zetting van een onderdaan van een andere Lid-Staat aan te bevelen, wanneer deze aanbeveling een voorafgaande noodzakelijke voorwaarde vormt voor een zodanig besluit.

3. Artikel 3, lid 2, van richtlijn nr. 64/221, volgens hetwelk het bestaan van strafrechtelijke veroordelingen op zichzelf geen motivering vormt voor de beperkingen van het vrije verkeer die artikel 48 uit hoofde van de openbare orde en openbare veiligheid toelaat, moet aldus worden uitgelegd, dat het bestaan van strafrechtelijke veroordelingen slechts ter zake doet voor zover uit de omstandigheden die tot deze veroordelingen hebben geleid, blijkt van het bestaan van een persoonlijk gedrag dat een actuele bedreiging van de openbare orde vormt.
4. Voor zover het bepaalde beperkingen van het vrij verkeer van onder het gemeenschapsrecht vallende personen kan wettigen, veronderstelt het beroep van een nationale instantie op het begrip openbare orde in elk geval, afgezien van de storing van de sociale orde die bij elke wetsovertreding plaatsvindt, het bestaan van een werkelijke en genoegzame ernstige bedreiging, die een fundamenteel belang van de samenleving aantast.

In de zaak 30/77

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag van het Marlborough Street Magistrates' Court te Londen, in het aldaar aanhangig geding tussen

REGINA

en

PIERRE BOUCHEREAU

om een prejudiciële beslissing inzake de uitlegging van artikel 3 van 's Raads richtlijn nr. 64/221/EEG 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 (PB 56 van 4. 4. 1964, blz. 850),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

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

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

het navolgende

ARREST

Ten aanzien van de feiten

Overwegende dat het verwijzingsvonnis en de krachtens artikel 20 van 's Hofs EEG-Statuut ingediende schriftelijke opmerkingen kunnen worden samengevat als volgt:

I — Feiten en procesverloop

1. Op 9 juni 1976 diende voor het Marlborough Street Magistrates' Court een strafgeding wegens onwettig bezit van verdovende middelen tegen Bouchereau, een werknemer van Franse nationaliteit die op 7 januari 1976 reeds een eerste maal door een andere Londense rechterlijke instantie schuldig was bevonden aan hetzelfde delict.

Nadat Bouchereau schuld had bekend, besloot het Marlborough Street Magistrates' Court aan de Secretary of State diens uitzetting aan te bevelen overeenkomstig het bepaalde in artikel 6, lid 1, van de Immigration Act 1971. Een dergelijke aanbeveling (recommendation for deportation) bindt de Secretary of State niet, maar vormt een voorwaarde op grond waarvan deze gemachtigd is een bevel tot uitzetting te geven, hetgeen meestal het geval zou zijn.

In het Engelse recht wordt echter bepaald dat een dergelijke aanbeveling tot uitzetting tevoren moet worden betekend aan de verdachte, opdat deze zijn rechten kan laten gelden. Als resultaat van de debatten na deze betekening hebben partijen in het hoofdgeding een aantal vragen inzake de uitlegging van het gemeenschapsrecht opgeworpen, en aldus het Marlborough Street Magistrates' Court aangezet het Hof van Justitie de volgende vragen te stellen:

„1. 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 richtlijn nr. 64/221/EEG?
2. Moet artikel 3, lid 2, van richtlijn nr. 64/221/EEG, 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 bestaande 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 nr. 64/221/EEG?
3. 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?"

Tegen de verwijzingsbeschikking van 20 november 1976 is door verdachte hoger beroep ingesteld, omdat de rechter zich niet bevoegd achtte hem rechtsbijstand

toe te kennen voor de prejudiciële procedure voor het Hof van Justitie te Luxemburg.

Op 17 januari 1977 verklaarde het „Divisional Court", recht doende in hoger beroep, dat de toekenning van rechtsbijstand ook gold voor de prejudiciële procedure voor het Hof van Justitie.

De op 28 februari 1977 verzonden beschikking is op 2 maart 1977 ingeschreven ter griffie van het Hof.

Overeenkomstig artikel 20 van 's Hofs EEG-Statuut zijn schriftelijke opmerkingen ingediend door de Commissie van de Europese Gemeenschappen, door de regering van het Verenigd Koninkrijk, door de Metropolitan Police en door verdachte.

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 — Opmerkingen, ingediend krachtens artikel 20 van 's Hofs EEG-Statuut

A — Door de Commissie ingediende opmerkingen

De Commissie somt allereerst de bepalingen van gemeenschapsrecht op, die de uitoefening van de discretionaire bevoegdheid der Lid-Staten betreffende de uit hoofde van de openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid gerechtvaardigde maatregelen beperken. Het gaat hier om artikel 48, lid 3, EEG-Verdrag, 's Raads richtlijn nr. 64/221/EEG van 25 februari 1964 (PB 56 van 4. 4. 1964, blz. 850) alsmede om richtlijn nr. 72/194/EEG van de Raad van 18 mei 1972 ter uitbreiding van de werkingssfeer van de richtlijn van 25 februari 1964 tot de werknemers die het recht uitoefenen om verblijf te houden op het grondgebied van een Lid-Staat na er een betrekking te hebben vervuld (PB L 121 van 26. 5. 1972, blz. 32).

