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.

Court krachtens de common law van Engeland en Wales bezit om iemand die schuldig is verklaard terzake van een strafbaar feit niet te bestraffen doch onder bepaalde voorwaarden ter beschikking van de justitie te houden „to bind him over on conditions").

Deze bevoegdheid moet wel worden onderscheiden van een aantal andere bevoegdheden die de Engelse strafrechter krachtens de wet heeft, zoals de bevoegdheid om voorwaardelijk ontslag van rechtsvervolging te verlenen (conditional discharge), een voorwaardelijke veroordeling uit te spreken (pass a suspended sentence), de uitspraak van een veroordeling aan te houden (to defer sentence) en om een proeftijd op te leggen met verplicht reclasseringscontact („to make a probation order"). Ook moet zij niet worden verward met de bevoegdheid een aanbeveling tot uitzetting te doen welke het Hof in zaak 30/77 *(Bouchereau,* Jurispr. 1977, blz. 1999) te beoordelen kreeg.

Zoals gezegd stamt de bevoegdheid waarom het hier gaat uit de common law, hoewel zij in twee recente wetten wordt vermeld. De ene is de *Courts Act 1971* die onder andere het Crown Court invoerde ter vervanging van de oude Assizes en Quarter Sessions. Section 6, sub 4, droeg de bevoegdheden van laatstgenoemde aan het Crown Court over. De andere wet is de *Powers of Criminal Courts Act 1973* die in section 1 de wettelijke bevoegdheid schept een veroordeling aan te houden doch tevens bepaald dat de wet de bevoegdheid uit de common law onverlet laat.

Wanneer deze bevoegdheid wordt uitgeoefend, houdt dat hoofdzakelijk in dat een persoon die schuldig is verklaard terzake van een strafbaar feit in vrijheid wordt gesteld nadat hij zich heeft verbonden „to come up for judgment", dat wil zeggen om voor vonnis voor de rechter te verschijnen, wanneer hij daartoe op of na een vastgestelde toekomstige datum wordt opgeroepen, en zich intussen goed te gedragen en zich te houden aan de overige voorwaarden die de rechter kan opleggen. Het stuk waarbij de betrokkene zich hiertoe verbindt staat bekend als „recognizance" en bevat een erkenning van de betrokkene dat hij de Kroon een bepaald bedrag schuldig is, dat opeisbaar wordt als hij niet op de oproep verschijnt. De recognizance moet door de betrokkene worden ondertekend. Weigert hij mee te werken dan moet zijn zaak op andere wijze worden afgedaan.

Een van de voorwaarden die de rechter mag stellen als hij de bevoegdheid „to bind over" uitoefent, heeft betrekking op de verblijfplaats. Een dergelijke voorwaarde wordt gewoonlijk beperkt tot een bepaalde tijdsduur. In haar schriftelijke opmerkingen haalt de regering van het Verenigd Koninkrijk twee voorbeelden aan waar volgens haar de „binding over"-beschikking een waardevolle en nuttige functie in de strafrechtsbedeling kan hebben. Ten eerste kan de rechter bij een buitenlander die gewoonlijk in het buitenland verblijft, als het niet om een ernstig strafbaar feit gaat, er de voorkeur aan geven, om hem niet te dwingen een gevangenisstraf in Engeland te ondergaan, doch de mogelijkheid te geven naar zijn eigen land terug te keren. Het tweede geval is dat van een — met name jeugdige — first offender, die zijn vertrouwde milieu heeft verlaten en in een omgeving terecht is gekomen die een ongewenste in-

vloed op hem uitoefent. Ook hier zou het recht beter gediend kunnen zijn met een terugplaatsing in zijn vertrouwde omgeving dan met zijn bestraffing. De regering van het Verenigd Koninkrijk heeft het belang van deze bevoegdheid beklemtoond voor het geval dat de delinquent uit een beschermd agrarisch milieu komt, maar het komt mij voor dat het terugplaatsen van een jeugdige delinquent, althans in sommige gevallen, ook heilzaam kan zijn als hij uit een stadsmilieu komt.

