikel 3, lid 1 juncto lid 2, betekenen dat uit het gedrag van de betrokkene, ter rechtvaardiging van zijn uitzetting moet blijken van een neiging zijnerzijds om te handelen in strijd met de openbare orde of veiligheid.

Door de Commissie, evenals uiteraard door Bouchereau, werd gesteld dat deze vraag bevestigend moet worden beantwoord. Doch door de regering van het Verenigd Koninkrijk en door de Metropolitan Police werd betoogd dat door een bevestigend antwoord een te eng criterium zou worden gehanteerd. Met name de regering van het Verenigd Koninkrijk merkt op dat er zich bij uitzondering gevallen voordoen waarin het persoonlijk gedrag van een vreemdeling zodanig is geweest, dat het weliswaar niet noodzakelijkerwijze enig duidelijk voornemen van zijn kant aantoont, doch zulk een diepe afkeer bij het publiek heeft veroorzaakt, dat de openbare orde zijn vertrek verlangt. Daarmee ben ik het eens. Ik geloof dat een Lid-Staat in een dergelijk geval een onderdaan van een andere Lid-Staat

van zijn grondgebied mag verwijderen, zoals iemand een gast, zelfs een familielid, die zich op een uiterst kwalijke wijze heeft gedragen, uit zijn huis mag zetten. Hoewel dus iemands gedrag dat relevant is voor artikel 3 uit de aard der zaak in het algemeen wel aantoont dat de betrokkene een bepaalde geneigdheid heeft, kan niet worden gezegd dat dit noodzakelijkerwijze zo is.

Ik ben het dan ook eens met de opmerking van de regering van het Verenigd Koninkrijk, dat Uw Hof het criterium uit de zaak *Rutili* moet hanteren, waarin werd overwogen (28e overweging van het arrest, Jurispr. 1975, blz. 1232) dat „mitsdien aan het recht van de onderdanen der Lid-Staten op toegang tot het grondgebied van een andere Lid-Staat, alsmede aan het recht aldaar verblijf te houden en zich aldaar te verplaatsen, slechts beperkingen mogen worden gesteld wanneer hun aanwezigheid of hun gedrag een werkelijke en genoegzaam ernstige bedreiging voor de openbare orde oplevert". Opgemerkt zij dat het Hof hier het standpunt volgde van advocaat-generaal Mayras, niet alleen in die zaak maar ook in de eerdere zaak *Bonsignore,* waarin hij, met name ten aanzien van artikel 3 van de richtlijn, het volgende opmerkte (Jurispr. 1975, blz. 311/312):

„Volgens de auteurs van de richtlijn zouden derhalve, onafhankelijk van enige veroordeling, de nationale gezagsorganen eerst tot uitzetting kunnen besluiten, voor zover het persoonlijke gedrag van de gemeenschapsonderdaan die een delict heeft begaan, een zodanige bedreiging van de openbare orde vormt of in de toekomst wellicht zal vormen, dat de aanwezigheid van de betrokkene op het grondgebied van het gastland onduldbaar wordt."

en voorts (Jurispr. 1975, blz. 315):

„In feite verlangt de richtlijn een zodanige inbreuk op de nationale openbare orde als gevolg van het persoonlijk gedrag, dat aan de uitzetting niet valt te ontkomen, omdat hetzij de openbare orde ernstig is verstoord, hetzij moet worden gevreesd voor herhaling van asociaal optreden van de betrokkene."

Ik beweer natuurlijk niet dat het gedrag van Bouchereau zodanig was dat zijn aanwezigheid op het grondgebied van het Verenigd Koninkrijk onduldbaar is geworden. Het staat aan de Engelse rechter, niet aan Uw Hof, om zijn gedrag te beoordelen. Maar U dient op de vraag van de verwijzende rechter een onder de gegeven omstandigheden zo uitgebreid en nauwkeurig mogelijk antwoord te geven.

Nog een korte opmerking op taalkundig gebied. De procestaal in de zaak *Rutili* was Frans en de in de authentieke tekst van het arrest voorkomende zin „une menace réelle et suffisamment grave pour l'ordre public" is uiteraard onberispelijk Frans. Doch de letterlijke vertaling ervan in het Engels met „threat to public policy", komt wat vreemd over. In casu, waar de authentieke tekst van het arrest Engels zal zijn, kan beter worden gesproken van „a threat to the requirements of public policy".

