ARREST VAN HET HOF
VAN 28 MAART 1979 [1]

Vera Ann Saunders
(verzoek om een prejudiciële beslissing, ingediend door het Crown Court te Bristol)

Zaak 175/78

Samenvatting

Vrij verkeer van werknemers — Beperkingen bij de toepassing van strafwetten — Interne aangelegenheden van een Lid-Staat — Gemeenschapsrecht — Niet-toepasselijkheid (EEG-Verdrag, art. 48)

Wanneer een overheids- of rechterlijke instantie van een Lid-Staat een werknemer die onderdaan is van die Lid-Staat, bij wijze van in het nationale recht voorziene strafrechtelijke maatregel en uit hoofde van op het grondgebied van die Lid-Staat begane feiten, aan maatregelen onderwerpt waarbij het recht van betrokkene om zich op het grondgebied van die staat vrij te bewegen wordt afgenomen of beperkt, dan is dit een zuiver interne aangelegenheid die buiten de werkingssfeer van de Verdragsregels op het gebied van het vrije verkeer van werknemers valt.

In zaak 175/78,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag van het Crown Court te Bristol in het aldaar dienende strafgeding tegen

VERA ANN SAUNDERS,

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van artikel 48 EEG-Verdrag,

wijst

1 — Procestaal: Engels.

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: H. Kutscher, president, J. Mertens de Wilmars en Mackenzie Stuart, kamerpresidenten, A. M. Donner, P. Pescatore, M. Sørensen, A. O'Keeffe, G. Bosco en A. Touffait, rechters,

advocaat-generaal: J.-P. Warner
griffier: A. Van Houtte

het navolgende

ARREST

De feiten

De verwijzingsbeschikking en de krachtens artikel 20 van 's Hofs Statuut-EEG ingediende schriftelijke opmerkingen kunnen worden samengevat als volgt:

I — De feiten en het procesverloop

1. Het Crown Court te Bristol had op 21 december 1977 in een strafvervolging tegen de Britse onderdaan Vera Ann Saunders, die had bekend zich aan diefstal schuldig te hebben gemaakt, krachtens de hem bij section 6, lid 4, van de „Courts Act 1971" verleende bevoegdheden zich ertoe beperkt de verdachte te bevelen zich ter beschikking van de justitie te houden. Daarbij was als voorwaarde gesteld dat de verdachte zich bij „recognizance" schriftelijk verbond — overigens overeenkomstig de door haarzelf geuite wens — zich naar Noord-Ierland te begeven en de eerstvolgende drie jaar niet naar Engeland of Wales terug te keren.

2. Toen Saunders deze verplichting had geschonden en de zaak opnieuw bij het Crown Court te Bristol aanhangig was gemaakt, heeft dit de procedure geschorst, daar het een beslissing wenste over de vraag of zijn beschikking van 21 december 1977 niet zonder rechtsgevolg was wegens inbreuk op de rechten die de betrokkene aan artikel 48 EEG-Verdrag betreffende het vrije verkeer van werknemers kan ontlenen. Het Crown Court meent enerzijds dat de verdachte moet worden aangemerkt als werknemer in de zin van het Verdrag, en anderzijds dat de beschikking van 21 december 1977 niet viel onder een van de beperkingen genoemd in artikel 48, lid 3.

3. Bij beschikking van 31 juli 1978, ingekomen bij het Hof op 16 augustus 1978, heeft het Crown Court verzocht om beantwoording van de volgende prejudiciële vraag:

„Vormt de beschikking van het Court van 21 december 1977 in de zaak Vera

Ann Saunders een inbreuk op de in artikel 48 EEG-Verdrag aan een werknemer toegekende rechten, inzonderheid gelet op het recht vermeld in artikel 48, lid 3, sub b, van dit Verdrag en op de omstandigheid dat zij Engels onderdaan schijnt te zijn?"

4. De regering van het Verenigd Koninkrijk en de Commissie van de Europese Gemeenschappen hebben krachtens artikel 20 van 's Hofs Statuut-EEG schriftelijke opmerkingen ingediend.

5. Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en gehoord de advocaat-generaal, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan.

II — Schriftelijke opmerkingen, ingediend krachtens artikel 20 van 's Hofs Statuut-EEG

A — Opmerkingen van het Verenigd Koninkrijk

De regering van het Verenigd Koninkrijk beklemtoont allereerst dat zij met het indienen van opmerkingen krachtens artikel 20 van 's Hofs Statuut-EEG in geen enkel opzicht de loop van het recht wil beïnvloeden, doch slechts haar standpunt met betrekking tot de in de verwijzingsbeschikking opgeworpen principiële vragen kenbaar wenst te maken.