Ter zitting verklaarde de regering van het Verenigd Koninkrijk dat de Engelse strafrechter verplichtingen met betrekking tot de verblijfplaats meestal in het kader van een probation order oplegt. Een probation order, zo legde zij uit, is een strafrechtelijk instrument waarbij geen straf wordt opgelegd als de verdachte er mee instemt onder toezicht van een reclasseringsambtenaar te worden gesteld. De bevoegdheid om een dergelijke beschikking te geven is thans neergelegd in section 2 van de *Powers of Criminal Courts Act 1973* die in lid 1 bepaalt:

„Indien een rechterlijke instantie, waardoor of waarvoor een persoon van 17 jaar of ouder schuldig is bevonden terzake van een strafbaar feit (waarvoor de straf niet wettelijk is vastgesteld), zulks gezien de omstandigheden van het geval, waaronder de aard van het strafbare feit en de persoonlijkheid van de dader, geraden oordeelt, kan zij in plaats van hem een straf op te leggen, een probation order geven, dat wil zeggen een beschikking waarbij van hem wordt verlangd dat hij gedurende een in de beschikking aangegeven periode van niet minder dan één en niet meer dan drie jaar onder toezicht van een „probation officer" staat".

Lid 2 bepaalt dat de beschikking de naam van het gebied moet bevatten waar de delinquent verblijft of verblijf zal houden en dat de delinquent onder toezicht moet staan van een reclasseringsambtenaar die in dat gebied is benoemd of daaraan is toegewezen (hierop zijn ook de bepalingen van bijlage 1 bij de wet van toepassing die betrekking heft op „probationers" die van verblijfplaats wisselen). Op grond van lid 3 kan de delinquent in een probation order worden verplicht zich te houden aan „de voorschriften die de rechter gezien de omstandigheden van het geval noodzakelijk acht om het goede gedrag van de delinquent te verzekeren of om herhaling van hetzelfde strafbare feit of het begaan van andere strafbare feiten door hem te voorkomen".

Lid 5 (zoals gewijzigd) stelt de rechter in staat om na onderzoek van de huiselijke omstandigheden van de delinquent in de probation order de verplichting op te nemen, dat de delinquent in een erkend reclasseringstehuis („probation hostel") of in een andere inrichting verblijf zal houden. Lid 6 bepaalt:

„Alvorens een „probation order" uit te vaardigen legt de rechter de delinquent in gewone taal de gevolgen van de beschikking (met inbegrip van alle eventueel daarin op te nemen aanvullende verplichtingen . . .) uit en wijst erop dat hij bij niet nakoming daarvan of bij het begaan van een ander strafbaar feit alsnog voor het oorspronkelijke strafbare feit kan worden gestraft; de rechter zal de beschikking eerst geven wanneer de delinquent zich bereid verklaart zich aan de verplichtingen te houden".

De „probation officers" maken deel uit van de „Probation and After-Care Service", die in heel Engeland en Wales optreedt; overal in Engeland of Wales kan een strafrechter dus een probation order geven waarbij hij een verblijf in een willekeurig deel van beide landen kan voorschrijven. In Schotland bestaat een soortgelijke dienst en er bestaan wederkerige overeenkomsten krachtens welke een in Engeland of Wales gegeven beschikking

in Schotland ten uitvoer kan worden gelegd en omgekeerd. Met Noord-Ierland bestaan dergelijke afspraken niet, zodat het de autoriteiten aldaar niet mogelijk is officieel de zorg over te nemen voor iemand die schuldig is verklaard en aan wie door de Engelse rechter een verplichte „probation" is opgelegd. Dientengevolge moet het Crown Court ingeval het wenselijk zou zijn een „probation order" te geven waarij de delinquent wordt verplicht om in Noord-Ierland verblijf te houden, wel terugvallen op zijn uit de common law voortvloeiende bevoegdheid „to bind him over".