Ik ben derhalve van mening dat U op de tweede vraag van de verwijzende rechter dient te antwoorden dat artikel 3, lid 2, van de richtlijn betekent dat een last tot uitzetting uit hoofde van de openbare orde of veiligheid niet mag worden gegrond op het enkele bestaan van eerdere veroordelingen, maar dat een zodanige last alleen kan worden gerechtvaardigd indien de aanwezigheid of het gedrag van de betrokkene een werkelijke en genoegzaam ernstige bedreiging voor de openbare orde of veiligheid oplevert.

Uiteraard wordt met het bijwoord „genoegzaam" gezinspeeld op het beginsel dat Uw Hof in de zaak *Watson en Belmann* heeft neergelegd en in de zaak *Sagulo* heeft bevestigd, namelijk dat maatregelen van de Lid-Staten jegens onderdanen van andere Lid-Staten redelijk moeten zijn en niet in een wanverhou-

ding tot de ernst van hun gedrag mogen staan.

De derde vraag van de verwijzende rechter luidt als volgt.

„Moet het begrip ‚openbare orde' in artikel 48, lid 3, EEG-Verdrag, uit hoofde waarvan beperkingen van de in artikel 48 toegekende rechten zijn gerechtvaardigd, aldus worden opgevat, dat

a) redenen van staatsbelang daaronder vallen, zelfs al dreigt er geen verstoring van de openbare rust en orde, dan wel
b) in engere zin, waarbij sprake moet zijn van enige dreigende verstoring van de openbare rust, orde of veiligheid, dan wel
c) in andere — ruimere — zin?"

Drie van de hier gebezigde uitdrukkingen behoeven mijns inziens nadere toelichting, namelijk „redenen van staatsbelang", „breach of the public peace" — verstoring van de openbare rust, en ten slotte „public order" — openbare orde.

Het begrip „redenen van staatsbelang" (anders dan „overheidsoptreden") behoort niet tot de Engelse rechtsterminologie en het komt bij mijn weten ook niet voor in de context van het gemeenschapsrecht. Het Hof verzocht ter terechtzitting om opheldering betreffende de betekenis ervan in de vraag van de verwijzende rechter, maar de partijen konden ons niet veel verder helpen. Ik geloof dat het antwoord van de vertegenwoordiger van het Verenigd Koninkrijk waarschijnlijk het meest juiste was; deze merkte op dat naar zijn mening het begrip bedoeld was een rechtvaardiging op ruimere gronden van openbaar belang dan verstoringen van de openbare rust en orde te dekken. Ik acht de uitdrukking zo vaag dat zij het best kan worden vermeden.

De uitdrukking „breach of the public peace" — verstoring van de openbare rust — in de onderhavige zaak lijkt voort te komen uit een verkeerde Engelse vertaling van 's Hofs arrest in de zaak *Bonsignore,* waarvan overweging 6, tweede alinea luidt als volgt (Jurispr. 1975, blz. 307):

„dat, waar afwijkingen van de regels inzake het vrije personenverkeer uitzonderingen vormen die in enge zin moeten worden uitgelegd, het begrip „persoonlijk gedrag" het vereiste tot uitdrukking brengt dat een uitzettingsmaatregel slechts kan doelen op bedreigingen van de openbare orde en veiligheid „breaches of the peace and public security") die zouden kunnen uitgaan van degene, tot wie die maatregel is gericht."

In de authentieke Duitse tekst van het arrest luidt het zinsdeel dat overeenkomt met „breaches of the peace and public security which might be committed by the individual affected" echter: „Gefährdungen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit ... die von der betroffenen Einzelperson ausgehen könnten", hetgeen volgens mij letterlijk betekent „threats to public policy and security" enzovoort waarbij de term „öffentliche Ordnung" overeenkomt met „public policy" (openbare orde) van artikel 48 van het Verdrag. De onjuiste vertaling is bijzonder ongelukkig omdat, zoals de regering van het Verenigd Koninkrijk opmerkte, „breach of the peace" — rustverstoring — in het Engelse recht een andere betekenis heeft en een strafbaar feit oplevert. Eerlijkheidshalve zij gezegd dat de Talendienst van het Hof deze uitdrukking waarschijnlijk heeft gebruikt ten einde de zonderlinge Engelse zinsnede „threats to public policy" te vermijden, hoewel men deze curiositeit accepteerde bij de vertaling van het arrest *Rutili.*

