de Gemeenschap de Lid-Staten bij richtlijn hebben verplicht een bepaalde gedragslijn te volgen, zou het nuttig effect van zodanige handeling worden verzwakt wanneer de justitiabelen zich daarop in rechte niet zouden mogen beroepen en de nationale rechterlijke instanties daarop niet als element van het gemeenschapsrecht acht zouden mogen slaan. Artikel 177, waarin aan de nationale rechterlijke instanties wordt toegestaan zich tot het Hof te wenden inzake de geldigheid en de uitlegging van alle handelingen der instellingen, zonder onderscheid, impliceert dat die handelingen door justitiabelen bij genoemde rechterlijke instanties mogen worden ingeroepen.

In ieder afzonderlijk geval moet worden onderzocht, of aard, opzet en bewoordingen van het betrokken voorschrift medebrengen dat het in de rechtsbetrekkingen tussen de Lid-Staten en particulieren tot directe gevolgen kan leiden.

3. Artikel 3, lid 1, van richtlijn nr. 64/221 van de Raad 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 doet voor particulieren rechten ontstaan, welke zij in een Lid-Staat in rechte geldend kunnen maken en welke de nationale rechter dient te handhaven.

4. Het begrip openbare orde in communautair verband en met name als rechtvaardiging van een uitzondering op een grondbeginsel van het Gemeenschapsrecht moet strikt worden opgevat, zodat de strekking ervan niet eenzijdig door elk der Lid-Staten zonder controle van de gemeenschapsinstellingen kan worden bepaald.

   Niettemin kunnen de specifieke omstandigheden die een beroep op het begrip openbare orde zouden kunnen rechtvaardigen naar land en tijd verschillen en mitsdien moet ten deze aan de bevoegde nationale autoriteiten een beoordelingsmarge, binnen de door het Verdrag gestelde grenzen, worden toegekend.

5. Artikel 48 EEG-Verdrag en artikel 3, lid 1, van richtlijn nr. 64/221 dienen aldus te worden verstaan dat een Lid-Staat, met een beroep op de beperkingen die door de openbare orde zijn gerechtvaardigd, als persoonlijk gedrag van de betrokkene in aanmerking mag nemen dat deze is aangesloten bij een groep of organisatie, wier activiteiten door de Lid-Staat als een gevaar voor de maatschappij worden beschouwd zonder evenwel te zijn verboden, en zulks zelfs wanneer geen beperkingen worden opgelegd aan onderdanen van die Staat, die bij diezelfde groepen of organisaties een soortgelijke dienstbetrekking wensen te aanvaarden als de onderdaan van een andere Lid-Staat.

In de zaak 41-74,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag van het „High Court of Justice", „Chancery Division", in Engeland, in het aldaar aanhangig geding tussen

YVONNE VAN DUYN

en

HOME OFFICE

om een prejudiciële beslissing inzake de uitlegging van artikel 48 EEG-Verdrag en artikel 3 van richtlijn nr. 64/221/EEG van de Raad 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 van 4 april 1964, blz. 850),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: R. Lecourt, President, C. Ó Dálaigh en A. J. Mackenzie Stuart, Kamerpresidenten, A. M. Donner, R. Monaco, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, H. Kutscher en M. Sørensen (rapporteur), Rechters,

Advocaat-Generaal: H. Mayras
Griffier: A. Van Houtte

het navolgende

ARREST

Ten aanzien van de feiten

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

I — De feiten en het proces-verloop

1. De „Church of Scientology" is een in de Verenigde Staten van Amerika gevestigde organisatie die in het Verenigd Koninkrijk werkzaam is via een „College" te East Grinstead, Sussex. De Britse Regering acht de activiteiten van de „Church of Scientology" in strijd met de openbare orde. Op 25 juli 1968 verklaarde de minister van Volksgezondheid in het Lagerhuis dat de regering overtuigd is van de sociale schadelijkheid van scientologie. In de verklaring werd onder meer gezegd: „Scientologie is een pseudo-filosofische cultus . . . Na bestudering van alle beschikbare gegevens is de regering tot de overtuiging gekomen dat de scientologie sociaal schadelijk is. Zij vervreemdt gezinsleden van elkaar en schrijft haar tegenstanders kwaadwillige en schandelijke beweegredenen toe; haar autoritaire beginselen en praktijken vormen een potientiële bedreiging voor de persoonlijkheid en het welzijn van haar misleide volgelingen; met name haar methoden kunnen een ernstig gevaar ople-

veren voor de gezondheid van degenen, die zich eraan onderwerpen. Er zijn aanwijzingen dat nu ook kinderen worden geïndoctrineerd. Volgens de bestaande wetgeving kan de beoefening der scientologie niet worden verboden, maar de regering heeft de scientologie zo verwerpelijk bevonden, dat al het mogelijke moet worden gedaan om de groei ervan te verhinderen... Buitenlanders komen hier de scientologie bestuderen en aan het zogenaamde College te Eeast Grinstead werken. De regering kan dit volgens de bestaande wetgeving tegengaan.... een heeft besloten dat te doen. De volgende maatregelen worden onmiddellijk van kracht...

(...)

e) Voor arbeid bij een scientologische instelling... worden aan vreemdelingen geen arbeidsvergunningen afgegeven".

Er bestaan geen wettelijke beperkingen voor de uitoefening der scientologie in het Verenigd Koninkrijk noch voor Britse onderdanen (behoudens enkele onbelangrijke uitzonderingen) die zich willen aansluiten of willen werken bij de Church of Scientologie.