Niettemin zijn er voorbeelden in de rechtspraak waaruit blijkt dat met een „binding over"-beschikking onder bepaalde omstandigheden een doel wordt beoogd dat meer lijkt op dat van een aanbeveling tot uitzetting dan op dat van een probation order. Zo oordeelde het Court of Criminal Appeal (thans Court of Appeal, Criminal Divison) in de zaak Regina v. Ayu (WLR 1958, 1, blz, 1264) dat een dergelijke beschikking kon worden gegeven om de terugkeer naar Nigeria te verzekeren van een Nigeriaan die sinds 1939 in Engeland hat gewoond, om de eenvoudige reden dat hij sinds 1948 geen regelmatige arbeid meer had verricht en zestien maal eerder was veroordeeld. Het is veelzeggend dat Lord Parker L.C.J., die het vonnis van het Court uitsprak, besloot met de woorden „Laat mij hieraan toevoegen dat deze zaak duidelijk aantoont dat er een behoefte bestaat, die naar ik begrepen heb reeds elders ter sprake is gebracht, aan een bevoegdheid om een man als deze uit te zetten". Dit was uiteraard in de tijd voordat de Engelse strafrechters de bevoegdheid hadden een aanbeveling tot uitzetting van buitenlandse delinquenten te doen. Ook wil ik verwijzen naar de, door de Commissie in haar schriftelijke opmerkingen aangehaalde, passage uit Archbold's „Pleading, Evidence and practice in Criminal Cases", waarin over de bevoegdheid „to bind over" gezegd: „In het verleden is deze bevoegdheid af en toe uitgeoefend wanneer de rechter wilde verzekeren dat de delinquent Engeland verliet".

Mijns inziens wordt in de zaak Regina v. Secchi (CMLR 1975, 1, blz. 383) duidelijk geïllustreerd hoe dicht een „binding over" beschikking met een voorwaarde betreffende de verblijfplaats bij een uitzettingsbeschikking kan liggen. In deze zaak was een jong Sardijn door een Metropolitan Stipendiary Magistrate schuldig verklaard ter zake van in Londen gepleegde strafbare feiten. De Magistrate beval zijn uitzetting aan met de motivering dat hij geen „werknemer" was maar een „landloper" en dus geen recht had op de bescherming van artikel 48 EEG-Verdrag. Maar de Magistrate had onder meer vastgesteld dat Secchi geen geld, geen opleiding en geen contacten in Engeland had, de Engelse taal niet beheerste en geen officieel onderkomen had. Hij voegde daaraan toe: „De conclusie van de reclasseringsambtenaar, die ik geheel deel, is dat het in het belang van alle betrokkenen, inclusief verdachte, is dat hij terugkeert naar Sardinië waar zijn moeder en andere familieleden wonen daar hij geen enkele band met dit land heeft en hij het hier moeilijk heeft met het leiden van een regelmatig leven". Op grond van deze bevindingen zou dit,

als Secchi door het Crown Court schuldig zou zijn verklaard en niet door een Magistrate — die de bevoegdheid uit de common law niet heeft — volgens de regering van het Verenigd Koninkrijk een schoolvoorbeeld zijn geweest van een zaak waarin de rechter een „binding over"-beschikking zou kunnen geven met de voorwaarde dat Secchi naar Sardinië zou terugkeren.

Thans de feiten van de onderhavige zaak.

Vera Ann Saunders werd op 16 april 1957 geboren en is staatsburger van het Verenigd Koninkrijk. Uit verklaringen ter zitting volgt dat ze mogelijk in Noord-Ierland is geboren. Op 21 december 1977 bekende zij voor het Crown Court te Bristol, een spaarbankboekje van de National Savings Bank te hebben gestolen. Voor dit feit kon haar gevangenisstraf worden opgelegd. Zij verbleef destijds in Engeland doch had het Crown Court de wens te kennen gegeven om in Noord-Ierland te gaan wonen en zich bereid verklaard zich aan een „binding over"-beschikking te onderwerpen waarin dit als voorwaarde zou worden gesteld. Het Crown Court beschikte dat zij zich op verbeurte van een bedrag van £ 50 rechtens verbond om „op of na 16 januari 1978 te verschijnen om vonnis te horen wijzen, tenzij zij zich voor die datum naar Noord-Ierland begeeft en niet binnen drie jaar terugkeert naar Engeland of Wales". Zij ondertekende een „recognizance" in deze zin. U ziet dat deze tekst haar geen verplichting oplegde om in Noord-Ierland te blijven na haar aankomst aldaar. Zij was vrij om naderhand naar Schotland of waarheen ook te gaan, behalve naar Engeland en Wales. De enige verplichting met duurzame werking was dat zij drie jaar lang uit Engeland en Wales moest weg blijven.