Vervolgens analyseert zij de strekking van de op 21 december 1977 door het Crown Court te Bristol gegeven beschikking. Zij merkt ten deze op dat de onderhavige bevoegdheid van de rechter, ofschoon haar oorsprong vindend in de „common law", met name berust op section 6, lid 4, van de „Courts Act 1971". Het gevolg van de beschikking is dat de verdachte in vrijheid wordt gesteld zonder dat het tot een veroordeling komt, en dat hij, indien hij zich gedurende een vastgestelde periode goed gedraagt en zich aan de eventueel opgelegde voorwaarden houdt, niet meer wordt gedagvaard om te worden veroordeeld. De verplichting om gedurende een bepaalde periode in een bepaald deel van het land te verblijven is een voorwaarde die dikwijls aan onderdanen wordt opgelegd. De regering van het Verenigd Koninkrijk wijst er echter op dat een dergelijke beschikking niet wordt gegeven als de verdachte bezwaren maakt tegen de voorwaarden daarvan. Als hij er niet vrijwillig mee wenst in te stemmen, volgt de procedure haar normale gang.

De regering van het Verenigd Koninkrijk vestigt er nog de aandacht op dat de hierboven beschreven procedure wel moet worden onderscheiden van die bedoeld in section 1 van de „Powers of Criminal Courts Act 1973" enerzijds en in section 22 van dezelfde wet anderzijds.

De bevoegdheid om een verdachte te bevelen zich ter beschikking van de justitie te houden, eventueel gepaard gaande met een bijzondere voorwaarde met betrekking tot zijn verblijfplaats, vervult volgens de Britse regering nog steeds een waardevolle en nuttige functie in de rechtsbedeling, met name in bijzondere gevallen, te weten a) in het geval van buitenlandse delinquenten die gewoonlijk verblijven buiten het grondgebied van de staat waar zij een strafbaar feit hebben gepleegd, en b) in het geval van „first offenders" die uit een plattelandsmilieu afkomstig zijn en ten gevolge van de negatieve invloeden van de grote stad tot hun delict zijn gekomen.

Vervolgens onderzoekt de regering van het Verenigd Koninkrijk in het licht van bovenstaande de verhouding tussen de

door de nationale rechter bedoelde situatie en het gemeenschapsrecht. Zij herinnert eraan dat artikel 48 rechtstreekse werking heeft, en vraagt zich af of de in de prejudiciële vraag bedoelde beschikking moet worden beschouwd als een „maatregel" in de zin van richtlijn nr. 64/221/EEG, zoals het Hof van Justitie deze uitdrukking heeft uitgelegd in zijn arrest van 27 oktober 1977 (zaak 30/77, Bouchereau, Jurispr. 1977, blz. 1999). Daarin overwoog het Hof dat deze uitdrukking ook veroordelingen omvat die door een rechterlijke instantie van een Lid-Staat zijn uitgesproken. Het verschil met de zaak-Bouchereau is, dat in de onderhavige, voor het Crown Court te Bristol dienende zaak de aanwijzing van een verblijfplaats met instemming van de betrokkene is geschied, en dat het niet nakomen van haar verbintenis niet automatisch de toepassing van een strafsanctie met zich meebrengt. Waar echter de vrijheidsstraffen die door de rechterlijke instanties van de Lid-Staten zijn opgelegd, ontegenzeglijk verenigbaar zijn met het vrije verkeer van werknemers, moet dit a fortiori gelden voor minder vergaande beperkingen van de vrijheid van beweging. Hieruit volgt dat de voorschriften van het gemeenschapsrecht betreffende het vrije verkeer van werknemers niet van toepassing zijn op een procedure zoals die welke voorwerp is van de prejudiciële vraag.

Voor het geval het Hof van oordeel zou zijn dat de gemeenschapsrechtelijke voorschriften betreffende het vrije verkeer van werknemers van toepassing zijn wanneer iemand verplicht wordt zich ter beschikking van de justitie te houden, stelt de regering van het Verenigd Koninkrijk subsidiair dat in het licht van het arrest van het Hof van 28 oktober 1975 (zaak 36/75, Rutili, Jurispr. 1975, blz. 1219) de afwezigheid van iedere vorm van discriminatie op grond van nationaliteit tot de conclusie moet leiden dat procedures als die waarop de prejudiciële vraag betrekking heeft, verenigbaar zijn met artikel 48 van het Verdrag.

B — Opmerkingen van de Commissie van de Europese Gemeenschappen

Volgens de Commissie werpt de verwijzingsbeschikking twee vragen op, en wel:

1. of en in hoeverre het gemeenschapsrecht van toepassing is op het vrije verkeer van werknemers op het grondgebied van de Lid-Staat waarvan de betrokken werknemer onderdaan is;
2. zo ja, en in hoeverre het gemeenschapsrecht ten aanzien van degenen die de nationaliteit van de betrokken Lid-Staat bezitten, een afwijking van de regels toestaat die volgens het Verdrag gelden voor de behandeling van onderdanen van de andere Lid-Staten.