2. Mejuffrouw van Duyn is Nederlands onderdaan. Bij brief van 4 mei 1973 werd haar een betrekking als secretaresse bij de Church of Scientology aan het College te East Grinstead aangeboden. Voornemens die betrekking te aanvaarden, arriveerde zij op 9 mei 1973 op Gatwick Airport, waar haar na ondervraging door de immigratieambtenaar de toegang tot het Verenigd Koninkrijk werd geweigerd. Tijdens de ondervraging bleek dat zij gedurende zes maanden bij een scientologische instelling in Amsterdam had gewerkt, een cursus in de scientologie had gevolgd, praktizerend scientologe was en bij een scientologische instelling in het Verenigd Koninkrijk dacht te gaan werken.

De grond waarop Mejuffrouw van Duyn de toegang tot het Verenigd Koninkrijk werd geweigerd, is vermeld in het document „Refusal of Leave to Enter" dat haar door de immigratieambtenaar werd ter hand gesteld, en luidt: „Naar aanleiding van Uw verzoek om toelating tot het Verenigd Koninkrijk teneinde een functie te aanvaarden bij de Church of Scientology wordt U medegedeeld dat de Secretary of State het ongewenst acht die toestemming te verlenen aan iemand die voor deze organisatie werkt of daarbij in dienst is."

Ingevolge sectie 4 lid 1, van de Immigration Act 1971 berust de bevoegdheid om de toegang tot het Verenigd Koninkrijk te weigeren bij de immigratieambtenaren. De toegang werd door de immigratieambtenaar geweigerd overeenkomstig het regeringsbeleid en krachtens Rule 65 van de toepasselijke Immigration Rules for Control of Entry, die kracht van wet hebben. Rule 65 luidt:

„Iedere passagier, behalve de echtgenote of een kind beneden 18 jaar van een in het Verenigd Koninkrijk gevestigde persoon, kan toegang worden geweigerd met als grond dat die uitsluiting in het algemeen belang is, wanneer:

a) de Secretary of State persoonlijk aldus heeft beslist of

b) volgens inlichtingen waarover de immigratieambtenaar beschikt, een weigering op die grond terecht lijkt, bijvoorbeeld indien vanwege het karakter, het gedrag of de relaties van de passagier het verlenen van toegang ongewenst is."

3. Mejuffrouw van Duyn stelt met een beroep op de gemeenschapsregels inzake het vrije verkeer van werknemers, met name artikel 48 EEG-Verdrag, verordening nr. 1612/68 en artikel 3 van richtlijn nr. 64/221 [1], dat de weigering van toegang onwettig is en verzoekt het High Court te verklaren dat zij gerechtigd is in verband met tewerkstelling in het Verenigd Koninkrijk te verblijven en aldaar toegang te krijgen.

Alvorens nader te beslissen, heeft het High Court besloten het geding te schor-

1 — Artikel 3, lid 1, van de richtlijn luidt: „De maatregelen van openbare orde of openbare veiligheid moeten uitsluitend berusten op het persoonlijk gedrag van de betrokkene."

sen en het Hof van Justitie krachtens artikel 177 EEG-Verdrag te verzoeken om een prejudiciële uitspraak over de volgende vraagpunten:

1. Is artikel 48 EEG-Verdrag rechtstreeks toepasselijk in die zin, dat het voor particulieren rechten doet ontstaan, welke zij in een Lid-Staat in rechte geldend kunnen maken?
2. Is de op 25 februari 1964 overeenkomstig het EEG-Verdrag vastgestelde richtlijn nr. 64/221 rechtstreeks toepasselijk in die zin, dat zij voor particulieren rechten doet ontstaan, welke zij in een Lid-Staat in rechte geldend kunnen maken?
3. Dienen artikel 48 EEG-Verdrag en artikel 3 van richtlijn nr. 64/221/EEG aldus te worden verstaan dat een Lid-Staat bij het nakomen van zijn verplichting om de maatregel van openbare orde uitsluitend te doen berusten op het persoonlijke gedrag van de betrokken persoon, is gerechtigd als persoonlijk gedrag in aanmerking te nemen:
   a) het feit dat de betrokken persoon is of was aangesloten bij een groep of organisatie, wier activiteiten door de Lid-Staat strijdig worden geacht met het openbaar belang, maar in die Staat niet onwettig zijn,
   b) het feit dat de betrokken persoon voornemens is in die Lid-Staat een dienstbetrekking bij een dergelijke groep of organisatie te aanvaarden, terwijl aan de onderdanen van die Lid-Staat, die bij een dergelijke groep of organisatie een soortgelijke dienstbetrekking wensen te aanvaarden, geen beperkingen in de weg worden gelegd?

4. De verwijzingsbeschikking van 1 maart 1974 is ingeschreven ter griffie van het Hof op 13 juni 1974.

Schriftelijke opmerkingen zijn ingediend voor mejuffrouw van Duyn door A. Newman, voor het Verenigd Koninkrijk door W. H. Godwin en voor de Commissie door haar juridisch adviseur A. McClellan.

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 — Bij het Hof ingediende schriftelijke opmerkingen

Ten aanzien van de eerste vraag

Mejuffrouw van Duyn en de *Commissie* betogen dat artikel 48 EEG-Verdrag rechtstreeks toepasselijk is. Zij verwijzen met name naar 's Hofs arresten van 4 april 1974, Commissie/Franse Republiek (zaak 167-73, Jurispr. 1974, blz. 359) en van 21 juni 1974, Reyners/Belgische Staat (zaak 2-74, Jurispr. 1974, blz. 676).

Gezien het arrest in de zaak 167/73 maakt het *Verenigd Koninkrijk* geen opmerkingen over dit punt.