De regering van het Verenigd Koninkrijk heeft beklemtoond dat door de afwezigheid van wederkerige overeenkomsten met de Noordierse autoriteiten het Crown Court niet de mogelijkheid had een „probation order" te geven die in Noord-Ierland op Saunders van toepassing zou zijn. Onze aandacht werd gevestigd op een aantekening op de achterzijde van de tenlastelegging waaruit blijkt dat voor haar nog een vroegere „probation order" van 29 november 1977 gold terzake van een ander strafbaar feit waaraan zij schuldig was bevonden. De aantekening luidt: „De probation order van 29/11/77 blijft van kracht en de Ierse autoriteiten zal worden verzocht op niet officiële basis toezicht te houden". Betoogd werd, dat daarmee alles was gedaan om haar zoveel mogelijk in de positie te brengen waarin zij zou hebben verkeerd als het mogelijk was geweest haar in Noord-Ierland aan een probation order te onderwerpen.

Saunders heeft zich niet aan de voorwaarden van de beschikking gehouden. Zij werd op 1 juni 1978 in Wales aangehouden en op 13 juni opnieuw voor het Crown Court geleid. Naar Engels recht had het Crown Court toen de keuze om hetzij direct vonnis te wijzen terzake van het oorspronkelijke strafbare feit, hetzij de borgsom verbeurd te verklaren, hetzij beide te doen. In deze fase bracht de aanklager echter naar voren dat zij mogelijk „werknemer" was in de zin van het Verdrag en dat de beschikking van 21 december 1977 mogelijk inbreuk had gemaakt op haar rechten krachtens artikel 48.

Voor het Crown Court werden de volgende arresten van dit Hof aangehaald: zaak 41/74 (van Duyn, Jurispr. 1974, blz. 1337), zaak 67/74 (Bonsignore, Jurispr. 1975, blz. 297), zaak 36/75 (Rutili, Jurispr. 1975, blz. 1219) en de zaak Bouchereau (reeds genoemd). Tevens werd de reeds genoemde beslissing van de Metropolitan Magistrate in de zaak Reg. v. Secchi geciteerd.

Het Crown Court kwam tot de conclusie dat (i) Saunders moest worden behandeld als een werknemer in de zin van het Verdrag en dat (ii) de beschikking van 21 december 1977 niet valt onder een van de beperkingen die artikel 48 „uit hoofde van openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid" toelaat. De vraag die aan het Hof werd voorgelegd luidt:

„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 een Engels onderdaan schijnt te zijn?"

De term „Engels" onderdaan is, zoals de Britse regering heeft opgemerkt, ongelukkig gekozen; een dergelijke status kent de wet niet. Strikt genomen had gesproken moeten worden over „een staatsburger van het Verenigd Koninkrijk en zijn Koloniën met recht van verblijf binnen het Verenigd Koninkrijk" een formule die ik hierboven heb afgekort met „staatsburger van het Verenigd Koninkrijk".

De vraag is ook inzoverre ongelukkig geformuleerd dat het Hof wordt verzocht direct uitspraak te doen over de geldigheid van de beschikking van het Crown Court zelf. Dat gaat de bevoegdheid van het Hof ex artikel 177 EEG-Verdrag te buiten. De punten waarover een uitspraak door het Hof wordt verzocht, zijn echter zonder moeite uit de vragen af te leiden. En het zijn vrij belangrijke punten.

De Commissie stelt dat de zaak buiten de werkingssfeer van artikel 48, en zelfs van het Verdrag als geheel valt, daar iedere band met een andere Lid-Staat, welke een behandeling als een zuivere nationale aangelegenheid zou kunnen verhinderen, ontbreekt. De Commissie is van oordeel dat de maatregel van een Lid-Staat waarbij het recht van verblijf van een eigen onderdaan slechts wordt beperkt tot een deel van zijn eigen grondgebied, buiten de werkingssfeer van het Verdrag valt „tenzij de gronden voor een dergelijke beperking verband houden met of betrekking hebben op gebeurtenissen in een andere Lid-Staat".