De Commissie herinnert eraan dat het Hof van Justitie in het reeds geciteerde arrest Rutili het aanwijzen van een verblijfplaats op grond van overwegingen van openbare orde verenigbaar heeft geacht met artikel 48 van het Verdrag, mits daarbij geen onderscheid wordt gemaakt tussen eigen onderdanen en die van andere Lid-Staten. Zij wijst erop dat het gemeenschapsrecht zich weliswaar *in de eerste plaats* richt tegen discriminaties waarvan in een bepaalde Lid-Staat de onderdanen van de andere Lid-Staten het slachtoffer kunnen zijn, doch dat dit niet verhindert dat *ook* een beroep op het Verdrag kan worden gedaan wanneer het slachtoffer van de discriminatie een onderdaan van de betrokken Lid-Staat is.

De Commissie verwijst ten deze naar het arrest van 26 november 1975 (zaak 39/75, Coenen, Jurispr. 1975, blz. 1547) en de momenteel aanhangige zaken Knoors (115/78) en Auer (136/78).

Al deze andere zaken hebben echter gemeen dat de aanwezigheid van bepaalde feitelijke elementen een situatie doet ontstaan welke verhindert ze in een zuiver nationale context te plaatsen. In de onderhavige zaak daarentegen doen dergelijke feitelijke elementen zich niet voor, zodat de situatie niet in een communautaire context kan worden geplaatst. Mitsdien kan ook de aanvullende vraag betreffende eventuele afwijkingen niet aan de orde komen.

De Commissie concludeert dat de vraag van het Crown Court te Bristol kan worden beantwoord als volgt:

„In daartoe geëigende omstandigheden is de toepassing door een Lid-Staat van maatregelen die het recht van verblijf van zijn eigen onderdanen beperken tot een deel van het nationale grondgebied, niet in strijd met het gemeenschapsrecht, mits de gronden waarop die beperking is gebaseerd, geen verband houden met gebeurtenissen in een andere Lid-Staat."

III — Mondelinge behandeling

Ter terechtzitting van 13 februari 1979 zijn mondelinge opmerkingen gemaakt en zijn vragen van het Hof en de advocaat-generaal beantwoord door de Prosecution in de hoofdzaak, ten deze vertegenwoordigd door P. Chadd, Q.C., en R. Bursell, barrister van Lincoln's Inn, Londen; verdachte in de hoofdzaak, ten deze vertegenwoordigd door P. Fallon, Q.C., en S. Darwall-Smith, barrister van Grey's Inn, Londen; de regering van het Verenigd Koninkrijk, ten deze vertegenwoordigd door L. Blom-Cooper, Q.C., barrister van Middle Temple, Londen, en P. Gibson, barrister van Inner Temple, Londen; en de Commissie van de Europese Gemeenschappen, ten deze vertegenwoordigd door haar gemachtigde J. Forman.

De advocaat-generaal heeft ter terechtzitting van 8 maart 1979 conclusie genomen.

In rechte

1 Bij beschikking van 31 juli 1978, ingekomen bij het Hof op 16 augustus 1978, heeft het Crown Court te Bristol krachtens artikel 177 EEG-Verdrag een vraag gesteld betreffende de uitlegging van artikel 48 EEG-Verdrag en in het bijzonder van lid 3, sub b, van deze bepaling.

2 Deze vraag is gesteld in het kader van een strafproces waarin het met name ging op de gevolgen van de niet-nakoming door een persoon van Britse nationaliteit die in een eerder stadium van die procedure had bekend zich aan diefstal schuldig te hebben gemaakt, van de door haar aanvaarde verplichting om zich naar Noord-Ierland te begeven en niet binnen een periode van drie jaar in Engeland of Wales terug te keren.

3 De nationale rechter gaat ervan uit dat verdachte werknemer is in de zin van artikel 48 EEG-Verdrag en wenst thans opheldering over de vraag of de regels van het Verdrag op het gebied van het vrije verkeer van werknemers zich verzetten tegen een maatregel als die welke aan de verdachte was opgelegd.

4 Te dien einde is de vraag gesteld of „... de beschikking van het Court van 21 december 1977 in de zaak Vera Ann Saunders een inbreuk (vormt) op de in artikel 48 EEG-Verdrag aan een werknemer toegekende rechten, inzonderheid gelet op het recht vermeld in artikel 48, lid 3, sub b, van dit Verdrag en op de omstandigheid dat zij Engels onderdaan schijnt te zijn".