Ten aanzien van de tweede vraag

Mejuffrouw van Duyn stelt dat artikel 3 van richtlijn nr. 64/221 rechtstreeks toepasselijk is. Zij merkt op dat het Hof reeds heeft beslist dat richtlijnen in beginsel rechtstreeks kunnen worden toegepast. Zij verwijst naar 's Hofs arresten van 6 oktober 1970, Grad/Finanzamt Traunstein (zaak 9-70, Jurispr. 1970, blz. 825) en van 17 december 1970, Spa SACE/Ministerie van Financiën van de Italiaanse Republiek (zaak 33-70, Jurispr. 1970, blz. 1213).

Zij betoogt dat voor de rechtstreekse toepasselijkheid van een richtlijn hetzelfde criterium geldt als voor een aantal artikelen van het Verdrag zelf, en merkt op dat het Hof niet heeft gemeend te moeten overwegen dat een bepaald artikel niet rechtstreeks toepasselijk is alleen omdat het in formele bewoordingen een Lid-Staat een verplichting oplegt. Zij verwijst naar 's Hofs arresten van 19 december 1968, Salgoil/Ministerie van Bui-

tenlandse Handel van de Italiaanse Republiek (zaak 13-68, Jurispr. 1968, blz. 631) en van 16 juni 1966, Lütticke GmbH/Hauptzollamt Saarlouis (zaak 57-65, Jurispr. 1966, blz. 345).

Mejuffrouw van Duyn betoogt voorts dat een richtlijn die een particulier rechtstreeks raakt, rechten voor deze kan doen onstaan, wanneer de bepalingen dier richtlijn duidelijk en onvoorwaardelijk zijn en zij de Lid-Staat geen werkelijke discretionaire bevoegdheid ten aanzien van het te bereiken resultaat verleent. Indien aan deze criteria is voldaan, doet het niet ter zake

a) of de bepaling in de richtlijn een positieve verplichting tot handelen of een negatieve tot nalaten bevat, of

b) dat de Lid-Staat de vorm en middelen mag kiezen om het gestelde resultaat te bereiken.

Ten aanzien van punt a ligt in 's Hofs arresten in de (reeds genoemde) zaken Lütticke en Salgoil besloten, dat een artikel van het Verdrag, dat een Lid-Staat een positieve verplichting tot handelen oplegt, rechtstreeks kan worden toegepast; hetzelfde geldt voor richtlijnen.

Ten aanzien van punt b merkt zij op dat artikel 189 van het Verdrag ten aanzien van richtlijnen uitdrukkelijk onderscheid maakt tussen de bindende werking van het te bereiken resultaat en de vrije keuze van de toe te passen middelen.

Zij betoogt dat de bepalingen van artikel 3 aan het criterium voor rechtstreekse toepasselijkheid voldoen. Zij verwijst naar de considerans van de richtlijn die op toepasselijkheid doelt in de overweging „dat in elke Lid-Staat voor de onderdanen van de andere Lid-Staten voldoende mogelijkheden tot beroep tegen bestuursrechtelijke besluiten op dit gebied dienen te worden opengesteld . . ." (dat wil zeggen wanneer een Lid-Staat zich op de openbare orde, de openbare veiligheid of de volksgezondheid beroept ter zake van verplaatsing of verblijf van vreemdelingen).

De enige passende mogelijkheid die voor een particulier openstaat, is het recht om de bepalingen van de richtlijn voor de nationale rechter in te roepen. Een uitspraak in deze zin zou de individuele rechtsbescherming door de nationale rechter ongetwijfeld versterken.

De Commissie betoogt dat een bepaling in een richtlijn rechtstreeks toepasselijk is wanneer zij duidelijk en ondubbelzinnig is. Zij verwijst naar de arresten in de (reeds genoemde) zaken *Grad* en *SACE*.

Aan een gemeenschapsverordening komt op het punt van rechtstreekse werking hetzelfde gewicht toe als aan nationale wetten, terwijl de werking van een richtlijn overeenkomt met die van verdragsbepalingen welke verplichtingen voor de Lid-Staten bevatten. Wanneer de bepalingen van een richtlijn juridisch duidelijk en ondubbelzinnig zijn, en aan de nationale instanties slechts voor de wijze van toepassing een beleidsvrijheid laten, dienen zij een gelijke werking te hebben als de verdragsbepalingen die het Hof rechtstreeks toepasselijk heeft verklaard.

Mitsdien stelt zij dat

a) de uitvoerende macht van een Lid-Staat het Gemeenschapsrecht dient te eerbiedigen,

b) wanneer een bepaling van een richtlijn niet door een gelijkluidende nationale rechtsbepaling wordt gedekt, maar voor het te bereiken resultaat aan de beoordeling van de nationale overheid wordt overgelaten, wordt de discretionaire bevoegdheid van die overheid door de communautaire bepaling beperkt,

c) onder deze omstandigheden en gezien het feit dat het niet altijd noodzakelijk is de nationale wetgeving te wijzigen om aan een richtlijn gevolg te geven, is het duidelijk dat de particulier de betrokken nationale overheid moet kunnen verhinderen de haar door het Gemeenschapsrecht verleende bevoegdheden te zijnen nadele te overschrijden.

Volgens de Commissie is artikel 3 een van de bepalingen van richtlijn nr. 64/221 met alle vereiste kenmerken voor rechtstreekse werking in de Lid-Staat, tot welke zij is gericht. Voorts merkt de Commissie op dat moeilijkheden bij de toepassing van de regels op een bijzonder geval niets aan hun algemene toepasselijkheid afdoen.

In dit verband bespreekt de Commissie het arrest van de Belgische Raad van State in de zaak *Corveleyn* (R.v.St. 1968, nr. 13.146, arrest van 7. 10. 1968, blz. 710).