De Commissie doet deze stelling steunen op een passage in rechtoverweging 24 van het recente arrest van het Hof in zaak 115/78, Knoors (nog niet gepubliceerd). De strekking van dit „obiter dictum" is dat de Verdragsbepalingen betreffende de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten niet van toepassing zijn op zuivere interne aangelegenheden van een Lid-Staat. Deze uitspraak werd gedaan in een zeer specifieke context; het Hof reageerde hiermee namelijk op een door de Nederlandse regering aangevoerd argument, dat het niemand moest worden toegestaan de eisen van vakbekwaamheid welke in de wetgeving van zijn eigen Lid-Staat voor de uitoefening van een bepaald bedrijf zijn gesteld, te ontduiken door opzettelijk de minder stringente kwalificaties te verwerven die in een andere Lid-Staat worden aan-

vaard. Ik twijfel er enigszins aan of deze overweging letterlijk in het algemeen toepasselijk kan worden geacht op het gebied van de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten. Voor een antwoord op deze vraag is een gedetailleerdere analyse van de desbetreffende artikelen van het Verdrag nodig dan die welke het Hof moest geven in de zaak Knoors, waar het in wezen ging om de uitlegging van de relevante Algemene Programma's en bepaalde richtlijnen van de Raad. Maar ik ben er wel zeker van dat de overweging niet moet worden opgevat als een verklaring van het algemene beginsel dat geen bepaling betreffende het vrije verkeer van personen ooit op „zuiver interne aangelegenheden van een Lid-Staat" van toepassing kan zijn.

In casu gaat het om artikel 48 EEG-Verdrag, en de vraag of deze zaak buiten de werkingssfeer van het Verdrag valt, hangt af van de juiste interpretatie van dat artikel. Bij de behandeling van deze vraag moet allereerst worden bedacht dat het Verdrag de burgers van elke Lid-Staat in vele opzichten rechten toekent die zij van de overheid van die Lid-Staat kunnen afdwingen en ten tweede dat artikel 7 EEG-Verdrag evenzeer discriminatie door een Lid-Staat van zijn eigen onderdanen verbiedt als discriminatie door een Lid-Staat van de onderdanen van andere Lid-Staten.

Als het Crown Court Saunders voor de tijdsduur van drie jaar uit Engeland en Wales mocht weren en haar bewegingsvrijheid binnen het grondgebied van het Verenigd Koninkrijk mocht beperken tot Noord-Ierland en Schotland, volgt hieruit (i) hetzij dat het Crown Court vrij is dezelfde beschikking te geven ten aanzien van een onderdaan van een andere Lid-Staat, — een stelling waarvan op zijn minst kan worden gezegd dat zij niet zonder zorgvuldig onderzoek kan worden aanvaard — (ii) hetzij, — indien een dergelijke beschikking ten aanzien van een onderdaan van een andere Lid-Staat niet kan worden gegeven — dat het, althans op het eerste gezicht, daardoor inbreuk maakt op het beginsel dat de onderdanen van alle Lid-Staten recht hebben op een gelijke behandeling. Ik zeg niet dat er geen oplossing is voor dit klaarblijkelijk dilemma. Ik wil er alleen op wijzen dat men deze zaak niet zonder onderzoek ten gronde kan afdoen op de enkele grond dat er geen enkel bindend element met enige andere Lid-Staat bestaat. De werkelijke vraag ist hier niet of deze zaak een band heeft met een andere Lid-Staat maar of — en zo ja in hoeverre — het gemeenschapsrecht aan iemand in de positie van Saunders rechten verleent.

De regering van het Verenigd Koninkrijk heeft gesteld dat artikel 48 uitsluitend discriminatie op grond van nationaliteit verbiedt en dat het de Lid-Staten de vrijheid laat om het vrije verkeer van werknemers op zijn grondgebied op andere gronden te belemmeren. Voor de geldigheid van de beschikking van het Crown Court van 21 december 1977 zou dus voldoende zijn dat zij volgens Engels recht had kunnen worden gegeven ongeacht de nationaliteit van de betrokkene.