Na analyse van de uitdrukking „public policy" in de Engelse tekst van bovengenoemde bepalingen, welke overeenkomt met de termen „ordre public", „ordine pubblico", „öffentliche Ordnung", „openbare orde", „offentlig orden" in de andere versies dezer bepalingen, meent de Commissie dat dit begrip in artikel 48 EEG-Verdrag wordt gebruikt in een publiekrechtelijk verband en derhalve niet aldus kon worden uitgelegd dat het een praktisch onbeperkte discretionaire bevoegdheid verleent. Een dergelijke uitlegging zou trouwens niet verenigbaar zijn met de artikelen 8, 9, 10 en 11 van het op 4 november 1950 te Rome ondertekende Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en met artikel 2 van Protocol nr. 4 bij dit Verdrag, ondertekend te Straatsburg op 16 september 1963, daar deze bepalingen slechts beperkingen toelaten voor zover zij „in een democratische samenleving nodig zijn" ter bescherming van de beoogde belangen. Ook in 's Hofs rechtspraak wordt aangeduid dat het begrip openbare orde, in het kader van de betrokken bepalingen, nauwkeuriger is dan op het eerste gezicht uit de Engelse term „public policy" blijkt (arrest van 4 december 1974, zaak 41/74, *Van Duyn,* Jurispr. blz. 1337; arrest van 26 februari 1975, zaak 67/74, *Bonsignore,* Jurispr. blz. 297); arrest van 28 oktober 1975, zaak 36/75, *Rutili,* Jurispr. blz. 1219; arrest van 8 april 1976, zaak 48/75, *Royer,* Jurispr. blz. 507).

De eerste vraag

De Commissie meent dat de strikte uitlegging van afwijkingen van een door het EEG-Verdrag of door bepalingen ter uitvoering daarvan rechtstreeks aan enig persoon toegekend recht, de uitsluiting inhoudt enerzijds van een ruime uitlegging van het begrip „openbare orde" die de rechten van particulieren ernstig beperkt, en anderzijds van een enge en te letterlijke uitleg van de term „maatregelen" die nationale repressieve praktijken welke beperkingen op het vrije verkeer van personen kunnen vormen, buiten het

toepassingsgebied van de richtlijn laat. Een vergelijkende en teleologische interpretatie van artikel 3, leden 1 en 2 van richtlijn nr. 64/221/EEG bevestigt dat aan de term „maatregelen" een ruime uitleg moet worden gegeven. Lid 1 van artikel 2, maar nog meer de considerans van de richtlijn, alsmede artikel 56 EEG-Verdrag tonen immers aan dat onder „voorschriften" (artikel 2, lid 1, van de richtlijn) of onder „maatregelen" (artikel 3, leden 1 en 2, van de richtlijn) moet worden verstaan elke wettelijke of bestuursrechtelijke bepaling, terwijl anderzijds het Hof van Justitie in zijn arrest *Rutili* heeft gepreciseerd dat deze begrippen eveneens omvatten de ter toepassing van dergelijke wettelijke voorschriften genomen individuele besluiten. Het begrip „maatregel van verwijdering" omvat dus niet alleen de aan het uitvoerend gezag toekomende bevoegdheid om een onderdaan van een andere Lid-Staat het land uit te zetten, maar ook alle fasen van de uitoefening dezer bevoegdheid en met name de aanbeveling van een rechter, wanneer deze aanbeveling een noodzakelijke voorwaarde is voor de uitoefening van deze bevoegdheid en slechts door een beroep in rechte kan worden opgeheven.

De Commissie is derhalve van mening, dat op de eerste vraag moet worden geantwoord dat een door een rechterlijke instantie van een Lid-Staat aan het uitvoerend gezag van die staat gedane aanbeveling tot uitzetting, welke het uitvoerend gezag niet bindt maar een voorwaarde vormt voor het optreden hiervan, een „maatregel" in de zin van artikel 3, leden 1 en 2, van richtlijn nr. 64/221/EEG vormt.

De tweede vraag

Uit het feit dat in het arrest *Bonsignore* (67/74) alsmede in de conclusie van de advocaat-generaal in de zaak *Royer* (48/75, Jurispr. 1976, blz. 526) de nadruk wordt gelegd op het individuele karakter welke de bedreigingen van de openbare orde moeten dragen om bepaalde maatregelen te rechtvaardigen, leidt de Commissie af dat eerdere strafrechtelijke veroordelingen slechts in aanmerking kunnen worden genomen voor zover zij een aanvullend bewijs leveren dat het persoonlijk gedrag van de betrokkene een ernstig, actueel gevaar vormt voor de openbare orde, met andere woorden, dat dit persoonlijk gedrag blijk geeft van een bestaande of toekomstige neiging om in strijd met de openbare orde of veiligheid te handelen.

De derde vraag

Met betrekking tot het begrip openbare orde merkt de Commissie in de eerste plaats op dat elke Lid-Staat een eigen opvatting heeft over de openbare orde en dat het tot dusver niet mogelijk was een gemeenschappelijke definitie uit te werken.

Onder verwijzing naar richtlijn nr. 64/221/EEG die het begrip openbare orde afbakent, stelt de Commissie echter vast dat verslaving aan verdovende middelen voorkomt op de uitputtende lijst van zieken die volgens artikel 4 van deze richtlijn de weigering tot toelating op het grondgebied of tot afgifte van de eerste verblijfsvergunning kunnen rechtvaardigen (artikel 4, lid 1) als „ziekte of gebrek die een gevaar voor de openbare orde of de openbare veiligheid kan opleveren" (bijlage sub B). Zij beklemtoont dat lid 2 van artikel 4 bepaalt: „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". Het zou volgens de Commissie onverenigbaar zijn met de aard, de opzet en de letter van de richtlijn dat bij voorbeeld in casu artikel 3 kan worden ingeroepen om artikel 4, lid 2, buiten toepassing te laten. Bovendien blijkt uit 's Hofs rechtspraak, met name uit de genoemde arresten *Van Duyn* en *Rutili* alsmede uit de conclusie van de advocaat-generaal in de zaak *Bonsignore* dat het begrip openbare orde van de artikelen 48 en 56 EEG-Verdrag een