Zij is van mening dat, aangezien de Britse autoriteiten niet de bewoordingen van artikel 3 van de richtlijn hebben gebruikt om tot het verlangde resultaat te komen, genoemd artikel, ingevolge artikel 189 van het Verdrag en in het licht van 's Hofs jurisprudentie, een rechtstreeks toepasselijke verplichting inhoudt, waardoor de ruime discretionaire bevoegdheid die de immigratieambtenaren op grond van Rule 65 van de „Statement of Immigration Rules" hebben, wordt beperkt. De Commissie stelt voor de vraag aldus te beantwoorden: een bepaling die juridisch duidelijk en ondubbelzinnig is, zoals artikel 3 van richtlijn nr. 64/221, is rechtstreeks toepasselijk in die zin, dat zij aan particulieren rechten verleent waarop zij zich voor de nationale rechter kunnen beroepen.

Het Verenigd Koninkrijk wijst erop dat artikel 189 EEG-Verdrag duidelijk onderscheid maakt tussen verordeningen en richtlijnen en aan elk van beide categorieën een verschillende werking verbindt. Het meent derhalve dat de Raad — door geen verordening vast te stellen — blijkbaar heeft gewild dat de richtlijn anders zou werken dan een verordening en dus niet in al haar onderdelen verbindend en rechtstreeks toepasselijk zou zijn in de Lid-Staten.

Het Verenigd Koninkrijk betoogt dat noch het *Grad*- noch het *SACE*-arrest steun verlenen aan de stelling dat het er niet toe doet of een bepaling in een verordening, een richtlijn of een beschikking is vervat. In beide zaken was het uitsluitende doel van de betrokken richtlijn een datum vast te stellen voor de nakoming van duidelijke en dwingende verplichtingen volgens het Verdrag en de desbetreffende uitvoeringsvoorschriften. Uit beide zaken blijkt dat een beperkte bepaling in een richtlijn in bepaalde gevallen rechtstreeks toepasselijk kan zijn. Bij de bepalingen van de richtlijn in de onderhavige zaak ligt het echter geheel anders. Richtlijn 64/221 heeft een veel ruimere strekking. Zij is een gedetailleerde leidraad voor de Lid-Staten inzake alle door hen te nemen maatregelen betreffende het vrije verkeer van werknemers en artikel 10 bepaalt uitdrukkelijk dat de Lid-Staten de nodige maatregelen in werking moeten stellen om aan de richtlijn te voldoen. In feite duiden de bewoordingen van artikel 3, lid 1, reeds op het nemen van maatregelen.

Het Verenigd Koninkrijk bespreekt de enige vier gevallen waarin bij zijn weten nationale rechters zich hebben beziggehouden met de rechtstreekse toepasselijkheid van de richtlijn. Het stelt dat deze gevallen weinig concludent zijn. Het merkt onder andere op dat het eigenlijke effect van de (reeds genoemde) zaak *Corveleyn* onder de Belgische juristen uitvoerig is besproken. Daarbij overheerst de mening dat de Raad van State niet heeft geoordeeld dat de richtlijn rechtstreeks toepasselijk is, maar zich heeft gebaseerd op de Belgische opvatting over de openbare orde, die verlangt dat door België aanvaarde internationale verplichtingen in aanmerking worden genomen.

Ten aanzien van de derde vraag

Mejuffrouw van Duyn stelt dat het eerste deel van de vraag ziet op het geval dat een organisatie activiteiten ontplooit, waartegen de wet in de staat zich niet verzet. In de vraag wordt niet noodzakelijkerwijze verondersteld dat de betrokken persoon aan de organisatie verbonden wil blijven. Voldoende is dat hij in het verleden daaraan verbonden was. Ten deze merkt mejuffrouw van Duyn op dat, zelfs als de betrokkene aan een

onwettige organisatie verbonden was geweest en wegens zijn activiteiten daarin schuldig was bevonden aan een strafbaar feit, zulks ingevolge artikel 3, lid 2, van richtlijn nr. 64/221 op zichzelf voor de Lid-Staat onvoldoende is om op grond van de openbare orde maatregelen tot uitzetting van die persoon te nemen.

Volgens haar kan het enkele aangesloten zijn bij een wettige organisatie zonder noodzakelijkerwijze aan de activiteiten daarvan deel te nemen, niet met „gedrag" worden gelijkgesteld. Gedrag impliceert „activiteit". Bovendien kunnen de activiteiten van de betrokken organisatie, enkel omdat de persoon niet-actief lid is of was, hem niet „persoonlijk" worden toegerekend. Anders zou een Lid-Staat iemand kunnen uitzetten enkel omdat hij in een ver verleden korte tijd geheel rechtmatig lid was geweest van de een of andere extreme politieke of religieuze organisatie in zijn eigen Lid-Staat.

Wat het tweede deel van de vraag betreft, wijst mejuffrouw van Duyn erop dat het vrije verkeer van personen een van de grondbeginselen van het Verdrag is en dat artikel 7 discriminatie op grond van nationaliteit verbiedt. Uitzonderingen op deze grondbeginselen dienen restrictief te worden uitgelegd.

Zij meent dat de vraag blijk geeft van discriminatie op grond van nationaliteit en betrekking heeft op een geval waarin iemand op wiens activiteiten in het verleden niets was aan te merken, toegang verzoekt tot een Lid-Staat om te werken voor een organisatie, waarbij onderdanen van die staat vrijelijk werkzaam mogen zijn. Zij stelt dat, wanneer een organisatie in strijd wordt geacht met de openbare orde, de Lid-Staat eenvoudig voor de keus staat: hetzij eenieder met inbegrip van zijn eigen onderdanen te verhinderen bij die organisatie te werken, dan wel onderdanen van andere Lid-Staten te gedogen op dezelfde voet als de eigen onderdanen die aldaar werkzaam zijn.