5 In wezen komt de vraag erop neer of het beginsel van het vrije verkeer van werknemers, zoals neergelegd in artikel 48 EEG-Verdrag, en met name het daarin vervatte recht van werknemers om behoudens beperkingen die onder meer uit hoofde van openbare orde en openbare veiligheid zijn gerechtvaardigd, zich vrij te verplaatsen binnen het grondgebied der Lid-Staten ten einde in te gaan op een feitelijk aanbod tot tewerkstelling en om aldaar te verblijven ten einde daar een beroep uit de oefenen, kan worden ingeroepen door een onderdaan van een Lid-Staat die in die Lid-Staat verblijft, als verweer tegen de toepassing van maatregelen die zijn vrijheid beperken om zich op het grondgebied van die Lid-Staat te bewegen of zich aldaar te vestigen op de plaats van zijn keuze.

6 Het gaat dus om de vraag of artikel 48 EEG-Verdrag aan iemand in de situatie van de betrokkene rechten toekent en zo ja wat de draagwijdte van deze rechten is.

7 In de eerste plaats hangt het antwoord op deze vraag af van de vaststelling van de werkingssfeer van deze bepaling met name in verband met het in artikel 7 EEG-Verdrag uitgedrukte algemene beginsel.

8 Volgens artikel 7 is binnen de werkingssfeer van het Verdrag en onverminderd de bijzondere bepalingen daarin gesteld, elke discriminatie op grond van nationaliteit verboden.

9 Ter uitvoering van dit algemene beginsel beoogt artikel 48 de afschaffing van bepalingen in de wetgeving van de Lid-Staten die wat betreft de werkgelegenheid, de beloning en de overige arbeidsvoorwaarden — waaronder de rechten en vrijheden die krachtens artikel 48, lid 3, deel uitmaken van dit vrije verkeer — een werknemer die onderdaan is van een andere Lid-Staat aan een strengere behandeling onderwerpen of hem rechtens of feitelijk in een nadelige positie plaatsen vergeleken bij de positie van een eigen onderdaan in dezelfde omstandigheden.

10 Ook al kunnen de in artikel 48 aan werknemers toegekende rechten ertoe leiden dat de Lid-Staten in bepaalde gevallen zelfs ten aanzien van hun eigen onderdanen hun wetgeving wijzigen, toch beoogt deze bepaling geen inperking van de bevoegdheid van de Lid-Staten om binnen hun eigen grondgebied ter uitvoering van de nationale strafwetten beperkingen te stellen aan het vrije verkeer van allen die aan hun jurisdictie zijn onderworpen.

11 De verdragsbepalingen betreffende het vrije verkeer van werknemers kunnen dus niet worden toegepast op zuiver interne aangelegenheden van een Lid-Staat, dat wil zeggen op situaties waarbij iedere band met door het gemeenschapsrecht beoogde situaties ontbreekt.

12 Wanneer een overheids- of rechterlijke instantie van een Lid-Staat een werknemer die onderdaan is van die Lid-Staat, bij wijze van in het nationale recht voorziene strafrechtelijke maatregel en uit hoofde van op het grondgebied van die Lid-Staat begane feiten, aan maatregelen onderwerpt waarbij het recht van betrokkene om zich op het grondgebied van die staat vrij te bewegen wordt afgenomen of beperkt, dan is dit een zuiver interne aangelegenheid die buiten de werkingssfeer van de verdragsregels op het gebied van het vrije verkeer van werknemers valt.

Kosten

13 De kosten door de regering van het Verenigd Koninkrijk en door de Commissie wegens het indienen van hun opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. Ten aanzien van partijen in
14 het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

uitspraak doende op de door het Crown Court te Bristol bij beschikking van 31 juli 1978 gestelde vraag, verklaart voor recht:

Wanneer een overheids- of rechterlijke instantie van een Lid-Staat een werknemer die onderdaan is van die Lid-Staat, bij wijze van in het nationale recht voorziene strafrechtelijke maatregel en uit hoofde van op het grondgebied van die Lid-Staat begane feiten, aan maatregelen onderwerpt waarbij het recht van betrokkene om zich op het grondgebied van die staat vrij te bewegen wordt afgenomen of beperkt, dan is dit een zuiver interne aangelegenheid die buiten de werkingssfeer van de Verdragsregels op het gebied van het vrije verkeer van werknemers valt.

Kutscher Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Donner Pescatore

Sørensen O'Keeffe Bosco Touffait

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op achtentwintig maart negentienhonderdnegenenzeventig.

De griffier

A. Van Houtte

De president

H. Kutscher

CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL J.-P. WARNER VAN 8 MAART 1979 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

De onderhavige zaak betreft een verzoek om een prejudiciële beslissing van het Crown Court te Bristol. Hierin doen zich vragen voor betreffende de invloed van het gemeenschapsrecht en meer in het bijzonder van artikel 48 EEG-Verdrag op een bevoegdheid die het Crown

1 — Vertaald uit het Engels.