„beperkt" begrip is, waartoe niet behoren de onder de openbare orde vallende gebieden waarvoor een discretionaire bevoegdheid wordt uitgesloten door specifieke bepalingen van gemeenschapsrecht, evenmin als de niet aan de dag getreden redenen van staatsbelang en de gebieden waarop de openbare orde afdoende kan worden gehandhaafd door de toepassing van identieke sancties op eigen onderdanen en onderdanen van andere Lid-Staten. Het begrip omvat daarentegen wel alle in de wet voorziene of op enige andere wijze duidelijk omschreven maatregelen, die noodzakelijk zijn voor de bescherming van de openbare orde of veiligheid of voor de bescherming van de rechten en de vrijheid in een democratische samenleving, wanneer de openbare orde werkelijk acuut wordt bedreigd door het asociale gedrag van een bepaald persoon.

Op de derde vraag dient derhalve te worden geantwoord dat de term „openbare orde" in artikel 48, lid 3, EEG-Verdrag, moet worden uitgelegd in enge zin, waarbij sprake moet zijn van een „dreigende" ernstige inbreuk op de openbare orde of de openbare veiligheid wegens het persoonlijk gedrag van de betrokkene.

B — Opmerkingen van de Metropolitan Police

De gemachtigde van de Metropolitan Police wijst erop dat in Engeland en Wales een strafgeding weliswaar aanhangig wordt gemaakt in naam van de Vorst, optredend als vertegenwoordiger van het openbaar belang, doch dat in concreto de politie optreedt. Zo treedt in het onderhavige strafgeding de „Commissioner of the Metropolitan Police" op.

De eerste vraag

De door een rechter in het Verenigd Koninkrijk aan de minister van Binnenlandse Zaken gedane aanbeveling tot uitzetting vormt geen „maatregel" in de zin van de artikelen 2, lid 1, en 3, lid 1, van richtlijn nr. 64/221/EEG. Zij is slechts een kennisgeving aan de minister dat een persoon van vreemde nationaliteit, op wie een maatregel van uitzetting kan worden toegepast, schuldig is bevonden aan een delict waarop gevangenisstraf staat. Dat deze aanbeveling tot uitzetting in de meeste gevallen wordt opgevolgd is evenmin relevant als het feit dat zij in vele gevallen niet wordt opgevolgd.

De tweede vraag

Geen enkele bepaling van de gemeenschapswetgeving wettigt de bewering dat eerdere strafrechtelijke veroordelingen slechts in aanmerking kunnen worden genomen voor zover daaruit van een bestaande of toekomstige neiging blijkt, de openbare orde te schenden of de openbare veiligheid te bedreigen. Artikel 3, lid 2, van richtlijn nr. 64/221/EEG heeft ten doel te waarborgen dat de feiten of handelingen die aan de veroordeling ten grondslag liggen, worden onderzocht en dat elke latere beslissing waardoor de bewegingsvrijheid van de betrokkene wordt beperkt, alleen wordt gegrond op het persoonlijk gedrag dat tot de veroordeling heeft geleid.

De stelling dat dit persoonlijk gedrag slechts in aanmerking kan worden genomen voorzover daaruit blijkt van een neiging om in de toekomst de openbare orde te schenden of de openbare veiligheid te bedreigen zou tot gevolg hebben dat een Lid-Staat wordt belet een werknemer, onderdaan van een andere Lid-Staat, die schuldig is bevonden aan de meest afschuwelijke inbreuk op de openbare orde het land uit te zetten, zolang niet wordt aangetoond dat de betrokkene in de toekomst de openbare orde zal schenden of de openbare veiligheid zal bedreigen. Deze oplossing is te minder toelaatbaar daar iemand die tevoren niet strafrechtelijk is veroordeeld en in strijd handelt met de openbare orde of veiligheid, kan worden verwijderd zonder dat in dit geval het toekomstige gevaar dat hij vormt, in aanmerking behoeft te worden genomen.

De derde vraag

De uitdrukking „openbare orde" (public policy) van artikel 48, lid 3, heeft een ruimere inhoud dan de term „openbare veiligheid", anders was het niet nodig geweest deze uitdrukkelijk te noemen. Al kunnen de Lid-Staten niet eenzijdig zonder toezicht van de instellingen der Gemeenschap de draagwijdte van het begrip openbare orde bepalen (arrest van 4 december 1974, zaak 41/74, *Van Duyn,* Jurispr. blz. 1351), toch zijn zij niet gehouden dit begrip te beperken tot de openbare veiligheid of tot het strafrecht, maar kunnen daaraan een inhoud verlenen die het begrip „algemeen belang" (public good) benadert.

C — Opmerkingen van de regering van het Verenigd Koninkrijk

De eerste vraag

De eerste vraag heeft twee aspecten:
a) kan een rechterlijke beslissing een „maatregel" vormen in de zin van artikel 3, leden 1 en 2, van richtlijn nr. 64/221/EEG?
b) vormt een eenvoudige „aanbeveling" van een rechterlijke instantie een zodanige maatregel?

De regering van het Verenigd Koninkrijk is van mening:
a) dat een nationale rechterlijke beslissing geen „maatregel" in voornoemde zin kan vormen, en
b) dat in elk geval een eenvoudige aanbeveling van een nationale rechterlijke instantie niet als een zodanige maatregel kan worden beschouwd.