Het gebruik van de term „public order" schijnt een gevolg te zijn van een door Bouchereau gemaakte opmerking dat de uitdrukking „public policy" van artikel 48 een enge betekenis, verwant met „public order" moet worden verleend. De vertegenwoordiger van Bouchereau wees ons op verschillende internationale teksten, zoals het Europese Verdrag ter bescherming van de rechten van de mens, waarvan de Engelse tekst „public order"

heeft, in plaats van „public policy", terwijl in de Franse tekst „ordre public" staat (zie met name de artikelen 6 en 9 van deze Conventie). Dit alles zou nuttig kunnen zijn indien „public order" in de Engelse rechtsterminologie een duidelijke betekenis had. Doch dit is niet zo. Bij mijn weten is deze term onbekend in de common law. De enige keer dat de term in het geschreven recht wordt gebruikt is in de titel van de *Public Order Act 1936,* een wet met een geringe draagwijdte, die was vastgesteld om op te treden tegen de activiteiten van de Britse fascistenbeweging in de dertiger jaren. Blijkens de tekst had deze wet voornamelijk ten doel, het dragen van uniformen in verband met politieke doeleinden en de instandhouding van verenigingen van militaire of soortgelijke aard door particulieren, te verbieden. De wet bevatte ook bepalingen betreffende de handhaving van de orde bij openbare vergaderingen en optochten, met name door het verbod, bij zulke gelegenheden aanvalswapens in bezit te hebben en dreigementen, scheldwoorden of beledigingen te uiten.

Anders dan „public order" is „public policy" een in de common law bekend begrip. De vertegenwoordiger van Boucherau wees ons op een verhelderend artikel van professor Lyon-Caen („La réserve d'ordre public en matière de liberté d'établissement et de libre circulation", Revue Trimestrielle de Droit Européen 1966, blz. 693), waarin hij de betekenis van de term „ordre public" bespreekt, — welke overeenkomt met het begrip „public policy" in de Engelse tekst van het Verdrag — tegen de achtergrond van het recht van de zes oorspronkelijke Lid-Staten. Professor Lyon-Caen opent met de opmerking dat de rol van het begrip „ordre public" zo uitgebreid is, dat het elke precisie heeft verloren. Naar ik begrijp onderscheidt hij drie sferen waarin het begrip kan worden ingeroepen. De eerste betreft de betrekkingen tussen particulieren. Hier kan het worden ingeroepen om de contractvrijheid of de toepassing van een vreemde wet die normaliter zou moeten gelden, te verhinderen. Het komt dan overeen met het begrip „public policy" van de common law; het meest gebruikelijk is het in het overeenkomstenrecht (om een contract dat anders bindend zou zijn, te vernietigen), het internationaal privaatrecht (om een vreemde wet die anders toepasselijk zou zijn, uit te sluiten) en het eigendomsrecht (om een bepaling die anders zou gelden niet-toepasselijk te verklaren). De hier bedoelde „public policy" is uiteraard niet die van de regering maar van het door de rechters ontwikkelde recht. Niettemin hebben eminente common law-rechters het begrip vergeleken met een „onhandelbaar paard" (zie bij voorbeeld Burrough J. in *Richardson* t. *Mellish* (1824) 2 Bing. 229; blz. 252 en Scrutton L. J. in *Foster* t. *Driscoll* (1929), 1 KB 470, 498). De tweede sfeer waarin Lyon-Caen de toepassing van het begrip „ordre public" waarneemt is die van het publiekrecht. Daar, zo zegt hij, „on y a recours pour restreindre ou supprimer une liberté au nom d'exigences supérieures". Ook dit klinkt een Engels jurist bekend in de oren, hoewel de uitdrukking „public law" — publiekrecht — voor hem geen technische betekenis heeft en hij in het kader van het administratieve recht in het algemeen de voorkeur geeft aan het begrip „public interest" — openbaar belang — boven „public policy". Een kenmerk dat volgens Lyon-Caen de beide eerste sferen waarin de „ordre public" kan worden ingeroepen, gemeen hebben, is dat het begrip wordt toegepast om een uitzondering te maken op een wettelijke regel die normaliter zou gelden. In de derde sfeer echter, die van het toezicht op vreemdelingen („police des étrangers") ontbreekt dit kenmerk. Het beroep op de „ordre public" is daar niet langer de uitzondering, maar de grondslag zelf van het recht. Het wordt beschouwd als de rechtvaardiging van de uitoefening door de executieve van een schier onbeperkte discretionaire bevoegdheid. Lyon-Caen noemt dit „un ordre public ‚special' ". Dit lijkt mij in de Engelse terminologie overeen te komen met „public good" waarvan in de *Immigration Act 1971* sprake is.