De Commissie betoogt dat de begrippen „openbare orde" en „persoonlijk gedrag" van artikel 48, lid 3, van het Verdrag en artikel 3 van richtlijn nr. 64/221 tot het gebied van het Gemeenschapsrecht horen. Zij dienen primair in dat kader te worden uitgelegd; nationale criteria zijn slechts bij de toepassing van het Gemeenschapsrecht relevant.

Wanneer elke Lid-Staat de uitlegging van de term openbare orde naar goeddunken kan afbakenen, zouden in de praktijk de verplichtingen die uit het beginsel van vrij verkeer van werknemers voortvloeien, al naar de Lid-Staten in vorm verschillen. Die vrijheid kan slechts dan in de gehele Gemeenschap worden gehandhaafd, wanneer zij op een uniforme toepassing in alle Lid-Staten berust. Het zou met het Verdrag in strijd zijn, wanneer een Lid-Staat werknemers uit een andere Lid-Staat zou toelaten, terwijl zijn eigen werknemers geen gelijke behandeling zouden ondervinden bij de toepassing van de regels inzake de openbare orde in die andere Lid-Staat.

Wanneer een Lid-Staat om redenen van openbare orde discrimineert jegens onderdanen van een andere Lid-Staat op grond dat dezen werken bij een organisatie wier activiteiten hij in strijd acht met de openbare orde, zonder zijn eigen onderdanen te verbieden bij een zodanige organisatie te werken, is zulks volgens de Commissie in strijd met artikel 48, lid 2, van het Verdrag. Artikel 3, lid 1, van de richtlijn bepaalt duidelijk dat maatregelen van openbare orde uitsluitend moeten berusten op het persoonlijk gedrag van de betrokkene. Persoonlijk gedrag dat aanvaardbaar is als het een onderdaan van een Lid-Staat betreft, kan volgens het Gemeenschapsrecht niet onaanvaardbaar worden als het om een onderdaan van een andere Lid-Staat gaat.

Artikel 3 moet worden geacht een Lid-Staat te verbieden, als algemene voorzorgsmaatregel tegen een of ander potentieel gevaar voor de maatschappij, de openbare orde aan te voeren als grond om de toegang te weigeren, wanneer het persoonlijke gedrag van de betrokkene niet met de openbare orde in die Lid-Staat in strijd is of was. Wel zou het

lidmaatschap van een in het gastland verboden militante organisatie als element in aanmerking kunnen worden genomen bij de beoordeling van het persoonlijk gedrag, teneinde het weigeren van toegang om redenen van openbare orde of openbare veiligheid te rechtvaardigen.

Met betrekking tot het eerste deel van de vraag bespreekt *het Verenigd Koninkrijk* drie punten.

In de eerste plaats of iemands vroegere of huidige binding met een organisatie als een aspect van zijn persoonlijk gedrag kan worden beschouwd. Volgens het Verenigd Koninkrijk dient een Lid-Staat uit een oogpunt van openbare orde iemands binding met een groep of een organisatie in aanmerking te kunnen nemen. De Lid-Staat dient bevoegd te zijn die persoon in bepaalde gevallen uit te sluiten, namelijk wanneer vanuit het oogpunt van openbare orde de organisatie als ongewenst beschouwd wordt en de betrokkene nauw genoeg met die organisatie is verbonden.

In de tweede plaats stelt het Verenigd Koninkrijk dat een om redenen van openbare orde genomen maatregel waarbij iemand uit hoofde van zijn binding met een organisatie de toegang tot een Lid-Staat wordt ontzegd, verenigbaar is met artikel 3, lid 1. Zijns inziens heeft aan dit artikel duidelijk de bedoeling ten grondslag gelegen collectieve uitzettingen onmogelijk te maken en van de nationale autoriteiten te verlangen dat zij de individuele omstandigheden van geval tot geval in aanmerking nemen. Dit sluit evenwel niet uit dat een Lid-Staat iemands binding met een organisatie in aanmerking neemt en hem in bepaalde gevallen deswege toegang weigert. Of zulks in een concreet geval gerechtvaardigd is, hangt af van de opinie, die de Lid-Staat over die organisatie heeft.

In de praktijk houdt een groot aantal ambtenaren zich bezig met de toelating van personen in een Lid-Staat. Van hen kan niet worden verwacht dat zij even goed als de regering van een bepaalde organisatie op de hoogte zijn. Het is onvermijdelijk dat zij handelen overeenkomstig door de regering gegeven instructies, waarin algemene beginselen zijn vervat, waarop de ambtenaren zich moeten baseren. Eveneens is onvermijdelijk dat dergelijke instructies mede betrekking hebben op bepaalde organisaties die in de ogen van een regering met het openbaar belang in strijd zijn.

In de derde plaats stelt het Verenigd Koninkrijk dat wanneer de activiteiten van een organisatie in een Lid-Staat niet onwettig zijn maar wel door deze in strijd met het openbaar belang worden geacht, zulks die Lid-Staat niet belet om iemands binding met die organisatie in aanmerking te nemen. Iedere staat dient zelf te beslissen of de activiteiten van een organisatie, dan wel de organisatie zelf, onwettig moeten worden verklaard. Alleen die staat is bevoegd hierover te oordelen en hij zal dit doen naar de daar heersende bijzondere omstandigheden. Zoals bekend, is het Verenigd Koninkrijk zeer tolerant ten opzichte van organisaties binnen haar grondgebied. Wat de scientologie betreft, zijn de redenen waarom het Verenigd Koninkrijk de activiteiten van scientologen strijdig acht met de openbare orde, uiteengezet in de verklaring die op 25 juli 1968 in het parlement werd afgelegd. De scientologen hebben hun hoofdvestiging voor de hele wereld nog steeds in het Verenigd Koninkrijk, zodat de scientologie deze staat in het bijzonder raakt.