Wat het eerste punt betreft, blijkt uit richtlijn nr. 64/221/EEG en met name uit de eerste overweging van haar considerans dat het begrip „voorschriften die door de Lid-Staten worden vastgesteld" (artikel 2, lid 1), betrekking heeft op de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen. Niets in de richtlijn wijst erop dat ook de rechterlijke beslissingen zijn bedoeld, temeer daar bij de weigering van een rechterlijke instantie van een Lid-Staat om aan de leden 1 en 2 van artikel 3 volledig effect te verlenen tegen deze Staat dan een procedure wegens nalatigheid ex artikel 169 EEG-Verdrag kan worden aangevangen, hetgeen de — in alle Lid-Staten als vitaal beschouwde — onafhankelijkheid van de rechterlijke macht zou aantasten.

Wat het tweede punt betreft, dient onderscheid te worden gemaakt tussen de uitvoerende taak van de regering van het Verenigd Koninkrijk en de zuiver adviserende taak van de rechterlijke instanties van het Verenigd Koninkrijk wanneer zij de uitzetting aanbevelen.

Het Verenigd Koninkrijk maakt in dit verband de volgende opmerkingen:
— aangezien de Secretary of State volledig vrij is in zijn eindbeslissing, maakt de enkele rechterlijke aanbeveling tot uitzetting geen einde aan het recht op verblijf in het Verenigd Koninkrijk;
— bij het nemen van de eindbeslissing zal de Secretary of State rekening moeten houden met de door het gemeenschapsrecht opgelegde beperkingen en indien blijkt dat de uitzetting in strijd is met de gemeenschapsbepalingen, zal hij deze niet gelasten. Ik elk geval is zijn beslissing aan rechterlijke controle onderworpen;
— de Secretary of State houdt eventueel rekening met overwegingen die voortvloeien uit gegevens die onbekend zijn aan de rechter die de aanbeveling heeft gedaan, met name met elke wijziging in de situatie van de betrokkene nadat de aanbeveling is uitgebracht. Hij beschikt in dit opzicht over meer volledige en uitgebreide onderzoekmogelijkheden dan de rechterlijke instanties;
— de Secretary of State zal ook langs diplomatieke kanalen inlichtingen kunnen inwinnen bij de staat van herkomst van de betrokkene.

Voorts beklemtoont de regering van het Verenigd Koninkrijk dat de rechterlijke

aanbeveling geen noodzakelijke voorwaarde is voor een bevel tot uitzetting — want de Secretary of State kan de uitzetting eigener beweging bevelen indien hij deze in het openbaar belang acht — en merkt zij op dat de enkele aanbeveling van een rechter slechts het standpunt van deze rechter over de wenselijkheid van uitzetting uitdrukt. Zij vormt slechts één — weliswaar belangrijk — element, waarmee de Secretary of State rekening houdt bij zijn eindbeslissing.

Daar zij geen bindende werking heeft kan zij geen „maatregel" in de zin van artikel 3, leden 1 en 2, van richtlijn nr. 64/221/EEG vormen. Dit betekent niet dat een rechterlijke instantie artikel 3, leden 1 en 2, kan negeren. Uit de genoemde arresten *Van Duyn* en *Bonsignore* blijkt duidelijk dat deze bepalingen rechtstreekse werking hebben en voor de onderdanen der Lid-Staten rechten doen ontstaan die de nationale rechterlijke instanties dienen te handhaven.

De tweede vraag

De verwijzing naar „het bestaan van strafrechtelijke veroordelingen" in lid 2 van artikel 3 betekent volgens het Verenigd Koninkrijk, dat een Lid-Staat een onderdaan van een andere Lid-Staat niet het land kan uitzetten uitsluitend omdat er een strafrechtelijke veroordeling ten aanzien van de betrokkene bestaat. In de arresten *Rutili* en *Bonsignore* werd in verband met het in lid 1 van artikel 3 genoemde „persoonlijke gedrag" erop gewezen dat uitzettingsmaatregelen slechts zijn gerechtvaardigd indien de aanwezigheid of het gedrag van de betrokkene een werkelijke en genoegzaam ernstige bedreiging voor de openbare orde oplevert. Het feit dat iemand is schuldig bevonden aan een delict doet echter wel degelijk ter zake voor de beoordeling van zijn persoonlijk gedrag. De aard en de ernst van het delict, de omstandigheden waaronder het werd gepleegd, de tijd die nadien is verlopen kunnen aanwijzingen zijn betreffende het toekomstig gedrag van de betrokkene, met name wat betreft de kans op nieuwe strafbare handelingen. Indien het juist is, zoals het Hof heeft vastgesteld in de arresten *Royer* (arrest van 8 april 1976, zaak 48/75, Jurispr. blz. 497) en *Watson* (arrest van 7 juli 1976, zaak 118/75, Jurispr. blz. 1185) dat sommige delicten te onschadelijk zijn om een uitzettingsmaatregel te rechtvaardigen, moet het ook zo zijn dat indien iemand schuldig is bevonden aan een ernstig delict en de omstandigheden doen vrezen voor recidive, de betrokken Lid-Staat een uitzettingsmaatregel zou kunnen nemen.