De voor ons relevante conclusie van Lyon-Caen is dat, met betrekking tot de onderdanen van de Lid-Staten op wie het Verdrag van toepassing is, het Verdrag moet worden geacht die „ordre public ‚special' " te hebben afgeschaft: „l'ordre public est ramené à son rôle de mécanisme exceptionnel". Dit is wel juist, daar de rol van de „public policy" (of „openbare orde", „ordre public") ingevolge het Verdrag erin bestaat een basis te vormen voor een uitzondering op het algemene beginsel van nondiscriminatie tussen deze onderdanen. De analyse van Lyon-Caen toont mijns inziens ook aan dat omtrent de betekenis van de termen „public policy", „ordre public", „öffentliche Ordnung" enzovoort uit het Verdrag, anderszins, weinig steun kan worden gevonden in de betekenis dezer begrippen in het nationale recht van de Lid-Staten.

De bewoordingen van het Verdrag lijken mij op een andere wijze een aanwijzing te geven betreffende de draagwijdte van het begrip „public policy", zoals het daar wordt gehanteerd. Deze vloeit voort uit de plaatsing van de begrippen „public policy, public security or public health" — openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid — hetgeen mijns inziens aantoont, dat de auteurs van het Verdrag deze als drie verschillende, zij het wellicht elkaar overlappende, begrippen beschouwden.

Bovendien lijken de verdragsauteurs de omschrijving en ontwikkeling van het begrip „public policy" te hebben overgelaten aan de secundaire gemeenschapswetgeving en de uitspraken van Uw Hof.

's Hofs arresten, met name in de zaken *Van Duyn* en *Rutili* maken duidelijk dat „de Lid-Staten in hoofdzaak vrij blijven de eisen van openbare orde op hun nationale behoeften af te stemmen" (aldus de 26e overweging in laatstgenoemde zaak, Jurispr. 1975, blz. 1232). Deze vrijheid is echter beperkt en onderworpen aan het toezicht van de instellingen der Gemeenschap.

Het probleem dat voor de verwijzende rechter is gerezen kan daarom niet worden opgelost zonder dat wordt nagegaan of enige specifieke bepaling van gemeenschapsrecht, hetzij uitdrukkelijk, hetzij stilzwijgend de discretionaire bevoegdheid van een Lid-Staat, onder omstandigheden als in het onderhavige geval, beperkt.

In dit verband verwees de Commissie in haar schriftelijke opmerkingen naar artikel 4, leden 1 en 2, van richtlijn nr. 64/221. De andere partijen deden dit niet, doch Uw Hof verzocht hen ter terechtzitting daarover een standpunt in te nemen. Leden 1 en 2 van artikel 4 luiden als volgt:

„1. De enige ziekten of gebreken die weigering tot toelating op het grondgebied of tot afgifte van de eerste verblijfsvergunning kunnen rechtvaardigen, zijn die welke zijn opgenomen in de als bijlage aangehechte lijst.

2. Indien de ziekte of het gebrek zijn ontstaan na de afgifte van de eerste verblijfsvergunning kan zulks de weigering van de verlenging van de verblijfsvergunning of verwijdering van het grondgebied niet wettigen."

De in lid 1 genoemde bijlage bestaat uit twee gedeelten. Deel A, getiteld „Ziekten die een gevaar voor de volksgezondheid kunnen opleveren" is hier niet van belang. Doch deel B, getiteld „Ziekten en gebreken die een gevaar voor de openbare orde of de openbare veiligheid kunnen opleveren", luidt als volgt:

„1. verslaafdheid aan vergiften;

2. ernstige geestelijke afwijkingen; duidelijke toestand van psychose gepaard gaande met opwinding, delirium, hallucinaties of verwardheid."