Het Verenigd Koninkrijk merkt op dat zich twee problemen voordoen in verband met het in de vraag sub b gestelde.

Ten eerste of het feit dat iemand bij een dergelijke organisatie wil gaan werken een aspect van zijn persoonlijk gedrag vormt. Het stelt dat een dergelijk voornemen een zeer reëel aspect van iemands persoonlijk gedrag is.

Ten tweede of het feit dat onderdanen van de Lid-Staat die soortgelijk werk bij een dergelijke organisatie willen aanvaarden niets in de weg wordt gelegd, de Staat de bevoegdheid ontneemt om dit voornemen in aanmerking te nemen.

Het Verenigd Koninkrijk wijst erop dat bij de toegangverlening aan personen tot een staat een zekere discriminatie ten gunste van de eigen onderdanen onvermijdelijk is. Want een onderdaan kan de toegang — hoe ongewenst en potentieel schadelijk die ook kan zijn — tot zijn eigen staat niet worden ontzegd. Een staat is volgens het internationale recht verplicht zijn eigen onderdanen weer op te nemen. Het Verenigd Koninkrijk verwijst onder andere naar artikel 13, lid 2, van de Universele verklaring van de rechten van de mens, luidende: „Een ieder heeft het recht, welk land ook, met inbegrip van het zijne, te verlaten en daarnaar terug te keren". Het merkt op dat bijvoorbeeld een Lid-Staat toelating van een aan verdovende middelen verslaafde onderdaan van een andere staat mag weigeren, ook al is die staat verplicht een eigen onderdaan die aan verdovende middelen is verslaafd, toe te laten.

Overwegende dat mejuffrouw van Duyn, vertegenwoordigd door A. Newman, het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door P. Gibson en de Commissie, vertegenwoordigd door A. McClellan, ter terechtzitting van 23 oktober 1974 in hun mondelinge opmerkingen zijn gehoord.

Overwegende dat de Advocaat-Generaal ter terechtzitting van 13 november 1974 conclusie heeft genomen.

Ten aanzien van het recht

1 Overwegende dat de Chancery Division van het Engelse High Court of Justice, bij beschikking van de Vice Chancelor van 1 maart 1974, ten Hove ingekomen op 13 juni, krachtens artikel 177 EEG-Verdrag drie vragen heeft gesteld met betrekking tot de uitlegging van een aantal bepalingen van het gemeenschapsrecht inzake het vrije verkeer van werknemers;

2 Dat deze vragen zijn gesteld in het kader van een beroep, ingesteld tegen het Home Office door een Nederlandse onderdane die geen toestemming kreeg het Verenigd Koninkrijk binnen te komen ten einde aldaar als secretaresse bij de „Church of Scientology" werkzaam te zijn;

3 dat haar de toegang werd geweigerd overeenkomstig het beleid van de regering van het Verenigd Koninkrijk jegens genoemde organisatie, wier activiteiten door deze als een gevaar voor de maatschappij worden beschouwd;

Ten aanzien van de eerste vraag

4 Overwegende dat het Hof in de eerste plaats wordt gevraagd of artikel 48 EEG-Verdrag rechtstreeks toepasselijk is in die zin dat het voor particulieren

rechten doet ontstaan, welke zij in een Lid-Staat in rechte geldend kunnen maken;

5 Overwegende dat artikel 48, leden 1 en 2, bepaalt dat het vrije verkeer van werknemers aan het einde van de overgangsperiode tot stand wordt gebracht en „de afschaffing" inhoudt „van elke discriminatie op grond van de nationaliteit tussen de werknemers der Lid-Staten, wat betreft de werkgelegenheid, de beloning en de overige arbeidsvoorwaarden";

6 dat deze bepalingen de Lid-Staten een duidelijk omschreven verplichting opleggen waartoe generlei handeling van hetzij de gemeenschapsinstellingen hetzij de Lid-Staten nodig is en die laatstgenoemde bij de uitvoering dier verplichting geen enkele beoordelingsbevoegdheid laat;

7 dat lid 3 bij de omschrijving van de rechten die het beginsel van het vrije verkeer van werknemers meebrengt, een voorbehoud maakt inzake de beperkingen die om redenen van openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid zijn gerechtvaardigd;

dat de toepassing van dit voorbehoud evenwel vatbaar is voor rechterlijke toetsing, zodat de mogelijkheid voor een Lid-Staat om het voorbehoud in te roepen niet verhindert dat artikel 48, waarin het beginsel van het vrije verkeer van werknemers is neergelegd, voor particulieren rechten doet ontstaan, welke zij in rechte geldend kunnen maken en welke de nationale rechter dient te handhaven;

8 dat de eerste vraag derhalve bevestigend dient te worden beantwoord;

Ten aanzien van de tweede vraag

9 Overwegende dat het Hof in de tweede plaats wordt gevraagd of richtlijn nr. 64/221 van de Raad 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, rechtstreeks toepasselijk is in die zin, dat zij voor particulieren rechten doet ontstaan, welke zij in een Lid-Staat in rechte geldend kunnen maken;

10 dat uit de verwijzingsbeschikking volgt dat het van de bepalingen der richtlijn hier alleen gaat om artikel 3, lid 1, dat voorschrijft dat „de maatregelen van openbare orde of openbare veiligheid uitsluitend moeten berusten op het persoonlijk gedrag van de betrokkene";