De regering van het Verenigd Koninkrijk stelt vast dat het Hof in het arrest *Bonsignore* (zaak 67/74) heeft overwogen „dat een uitzettingsmaatregel slechts kan doelen op bedreigingen van de openbare orde en veiligheid" (breaches of the peace and public order) „die zouden kunnen uitgaan van degene, tot wie die maatregel is gericht", en merkt het volgende op:

— in het Verenigd Koninkrijk omvatten de „breaches of the peace" slechts strafbare feiten terwijl uit de zaak *Van Duyn* blijkt dat een gedrag in strijd kan zijn met de openbare orde (public policy) zonder als zodanig een strafbaar feit op te leveren;
— er zijn gevallen denkbaar waarin de bedreigingen van de openbare orde en van de openbare veiligheid niet uitgaan van de betrokkene, maar door diens aanwezigheid in de betrokken Lid-Staat worden veroorzaakt of teweeggebracht.

De regering van het Verenigd Koninkrijk stelt voor de formule van het arrest *Rutili* te gebruiken: „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, mogen slechts beperkingen worden gesteld wanneer hun aanwezigheid of hun gedrag een werkelijke en genoegzaam ernstige bedreiging voor de openbare orde oplevert". De uitdrukking „het

bestaan van strafrechtelijke veroordelingen" in artikel 3, lid 2, duidt aan dat een uitzettingsmaatregel niet uitsluitend kan worden gegrond op het feit dat er een strafrechtelijke veroordeling bestaat ten aanzien van de betrokkene, maar dat uit het begrip „persoonlijk gedrag" in artikel 3, lid 1, volgt dat een bevel tot uitzetting slechts is gerechtvaardigd indien de aanwezigheid of het gedrag van de betrokkene een werkelijke en genoegzaam ernstige bedreiging voor de openbare orde of de openbare veiligheid oplevert.

De derde vraag

Onder verwijzing naar het arrest *Van Duyn* (zaak 41/74, Jurispr. blz. 1351) merkt de regering van het Verenigd Koninkrijk op dat op het gebied van verdovende middelen „de specifieke omstandigheden van land tot land kunnen verschillen" zodat hetgeen in de ene Lid-Staat een ernstig delict oplevert in een andere slechts een licht vergrijp kan zijn. De Lid-Staten beschikken op dit gebied over een beoordelingsmarge wanneer zij een beroep doen op het begrip openbare orde.

Het arrest *Van Duyn* toont tevens aan dat „de openbare orde" (public policy) „sensu lato" moet worden opgevat en ook betrekking heeft op de maatregelen tegen handelingen die eenvoudig „socially harmful" zijn, zonder een inbreuk op de openbare orde stricto sensu (public peace and public order) of op de openbare veiligheid te vormen.

Volgens de regering van het Verenigd Koninkrijk wettigt deze opvatting nochtans geen beroep op de openbare orde voor om het even welke reden van staatsbelang. De instellingen van de Gemeenschap zullen derhalve zorgvuldig toezien op de door een Lid-Staat om economische redenen genomen maatregelen. Het is onmogelijk en onnodig het begrip openbare orde nauwkeuriger te omschrijven. Elk geval moet afzonderlijk worden bezien.

D — Opmerkingen van Bouchereau

De eerste vraag

De aanbeveling tot uitzetting vormt een „maatregel" in de zin van artikel 3, leden 1 en 2, van richtlijn nr. 64/221/EEG. Het Hof van Justitie heeft in het arrest *Rutili* (arrest van 28 oktober 1975, Jurispr. blz. 1231) gepreciseerd dat de in artikel 48 gebezigde woorden „behoudens de uit hoofde van de openbare orde ... gerechtvaardigde beperkingen" ook betrekking hebben op de ter toepassing van wettelijke voorschriften genomen individuele besluiten. De aanbeveling tot uitzetting vormt een gerechtelijke formaliteit zonder welke het uitvoerend gezag in het onderhavige geval verdachte niet kan uitzetten. Het betreft dus wel degelijk een „maatregel".

De tweede vraag

Eerdere strafrechtelijke veroordelingen doen alleen ter zake voor zover daaruit van een bestaande of toekomstige neiging blijkt om in strijd met de openbare orde of veiligheid te handelen.

Het strafrechtelijk handelen van iemand vormt uiteraard een aspect van zijn persoonlijk gedrag in de zin van artikel 3, lid 1, van richtlijn nr. 64/221/EEG, doch indien een strafrechtelijke veroordeling zou volstaan ter rechtvaardiging van de uitzetting, zonder dat er enig risico bestaat voor een bestaande of toekomstige neiging om een nieuw delict te plegen, zou zulks tot resultaat hebben dat de handhaving van de openbare orde veeleer wordt gebruikt voor de repressie van strafbare feiten dan voor de bescherming van de staat.

De verdachte citeert uit de conclusie van de advocaat-generaal in de zaak *Bonsignore* (Jurispr. 1975, blz. 211) dat „de nationale gezagsorganen eerst tot uitzetting zouden 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". Bovendien is de uitzetting, zelfs indien men uit voordien begane strafbare feiten conclusies kan trekken ten aanzien van het toekomstig gedrag, slechts mogelijk voorzover zij, als uiterste maatregel, in verhouding staat tot de ernst van het betrokken delict.

De derde vraag

Volgens verdachte moet het in artikel 48, lid 3, gebezigde begrip openbare orde (public policy) in enge zin worden uitgelegd en moet daarbij sprake zijn van een dreigende verstoring van de openbare rust, orde of veiligheid (breaches of public peace, order or security). Dit volgt uit 's Hofs rechtspraak inzake de restrictieve uitlegging die moet worden gegeven aan de op het beginsel van het vrije verkeer van personen toegelaten beperkingen.