Hoewel ik het niet van werkelijk belang acht, wil ik toch vermelden dat namens de regering van het Verenigd Koninkrijk ter terechtzitting werd meegedeeld dat aan Bouchereau op 28 januari 1977 een eerste verblijfsvergunning was afgegeven, dat wil zeggen geruime tijd na de datum van zijn tweede veroordeling en terwijl

de zaak reeds naar Uw Hof was verwezen. Dit feit werd door Bouchereau niet bestreden.

Belangrijker is volgens mij dat het ter terechtzitting in confesso was dat er geen bewijs bestond dat Bouchereau verslaafd was aan verdovende middelen. Aangetoond was alleen dat hij in het onwettige bezit was geweest van verdovende middelen. Dit bracht de vertegenwoordiger van de Commissie ertoe, einigszins terug te komen van de stelling in zijn schriftelijke opmerkingen en toe te geven dat artikel 4 niet rechtstreeks van belang was.
Deze vlotte overeenstemming weerspiegelde het in het Engelse recht bestaande verschil tussen onwettig bezit van schadelijke verdovende middelen, hetwelk een strafbaar feit oplevert, en verslaving aan verdovende middelen die op zich zelf geen strafbaar feit vormt, hoewel zij een gevolg kan zijn van voorafgaand crimineel gedrag. In dit verband werd verwezen naar de *verordeningen van 1973 betreffende misbruik van verdovende middelen (bekendmaking en levering aan verslaafden)* — SI 1973 nr. 799 — vastgesteld door de minister van Binnenlandse Zaken krachtens bij de *wet van 1971 inzake misbruik van verdovende middelen* verleende bevoegdheden, ter vervanging van vroegere soortgelijke verordeningen op grond van de toen geldende wetgeving. Deze verordeningen stellen, kort gezegd, een arts in staat, van de minister van Binnenlandse Zaken vergunning te krijgen, aan iemand die hij als een verslaafde beschouwt, verdovende middelen te verschaffen, indien hij aan de inspecteur van de volksgezondheid van het ministerie van Binnenlandse Zaken de naam en enige andere bijzonderheden van de betrokkene doorgeeft. Het bezit van verdovende middelen, die de verslaafde met een zodanige vergunnig zijn verschaft is niet onwettig. Voor de toepassing van de verordeningen wordt een verslaafde omschreven als iemand „die ten gevolge van herhaalde toediening zo afhankelijk van het verdovend middel is geworden dat hij een onbedwingbaar verlangen heeft naar voortzetting van de toediening". De verordeningen zijn alleen van toepassing op bepaalde soorten verdovende middelen, die in een bijlage worden opgesomd. Opgemerkt zij, dat geen der verdovende middelen die in Bouchereau's bezit waren gevonden, hieronder voorkomen, waarschijnlijk omdat geen ervan als verslavend wordt beschouwd (waarmee uiteraard niet wordt gezegd dat zij niet als schadelijk worden beschouwd.)

Voor zover ik heb kunnen nagaan bestaat er in het recht van geen enkele andere Lid-Staat een bepaling van gelijke strekking. Zoals te verwachten verschilt de wetgeving inzake verdovende middelen van Lid-Staat tot Lid-Staat en is althans in sommige Lid-Staten zeer ingewikkeld. In alle Lid-Staten behalve Italië schijnt het ongeoorloofd bezit van schadelijke verdovende middelen echter een strafbaar feit op te leveren. In Italië is de enige sanctie tegen het onwettig bezit van verdovende middelen als zodanig, dat zij kunnen worden geconfisqueerd voor zover de hoeveelheid groter is dan nodig voor therapeutische doeleinden (artikel 80 van wet nr. 685 van 22 december 1975, Gazz. Uff. van 30 december 1975, nr. 342). Anderzijds vormt de onwettige handel in drugs in Italië, evenals in de andere Lid-Staten, een strafbaar feit. In twee Lid-Staten, namelijk Denemarken en Nederland, vormt het bezit van cannabis of een derivatief voor eigen gebruik, in tegenstelling tot het bezit van andere verdovende middelen, weliswaar een strafbaar feit, doch wordt blijkbaar als een licht vergrijp behandeld. In de meeste Lid-Staten wordt verslaving aan drugs in meerdere of mindere mate gelijkgesteld met ziekte en met name in de Bondsrepubliek Duitsland en Ierland in bepaalde opzichten met een geestesziekte. In vele Lid-Staten zijn bepalingen vastgesteld, veeleer om de medische behandeling van verslaafden dan hun bestraffing te waarborgen: zie met name artikel 9 van de Belgische wet van 24 februari 1921, zoals herzien bij wet van 9 juli 1975 (Belgisch Staatsblad van 26 september 1975), de Franse wet nr. 70-1320 van