11 Overwegende dat het Verenigd Koninkrijk heeft opgemerkt dat artikel 189 van het Verdrag onderscheid maakt tussen de werking van verordeningen, richtlijnen en beschikkingen en dat bijgevolg moet worden aangenomen dat de Raad, door geen verordening maar een richtlijn vast te stellen, heeft gewild dat de richtlijn anders zou werken dan een verordening en dus niet rechtstreeks toepasselijk zou zijn;

12 Overwegende evenwel, dat wanneer krachtens de voorschriften van artikel 189 verordeningen rechtstreeks toepasselijk zijn en mitsdien naar hun aard tot directe gevolgen kunnen leiden, zulks niet wil zeggen dat andere groepen handelingen als in dit artikel bedoeld nimmer analoge gevolgen teweeg kunnen brengen;

dat het met de dwingende werking, die in artikel 189 aan de richtlijn wordt toegekend, onverenigbaar ware indien men in beginsel zou uitsluiten dat een daarbij opgelegde verplichting kan worden ingeroepen door personen op wie zij betrekking heeft;

dat met name in gevallen waarin de gezagsorganen van de Gemeenschap de Lid-Staten bij richtlijn hebben verplicht een bepaalde gedragslijn te volgen, het nuttig effect van zodanige handeling zou worden verzwakt wanneer de justitiabelen zich daarop in rechte niet zouden mogen beroepen en de nationale rechterlijke instanties daarop niet als element van het gemeenschapsrecht acht zouden mogen slaan;

dat artikel 177, waarin aan de nationale rechterlijke instanties wordt toegestaan zich tot het Hof te wenden inzake de geldigheid en de uitlegging van alle handelingen der instellingen, zonder onderscheid, voorts impliceert dat die handelingen door justitiabelen bij genoemde rechterlijke instanties mogen worden ingeroepen;

dat in ieder afzonderlijk geval moet worden onderzocht, of aard, opzet en bewoordingen van het betrokken voorschrift medebrengen dat het in de rechtsbetrekkingen tussen de Lid-Staten en particulieren tot directe gevolgen kan leiden;

13 Overwegende dat artikel 3, lid 1, van richtlijn nr. 64/221, door het voorschrift dat de maatregelen van openbare orde uitsluitend moeten berusten op het persoonlijk gedrag van de betrokkene, strekt tot beperking van de discretionaire bevoegdheid welke de nationale wetgevingen in het algemeen toekennen aan de ter zake van toelating en uitzetting van vreemdelingen bevoegde autoriteiten;

dat enerzijds de bepaling een verplichting bevat, waaraan geen enkel voorbehoud of voorwaarde is verbonden en die naar haar aard geen enkele nadere handeling nodig maakt van hetzij de gemeenschapsinstellingen, hetzij de Lid-Staten;

dat anderzijds, daar het om een verplichting voor de Lid-Staten gaat om, bij de toepassing van een uitzonderingsbepaling op een der grondbeginselen van het Verdrag ten gunste van particulieren, geen rekening te houden met factoren buiten het persoonlijk gedrag, de rechtszekerheid van de belanghebbenden verlangt dat zij die verplichting kunnen inroepen, ook al is deze vervat in een normatieve handeling die niet van rechtswege in haar geheel rechtstreeks werkt;

14 dat, wanneer over de uitlegging van de zin en juiste strekking van de bepaling vragen kunnen rijzen, deze langs gerechtelijke weg kunnen worden opgelost, mede gelet op de procedure van artikel 177 van het Verdrag;

15 dat derhalve de gestelde vraag aldus moet worden beantwoord dat artikel 3, lid 1, van richtlijn nr. 64/221 van de Raad van 25 februari 1964 voor particulieren rechten doet ontstaan, welke zij in een Lid-Staat in rechte geldend kunnen maken en welke de nationale rechter dient te handhaven;

Ten aanzien van de derde vraag

16 Overwegende dat het Hof in de derde plaats wordt gevraagd of artikel 48 van het Verdrag en artikel 3 van richtlijn nr. 64/221 aldus dienen te worden verstaan dat

„een Lid-Staat bij het nakomen van zijn verplichting om de maatregel van openbare orde uitsluitend te doen berusten op het persoonlijk gedrag van de betrokken persoon, is gerechtigd als persoonlijk gedrag in aanmerking te nemen:

a) het feit dat de betrokken persoon is of was aangesloten bij een groep of organisatie, wier activiteiten door de Lid-Staat strijdig worden geacht met het openbaar belang, maar in die Staat niet onwettig zijn,

b) het feit dat de betrokken persoon voornemens is in die Lid-Staat een dienstbetrekking bij een dergelijke groep of organisatie te aanvaarden, terwijl aan de onderdanen van die Lid-Staat, die bij een dergelijke groep of organisatie een soortgelijke dienstbetrekking wensen te aanvaarden, geen beperkingen in de weg worden gelegd."

17 Overwegende dat ten deze allereerst dient te worden onderzocht of aansluiting bij een groep of organisatie op zichzelf persoonlijk gedrag kan opleveren in de zin van artikel 3 van richtlijn nr. 64/221;

dat, al vermag een aansluiting die in het verleden is geëindigd in het algemeen niet rechtvaardigen dat het recht op vrij verkeer binnen de Gemeenschap aan de belanghebbende wordt ontzegd, niettemin een tegenwoordige aansluiting, als blijk van deelneming aan de activiteiten van de groep of organisatie alsmede van identificering met haar doel en strekking, kan worden beschouwd als een vrijwillige handeling van de betrokkene en bijgevolg als onderdeel van diens persoonlijk gedrag in de zin van genoemde bepaling;

18 Overwegende dat de gestelde vraag voorts het probleem doet rijzen welk belang moet worden toegekend aan het feit dat de activiteiten van de betrokken organisatie, die door de Lid-Staat strijdig worden geacht met het openbaar belang, door de nationale wet toch niet zijn verboden;

dat ten deze zij opgemerkt 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;

dat niettemin 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, binnen de door het Verdrag gestelde grenzen, moet worden toegekend;