Overwegende dat verdachte, ten deze vertegenwoordigd door A. Newman, advocaat te Londen, de regering van het Verenigd Koninkrijk, ten deze vertegenwoordigd door haar gemachtigde P. Gibson, en de Commissie van de Europese Gemeenschappen, ten deze vertegenwoordigd door haar gemachtigde A. McClellan, ter terechtzitting van 5 juli 1977 mondelinge opmerkingen hebben gemaakt;

Overwegende dat de advocaat-generaal ter terechtzitting van 28 september 1977 conclusie heeft genomen.

Ten aanzien van het recht

1 Overwegende dat het Marlborough Street Magistrates' Court te Londen bij beschikking van 20 november 1976, ingekomen ten Hove op 2 maart 1977, het Hof van Justitie drie vragen heeft voorgelegd inzake de uitlegging van artikel 48 van het Verdrag en van enkele bepalingen van 's Raads richtlijn nr. 64/221/EEG van 25 februari 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 (PB 56 van 4. 4. 1964, blz. 850);

2 dat deze vragen zijn gesteld in een strafgeding tegen een Frans onderdaan die sedert mei 1975 arbeid in loondienst verricht in het Verenigd Koninkrijk en in juni 1976 heeft bekend schuldig te zijn aan het onwettig bezit van verdovende middelen, hetgeen bij de wet van 1971 betreffende misbruik van verdovende middelen (Misuse of Drugs Act) is strafbaar gesteld;

3 dat verdachte op 7 januari 1976 voor een andere rechterlijke instantie had bekend schuldig te zijn aan een identiek delict en door deze instantie voorwaardelijk was veroordeeld (conditional discharge), met een proeftijd van 12 maanden;

4 dat het Marlborough Street Magistrates' Court, overeenkomstig de hem bij artikel 6 (1) van de wet van 1971 betreffende de immigratie (Immigration Act) toegekende bevoegdheden, het voornemen heeft geuit en verdachte hiervan in kennis heeft gesteld, om aan de Secretary of State de uitzetting van genoemde verdachte aan te bevelen, doch dat deze laatste heeft betoogd dat artikel 48 EEG-Verdrag en de bepalingen van richtlijn nr. 64/221 zich ertegen verzetten dat in het onderhavige geval de uitzetting kan worden aanbevolen;

5 dat de nationale rechterlijke instantie, van oordeel dat het geschil vragen inzake de uitlegging van het gemeenschapsrecht opwierp, zich overeenkomstig artikel 177 van het Verdrag tot het Hof van Justitie heeft gewend;

De eerste vraag

6 Overwegende dat in de eerste plaats wordt gevraagd of „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 richtlijn nr. 64/221 vormt";

7 dat deze vraag inhoudt of een rechterlijke instantie, die krachtens de nationale wetgeving bevoegd is om aan het uitvoerend gezag de uitzetting van een onderdaan van een andere Lid-Staat aan te bevelen, zonder dat deze aanbeveling genoemd gezag bindt, vanaf dit stadium rekening moet houden met de uit het Verdrag en uit richtlijn nr. 64/221 voortvloeiende beperkingen ten aanzien van de uitoefening van de op dit gebied aan de Lid-Staten voorbehouden bevoegdheden;

8 Overwegende dat volgens de opmerkingen, ingediend door het Verenigd Koninkrijk overeenkomstig artikel 20 van 's Hofs EEG-Statuut, de gestelde vraag twee verschillende problemen opwerpt, namelijk of een handeling van een rechterlijke instantie als een maatregel in de zin van de richtlijn kan worden beschouwd en, zo ja, of een eenvoudige aanbeveling van een zodanige rechterlijke instantie een maatregel in de zin van deze richtlijn kan vormen;

a) het eerste onderdeel

9 Overwegende dat richtlijn nr. 64/221 ingevolge artikel 2 betrekking heeft op de „voorschriften" (dispositions, measures, Vorschriften, provvedimenti, be-

stemmelser) betreffende de toelating op het grondgebied, de afgifte of verlenging van de verblijfsvergunning en de verwijdering van het grondgebied, die door de Lid-Staten worden vastgesteld om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid;

10 dat volgens de leden 1 en 2 van artikel 3 van deze richtlijn de „maatregelen" (mesures, measures, Maßnahmen, provvedimenti, forholdsregler) van openbare orde of openbare veiligheid uitsluitend moeten berusten op het persoonlijk gedrag van de betrokkene en dat het bestaan van strafrechtelijke veroordelingen op zichzelf geen motivering vormt van deze maatregelen;

11 Overwegende dat de regering van het Verenigd Koninkrijk weliswaar verklaart zonder voorbehoud te aanvaarden dat de leden 1 en 2 van dit artikel 3 rechtstreeks toepasselijk zijn en voor particulieren rechten doen ontstaan welke de nationale rechter dient te handhaven, „zodat geen enkele rechter van een Lid-Staat de mogelijkheid heeft voorbij te gaan aan deze bepalingen in een zaak waarvan hij kennis heeft te nemen en waarin deze bepalingen van toepassing zijn", doch betoogt dat een handeling van een rechterlijke instantie geen „maatregel" (measure) in de zin van genoemd artikel 3 kan vormen;

12 dat zij in dit verband opmerkt dat het feit dat zowel in artikel 2 als in artikel 3 een identieke Engelse term, in casu „measures" wordt gebruikt, aangeeft dat de gebezigde uitdrukking telkens dezelfde betekenis moet hebben en dat uit de eerste overweging bij de richtlijn volgt, dat de uitdrukking in artikel 2 slechts betrekking heeft op de wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen, met uitsluiting derhalve van de maatregelen, uitgaande van rechterlijke instanties;