De regering van het Verenigd Koninkrijk haalde tot staving van deze stelling de zaak Rutili aan waarin uw Hof besliste:

„Met name mogen maatregelen tot beperking van het recht van verblijf die alleen op een gedeelte van het nationale grondgebied van toepassing zijn, door een Lid-Staat aan onderdanen van andere Lid-Staten voor wie de bepalingen van het Verdrag gelden slechts worden opgelegd in de gevallen waarin — en onder de voorwaarden waaronder — zulke maatregelen aan de onderdanen van de betrokken Staat kunnen worden opgelegd".

(Zaak 36/75, Jurispr. 1975, blz. 1238)

Deze beslissing is echter zowel naar de vorm als naar de gevolgen negatief. Zij betekent dat een Lid-Staat geen beperking als de daargenoemde aan een onderdaan van een andere Lid-Staat mag opleggen als hij deze beperking niet onder dezelfde omstandigheden aan een van zijn eigen onderdanen zou kunnen opleggen. Zij betekent niet dat een Lid-Staat het verkeer van werknemers op zijn grondgebied op elke willekeurige wijze mag beperken indien daarbij de onderdanen van alle Lid-Staten gelijk worden behandeld. De relevante passage van het arrest Rutili is mijns inziens overweging 27 waarin het Hof duidelijk maakt dat artikel 48 twee grondbeginselen omvat, te weten het beginsel van gelijke behandeling en dat van vrij verkeer van werknemers.

Deze laatste opvatting lijkt mij de enige die verenigbaar is met de bewoordingen van artikel 48. Discriminatie op grond van nationaliteit wordt slechts genoemd in lid 2 en 3 c en ligt mogelijk impliciet besloten in de leden 3 d en 4 van artikel 48. De bepaling die voor deze zaak essentieel is, artikel 48, lid 3, b, kent aan een werknemer die onderdaan van een Lid-Staat is, het recht toe „zich vrij te verplaatsen binnen het grondgebied der Lid-Staten" ten einde in te gaan op een aanbod tot tewerkstelling. De enige uitzondering wordt gevormd door beperkingen welke „uit hoofde van openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid gerechtvaardigd" zijn.

Het is wellicht goed er de nadruk op te leggen dat de tekst luidt „zich vrij te verplaatsen binnen het grondgebied van de Lid-Staten", en niet „zich vrij van de ene naar de andere Lid-Staat te verplaatsen".

Het is dus klaarblijkelijk primair een recht van toegang tot elk deel van het grondgebied van iedere Lid-Staat. Dit ligt ook voor de hand, daar het vrije verkeer van personen tot doel heeft bij te dragen tot het instellen van een gemeenschappelijke markt waarin de onderdanen van alle Lid-Staten zich voor het uitoefenen van hun economische activiteiten overal op het grondgebied van de Gemeenschap kunnen vestigen (of er diensten kunnen verrichten) (zie overweging 28 van het arrest van 7 februari 1979, zaak 136/78, Auer, nog niet gepubliceerd).

De regering van het Verenigd Koninkrijk stelde ook nog dat een beschikking als de onderhavige geen inbreuk kan maken op een regel van gemeenschapsrecht daar zij op toestemming berust. Er werd een vergelijking getrokken met onder meer de aanvaarding van de verplichting om in een bepaalde plaats te wonen bij het aangaan van een arbeidsovereenkomst en de aanvaarding van een legaat waaraan de verplichting is verbonden om in een bepaald huis te wonen. Mijns inziens is het echter niet realistisch om de aanvaarding van een beperking met betrekking tot de verblijfplaats door een veroordeelde die oog in oog staat met het mogelijke alternatief van gevangenisstraf, te zien als een consensuele handeling.