19 dat hieruit volgt dat van een Lid-Staat, welks bevoegde autoriteiten een duidelijk standpunt hebben ingenomen ten opzichte van de activiteiten van een bepaalde organisatie door deze als een gevaar voor de maatschappij aan te merken, en die bestuurlijke maatregelen hebben getroffen om die activiteiten tegen te gaan, voor een beroep op het begrip openbare orde niet kan worden verlangd die activiteiten bij de wet te doen verbieden, indien zulks onder de gegeven omstandigheden niet dienstig wordt geacht;

20 Overwegende dat de gestelde vraag tenslotte het probleem doet rijzen of een Lid-Staat om redenen van openbare orde gerechtigd is zich ertegen te verzetten dat een onderdaan van een andere Lid-Staat op zijn grondgebied een dienstbetrekking aanvaardt bij een groep of organisatie, terwijl aan zijn eigen onderdanen geen analoge beperkingen in de weg worden gelegd;

21 Overwegende dat ten deze het Verdrag, ook al bevat dit het beginsel van het vrije verkeer van werknemers zonder discriminatie tussen de onderdanen van de Lid-Staten, in artikel 48, lid 3, bij de daaruit voortvloeiende rechten een voorbehoud maakt voor beperkingen die zijn gerechtvaardigd uit hoofde van openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid;

dat, onder dit voorbehoud, de rechten krachtens genoemde bepaling onder meer omvatten het recht om in te gaan op een feitelijk aanbod van tewerkstelling, zich te dien einde vrij te verplaatsen over het grondgebied der Lid-Staten en in een der Lid-Staten te verblijven teneinde daar een beroep uit te oefenen;

dat het genoemde voorbehoud, indien van toepassing, derhalve tot gevolg heeft dat de toegang tot het grondgebied van een Lid-Staat en het verblijf aldaar kunnen worden geweigerd aan een onderdaan van een andere Lid-Staat;

22 dat anderzijds een beginsel van internationaal recht dat het EEG-Verdrag niet geacht kan worden in de betrekkingen tussen de Lid-Staten te miskennen, zich ertegen verzet dat een Lid-Staat zijn eigen onderdanen het recht van toegang tot zijn grondgebied en verblijf aldaar ontzegt;

23 dat hieruit volgt dat een Lid-Staat om redenen van openbare orde in voorkomend geval een onderdaan van een andere Lid-Staat kan verhinderen gebruik te maken van het beginsel van het vrije verkeer van werknemers om een bepaalde dienstbetrekking te aanvaarden, ook al legt zij haar eigen onderdanen geen analoge beperking op;

24 dat mitsdien op de gestelde vraag moet worden geantwoord dat artikel 48 EEG-Verdrag en artikel 3, lid 1, van richtlijn nr. 64/221 aldus dienen te worden verstaan dat een Lid-Staat, met een beroep op de beperkingen die door de openbare orde zijn gerechtvaardigd, als persoonlijk gedrag van de betrokkene in aanmerking mag nemen dat deze is aangesloten bij een groep of organisatie, wier activiteiten door de Lid-Staat als een gevaar voor de maatschappij worden beschouwd zonder evenwel te zijn verboden, en zulks zelfs wanneer geen beperkingen worden opgelegd aan onderdanen van die Staat, die bij diezelfde groepen of organisaties een soortgelijke dienstbetrekking wensen te aanvaarden als de onderdaan van een andere Lid-Staat;

Ten aanzien van de kosten

25 Overwegende dat de kosten, door 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;

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 High Court of Justice bij beschikking van 1 maart 1974 gestelde vragen, verklaart voor recht:

1. **Artikel 48 EEG-Verdrag heeft rechtstreekse werking in de rechtsorden van de Lid-Staten en doet voor particulieren rechten ontstaan, welke de nationale rechter dient te handhaven.**

2. Artikel 3, lid 1, van richtlijn nr. 64/221 van de Raad 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, doet voor particulieren rechten ontstaan, welke zij in een Lid-Staat in rechte geldend kunnen maken en welke de nationale rechter dient te handhaven.

3. Artikel 48 EEG-Verdrag en artikel 3, lid 1, van richtlijn nr. 64/221 dienen aldus te worden verstaan dat een Lid-Staat, met een beroep op de beperkingen die door de openbare orde zijn gerechtvaardigd, als persoonlijk gedrag van de betrokkene in aanmerking mag nemen dat deze is aangesloten bij een groep of organisatie, wier activiteiten door de Lid-Staat als een gevaar voor de maatschappij worden beschouwd zonder evenwel te zijn verboden, en zulks zelfs wanneer geen beperkingen worden opgelegd aan onderdanen van die Staat, die bij diezelfde groepen of organisaties een soortgelijke dienstbetrekking wensen te aanvaarden als de onderdaan van een andere Lid-Staat.

Lecourt Ó Dálaigh Mackenzie Stuart Donner Monaco
Mertens de Wilmars Pescatore Kutscher Sørensen

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op vier december negentienhonderdvierenzeventig.

De Griffier
A. Van Houtte

De President
R. Lecourt

CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL H. MAYRAS VAN 13 NOVEMBER 1974 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

Inleiding

De onderhavige prejudiciële zaak is in twee opzichten van belang.

Het is de eerste maal dat een rechterlijke instantie van het Verenigd Koninkrijk, het High Court of Justice te Londen, zich krachtens artikel 177 van het Verdrag van Rome tot U wendt met een verzoek om uitlegging van Gemeenschapsbepalingen.

1 — Vertaald uit het Frans.