31 december 1970 (Staatsblad van de Franse Republiek van 3 januari 1971, blz. 74-76), waarbij de nieuwe artikelen L 355-14 tot L 355-21 en L 626 tot L 630-2 in de Code de la Santé Publique werden opgenomen, artikel 28 van de Ierse wet betreffende misbruik van verdovende middelen 1977, artikel 100 van de reeds genoemde Italiaanse wet en de artikelen 23 tot 30 van de Luxemburgse wet van 19 februari 1973 (Staatsblad Luxemburg A nr. 12 van 3 maart 1973, blz. 319).

Van meer belang dan de situatie in de afzonderlijke Lid-Staten is de benadering van de richtlijn zelf. Artikel 4 is blijkens de tekst slechts van toepassing op „ziekten en gebreken". Ingevolge lid 2 van artikel 4 kan geen enkele ziekte of gebrek, ontstaan na de afgifte van de eerste verblijfsvergunning, verwijdering van het grondgebied wettigen. De betekenis van de bijlage is dat daarin een aantal uitzonderlijke ziekten en gebreken worden genoemd die op grond van lid 1 weigering tot toelating op het grondgebied of tot afgifte van de eerste verblijfsvergunning kunnen rechtvaardigen. Geen — aldaar niet genoemde — ziekte of gebrek kan zulks derhalve wettigen.

Het argument dat ter terechtzitting namens Bouchereau naar voren werd gebracht was, naar ik begreep, in het kort dat, indien hij verslaafd was aan verdovende middelen hij niet op die grond het land kon worden uitgezet; *a fortiori* kon hij niet worden verwijderd op de „enkele" grond dat hij was betrapt op het onwettig bezit van verdovende middelen. Naar mijn mening is dit argument niet steekhoudend. Weliswaar kon Bouchereau, in elk geval indien hij na de afgifte van zijn eerste verblijfsvergunning verslaafd was geworden, niet op die grond het land worden uitgezet. Maar artikel 4 verbiedt niet de uitzetting van een verslaafde op andere gronden dan zijn verslaving, tenzij dergelijke gronden natuurlijk bestaan in enige andere ziekte of gebrek. Stel dat iemand tegelijkertijd de scientologie beoefent en verslaafd is. Hij zou zeker het Verenigd Koninkrijk kunnen worden uitgezet op grond van zijn beoefening van de scientologie, maar niet op grond van zijn verslaving. Het onwettig bezit van verdovende middelen is geen ziekte of gebrek, al houdt het evenals verslaving verband met verdovende middelen. Artikel 4 is daarop derhalve niet van toepassing en sluit het niet uit als grond voor uitzetting. In een Lid-Staat waar het als een strafbaar feit, of anderszins als sociaal schadelijk wordt beschouwd, zijn de bepalingen van artikel 3 van de richtlijn van toepassing.

Hoe moet Uw Hof nu de derde vraag van de verwijzende rechter beantwoorden? De regering van het Verenigd Koninkrijk oppert dat Uw Hof kan volstaan met de uitspraak dat het begrip „public policy" — openbare orde — van artikel 48 van het Verdrag niet is beperkt tot een dreigende verstoring van de openbare rust, orde of veiligheid. Misschien is dit zo, maar ik acht het zinniger wanneer Uw Hof iets precieser zou zijn en eraan zou toevoegen dat het begrip niet aldus moet worden uitgelegd dat het feit dat een werknemer herhaaldelijk werd betrapt op het bezit van schadelijke verdovende middelen, wordt uitgesloten als een potentiële grond voor de beperking van de ingevolge dat artikel aan hem toegekende rechten.