13 Overwegende dat uit een vergelijking van de verschillende taalversies van de betrokken teksten blijkt, dat de andere versies, behalve de Italiaanse, in de beide artikelen verschillende termen gebruiken, zodat men uit de gebezigde terminologie geen juridische consequenties kan trekken;

14 dat de verschillende taalversies van een gemeenschapstekst op eenvormige wijze moeten worden uitgelegd en dat derhalve, ingeval deze versies uiteenlopen, de betrokken bepaling moet worden uitgelegd met het oog op de algemene opzet en de doelstelling van de regeling waarvan zij een onderdeel vormt;

15 Overwegende dat richtlijn nr. 64/221/EEG, door de nationale regelingen betreffende het toezicht op vreemdelingen, voorzover geldend voor onderdanen van de andere Lid-Staten, te coördineren, beoogt deze onderdanen te beschermen tegen een uitoefening van de bevoegdheden voortvloeiende uit de uitzondering betreffende de om redenen van openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid gerechtvaardigde beperkingen, welke uitoefening zich zou begeven buiten de noodzaak die de rechtvaardiging vormt van een uitzondering op het grondbeginsel van het vrije verkeer van personen;

16 dat het van belang is dat in de verschillende stadia van het proces dat tot een eventueel besluit tot uitzetting leidt deze bescherming kan worden verzekerd door de rechterlijke instanties, wanneer deze een rol spelen bij de voorbereiding van een dergelijk besluit;

17 dat hieruit volgt dat het begrip „maatregel" mede omvat de handeling van een rechterlijke instantie die krachtens de wet is geroepen om in bepaalde gevallen de uitzetting van een onderdaan van een andere Lid-Staat aan te bevelen;

18 dat derhalve deze rechterlijke instantie bij de formulering van deze aanbeveling de strikte toepassing van de richtlijn moet waarborgen en rekening moet houden met de beperkingen die zij oplegt aan het optreden van de autoriteiten der Lid-Staten;

19 dat deze vaststelling trouwens overeenkomt met het door de regering van het Verenigd Koninkrijk geuite standpunt dat „zij niet suggereert dat een rechter van een Lid-Staat de mogelijkheid heeft, voorbij te gaan aan de bepalingen van artikel 3, leden 1 en 2, in een zaak waarvan hij kennis heeft te nemen ... en waarop deze bepalingen van toepassing zijn", doch daarentegen aanvaardt „dat deze bepalingen rechtstreeks toepasselijk zijn en voor de onderdanen van de Lid-Staten rechten doen ontstaan welke de nationale rechter dient te handhaven";

b) het tweede onderdeel

20 Overwegende ten aanzien van het tweede onderdeel van de eerste vraag dat het Verenigd Koninkrijk betoogt dat een eenvoudige aanbeveling geen „maatregel" in de zin van artikel 3, leden 1 en 2, van richtlijn nr. 64/221 kan vormen, doch alleen het daaropvolgende besluit van de minister van Binnenlandse Zaken dit karakter kan dragen;

21 Overwegende dat elke handeling die een aantasting vormt van het recht van de onder de werkingssfeer van artikel 48 vallende personen op vrije binnenkomst en verblijf in de Lid-Staten, onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van de ontvangende Lid-Staat, een „maatregel" vormt in de zin van de richtlijn;

22 dat de in de vraag van de nationale rechter bedoelde aanbeveling in het kader van de procedure, voorgeschreven door artikel 3, lid 6, van de Immigration Act 1971, een verplichte fase in het voorbereidingsproces van een eventueel besluit tot uitzetting en een voorafgaande noodzakelijke voorwaarde voor een zodanig besluit vormt;

23 dat zij in het kader van deze procedure bovendien tot gevolg heeft dat de betrokkene kan worden beroofd van zijn vrijheid, en in elk geval een element ter rechtvaardiging van een later besluit tot uitzetting van het uitvoerend gezag vormt;

24 dat een dergelijke aanbeveling derhalve het recht van vrij verkeer aantast en een maatregel in de zin van artikel 3 van de richtlijn vormt;

De tweede vraag

25 Overwegende dat in de tweede plaats wordt gevraagd of „artikel 3, lid 2, van richtlijn 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 moet worden opgevat dat eerdere strafrechtelijke veroordelingen alleen ter zake doen voor zover daaruit van een bestaande 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 nr. 64/221";

26 dat deze vraag volgens de bewoordingen van de verwijzingsbeschikking erop neerkomt of, zoals verdachte voor de nationale rechter betoogde „het bestaan van strafrechtelijke veroordelingen slechts in aanmerking kan worden genomen voor zover deze veroordelingen doen blijken van een bestaande of toekomstige neiging om in strijd met de openbare orde of veiligheid te handelen", dan wel, zoals de aanklager betoogde, betekent dat „de rechter weliswaar

geen uitzetting om redenen van openbare orde kan aanbevelen op grond van het enkele bestaan van een veroordeling, doch het recht heeft, rekening te houden met het voorafgaande gedrag van de verdachte dat aanleiding heeft gegeven tot de veroordeling";

27 Overwegende dat de bewoordingen van lid 2 van artikel 3 van de richtlijn, volgens hetwelk „het bestaan van strafrechtelijke veroordelingen op zichzelf geen motivering vormt van deze maatregelen", aldus moeten worden opgevat dat zij van de nationale autoriteiten een specifieke beoordeling eisen vanuit een oogpunt van de belangen, verbonden met de handhaving van de openbare orde, welke beoordeling niet noodzakelijkerwijze samenvalt met de beoordeling die ten grondslag lag aan de strafrechtelijke veroordeling;