Ik kom nu tot het vraagstuk waar het in deze zaak mijns inziens werkelijk om gaat. Zoals de Britse regering heeft opge-

merkt, beschikken strafrechters in de hele Gemeenschap — en dit is noodzakelijk — over een scala van bevoegdheden om den persoonlijke vrijheid te beperken, waarvan de bevoegdheid om iemand gevangen te zetten het meest in het oog springt. Het is niet aannemelijk dat de opstellers van het Verdrag hun deze bevoegdheden hebben willen ontzeggen. Persoonlijk meen ik niet dat deze bevoegdheden door de uitdrukkelijke verwijzing naar „openbare orde" en „openbare veiligheid" in artikel 48, lid 3 behouden zijn gebleven, daar deze begrippen zo eng zijn. Het gezond verstand gebiedt volgens mij, artikel 48 aldus uit te leggen, dat daarin klaarblijkelijk niet wordt beoogd de bevoegdheden van de strafrechters af te schaffen. Waar het werkelijk om gaat, is de omvang waarin het gemeenschapsrecht geacht moet worden deze bevoegdheden te beperken. Ik heb de waarschuwing van de Commissie dat het Hof ervoor moet waken „het strafbeleid van de individuele Lid-Staten over te nemen" ter harte genomen. Zoals uit de zaak Bouchereau blijkt, kan het Hof aan dit vraagstuk echter niet helemaal voorbij gaan.

De oplossing ligt mijns inziens in het onderscheid tussen enerzijds beperkingen van de persoonlijke bewegingsvrijheid die door een strafgerecht worden opgelegd in het kader van de normale rechtsbedeling en anderzijds een beschikking van een strafgerecht die tot doel heeft iemands uitzetting of verbanning uit een belangrijk deel van het grondgebied van de Lid-Staat waartoe dit gerecht behoort, te verzekeren.

Tot de eerste categorie reken ik gevangenisstraffen, „probation orders", beschikkingen waarbij een verdachte op borgtocht wordt vrijgelaten met een voorwaarde betreffende de verblijfplaats en een „binding over order" waarbij aan de verdachte een voorwaarde wordt gesteld met betrekking tot zijn verblijfplaats met het oogmerk de terugkeer naar zijn huiselijke omgeving te verzekeren of hem een gevangenisstraf in een vreemd land te besparen. Ik ben van oordeel dat het gemeenschapsrecht bij beschikkingen die onder deze categorie vallen de bevoegdheden van de nationale gerechten onverlet laat.

Beschikkingen omtrent uitzetting of verbanning zijn mijns inziens slechts dan rechtmatig wanneer zij worden gegeven uit hoofde van de openbare orde of openbare veiligheid en voldoen aan de eisen van het recht, zoals neergelegd in de Jurisprudentie van uw Hof, onder meer in de zaak Bouchereau; uiteraard mag de nationaliteit van de betrokken verdachte hierbij geen rol spelen, mits hij de nationaliteit van een van de Lid-Staten bezit.

Indien u voor deze oplossing kiest, is het aan het Crown Court te Bristol uit te maken onder welke categorie zijn beschikking van 21 december 1977 valt. Het heeft klaarblijkelijk al beslist dat de beschikking, mocht zij tot de tweede categorie behoren, niet uit hoofde van de openbare orde of de openbare veiligheid kan worden gerechtvaardigd.

Ik concludeer derhalve dat uw Hof op de door het Crown Court gestelde vraag zou moeten antwoorden dat het geven van een beschikking waarbij een werknemer die onderdaan is van een Lid-Staat van de EEG en die schuldig is bevonden aan een strafbaar feit, in plaats van een straf opgelegd te krijgen, wordt verplicht om gedurende een bepaalde periode op een bepaalde plaats te verblijven of om na te laten zich naar een bepaalde plaats te begeven, niet onverenigbaar is met artikel 48 EEG-Verdrag, mits de beschikking niet uitsluitend ten doel heeft hem de toegang tot het grondgebied of een belangrijk deel van het grondgebied van de Lid-Staat waartoe dit gerecht behoort, te ontzeggen. Is dit laatste wel het geval, dan is de beschikking slechts verenigbaar met artikel 48 voor zover zij gerechtvaardigd is uit hoofde van de openbare orde of de openbare veiligheid.