28 dat hieruit volgt dat het bestaan van een strafrechtelijke veroordeling slechts ter zake doet voor zover uit de omstandigheden die tot deze veroordeling hebben geleid, blijkt van het bestaan van een persoonlijk gedrag dat een actuele bedreiging van de openbare orde vormt;

29 dat in het algemeen de vaststelling van een bedreiging van dien aard weliswaar inhoudt dat bij de betrokkene een neiging bestaat om dit gedrag in de toekomst te handhaven, doch dat het ook mogelijk is dat het enkele feit van het voorafgaand gedrag voldoet aan de voorwaarden voor een dergelijke bedreiging van de openbare orde;

30 dat het aan de nationale autoriteiten en eventueel aan de nationale rechterlijke instanties staat in elk afzonderlijk geval daarover te oordelen, gelet op de bijzondere rechtspositie van de onder het gemeenschapsrecht vallende personen en op het fundamentele karakter van het beginsel van het vrij verkeer van personen;

De derde vraag

31 Overwegende dat in de derde plaats wordt gevraagd of het begrip openbare orde (public policy) in artikel 48, lid 3, aldus moet worden opgevat, dat redenen van staatsbelang (reasons of State) daaronder vallen, zelfs al dreigt er geen verstoring van de openbare rust en orde (breach of the public peace or order), of in engere zin, waarbij sprake moet zijn van enige dreigende verstoring van de openbare rust, orde of veiligheid (threatened breach of the public peace, order of security), dan wel in andere — ruimere — zin;

32 dat met deze vraag, afgezien van de terminologische aspecten, een nauwkeurige uitlegging wordt beoogd van het begrip „openbare orde" waarnaar artikel 48 verwijst;

33 Overwegende dat het Hof bij zijn arrest van 4 december 1974 (zaak 41/74, Van Duyn, Jurispr. blz. 1350) heeft beklemtoond dat het begrip openbare orde in communautair verband en met name als rechtvaardiging van een uitzondering op het grondbeginsel van het vrije verkeer van werknemers, strikt moet worden opgevat, zodat de strekking ervan niet eenzijdig door elk der Lid-Staten zonder controle van de gemeenschapsinstellingen kan worden bepaald;

34 dat in hetzelfde arrest evenwel wordt vastgesteld dat de specifieke omstandigheden die een beroep op het begrip openbare orde zouden kunnen rechtvaardigen, naar land en tijd kunnen verschillen en dat mitsdien ten deze aan de bevoegde nationale autoriteiten een beoordelingsmarge moet worden toegekend, binnen de door het Verdrag en de ter uitvoering daarvan vastgestelde bepalingen gestelde grenzen;

35 dat voor zover het bepaalde beperkingen van het vrij verkeer van onder het gemeenschapsrecht vallende personen kan wettigen, het beroep van een nationale instantie op het begrip openbare orde in elk geval, afgezien van de storing van de sociale orde die bij elke wetsovertreding plaatsvindt, het bestaan veronderstelt van een werkelijke en genoegzaam ernstige bedreiging, die een fundamenteel belang van de samenleving aantast;

Ten aanzien van de kosten

36 Overwegende dat de kosten, door de regering van het Verenigd Koninkrijk en door de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens indiening hunner opmerkingen bij het Hof gemaakt, niet voor vergoeding in aanmerking kunnen komen;

37 dat de procedure ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding als een aldaar gerezen incident is te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen;

HET HOF VAN JUSTITIE,

uitspraak doende op de door het Marlborough Street Magistrates' Court bij beschikking van 20 november 1976 gestelde vragen, verklaart voor recht:

1. **Elke handeling die een aantasting vormt van het recht van de onder de werkingssfeer van artikel 48 van het Verdrag vallende personen op vrije binnenkomst en verblijf in de Lid-Staten, onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van de ontvangende Lid-Staat, vormt een „maatregel" in de zin van artikel 3, leden 1 en 2, van richtlijn nr. 64/221. Dit begrip omvat mede de handeling van een rechterlijke instantie welke krachtens de wet is geroepen in bepaalde gevallen de uitzetting van een onderdaan van een andere Lid-Staat aan te bevelen, wanneer deze aanbeveling een voorafgaande noodzakelijke voorwaarde vormt voor een zodanig besluit.**

2. **Artikel 3, lid 2, van richtlijn nr. 64/221, volgens hetwelk het bestaan van strafrechtelijke veroordelingen op zichzelf geen motivering vormt voor de beperkingen van het vrije verkeer die artikel 48 uit hoofde van de openbare orde en openbare veiligheid toelaat, moet aldus worden uitgelegd, dat het bestaan van strafrechtelijke veroordelingen slechts ter zake doet voor zover uit de omstandigheden die tot deze veroordelingen hebben geleid, blijkt van het bestaan van een persoonlijk gedrag dat een actuele bedreiging van de openbare orde vormt.**

3. **Voor zover het bepaalde beperkingen van het vrij verkeer van onder het gemeenschapsrecht vallende personen kan wettigen, veronderstelt het beroep van een nationale instantie op het begrip openbare orde in elk geval, afgezien van de storing van de sociale orde die bij elke wetsovertreding plaatsvindt, het bestaan van een werkelijke en genoegzaam ernstige bedreiging, die een fundamenteel belang van de samenleving aantast.**

Kutscher Sørensen Bosco Donner Mertens de Wilmars

Pescatore Mackenzie Stuart O'Keeffe Touffait

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op zevenentwintig oktober negentienhonderdzevenenzeventig.

De griffier

A. Van Houtte

De president

H. Kutscher