

In de zaak 67-74

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag van het Verwaltungsgericht Keulen, in het aldaar aanhangig geding tussen

C. A. BONSIGNORE, chemisch laborant, wonende te Keulen,

en

OBERSTADTDIREKTOR VAN DE STAD KEULEN,

Interveniënt: de Vertegenwoordiger van het Openbaar Ministerie bij het Verwaltungsgericht Keulen,

om een prejudiciële beslissing inzake de uitlegging van artikel 3, leden 1 en 2, 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,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: R. Lecourt, President, J. Mertens de Wilmars en A. J. Mackenzie Stuart, Kamerpresidenten, A. M. Donner, R. Monaco, P. Pescatore (rapporteur), H. Kutscher, M. Sørensen en A. O'Keefe, Rechter,

Advocaat-Generaal: H. Mayras

Griffier: A. Van Houtte

het navolgende

ARREST

Ten aanzien van de feiten

Overwegende dat de feiten, het proces-verloop en de krachtens artikel 20 van 's Hofs EEG-Statuut ingediende opmerkin- gen kunnen worden samengevat als volgt:

I — De feiten en het procesverloop

C. A. Bonsignore, van Italiaanse nationaliteit, kwam in oktober 1968, op 18-jarige leeftijd, naar de Bondsrepubliek Duitsland waar hij te Keulen als chemisch laborant werd tewerkgesteld. De hem op 5 november 1968 verstrekte verblijfsvergunning werd op 8 augustus 1969 door de Oberstadtdirektor van Keulen voor vijf jaar verlengd.

In mei 1971 kocht Bonsignore van een onbekende een revolver, kaliber 6,35 mm, zonder een vuurwapenvergunning te bezitten.

Op 30 mei 1971 bracht hij bij het hantieren van de revolver zijn jongere broer Angelo een dodelijke verwonding toe.

Op 20 oktober 1971 veroordeelde het Schöffengericht van het Amtsgericht Keulen Bonsignore tot een boete wegens overtreding van het Waffengesetz en oordeelde hem schuldig aan de dood van zijn broer, doch achtte deswege geen termen tot strafoplegging aanwezig.

Naar aanleiding van deze veroordeling besloot de Oberstadtdirektor van de stad Keulen bij Ordnungsverfügung van 15 september 1972 op grond van paragraaf 10, lid 1, sub 2), van het Ausländergesetz van 28 april 1965, juncto paragraaf 12 van het Gesetz über Einreise und Aufenthalt von Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft van 22 juli 1969, tot Bonsignores uitzetting uit de Bondsrepubliek Duitsland en gelastte de onmiddellijke tenuitvoerlegging van deze maatregel.

Het door Bonsignore op 4 oktober 1972 aangebrachte verzet werd bij besluit van de Oberstadtdirektor van 10 oktober afgewezen.

Op het door Bonsignore op 26 oktober 1972 ingediende verzoek besloot het Verwaltungsgericht Keulen bij beschikking van 10 november 1972 de tenuitvoerlegging van de maatregel tot uitzetting te schorsen.

Een administratief beroep van Bonsignore tegen het uitzettingsbesluit werd door

de Regierungspräsident van Keulen bij besluit van 26 april 1973 afgewezen.

Van dit besluit ging Bonsignore op 23 mei 1973 in beroep bij het Verwaltungsgericht Keulen.

Genoemd Verwaltungsgericht overwoog met name dat de Duitse administratieve rechtspraak verdeeld is over de uitlegging van de belangrijkste nationale wettelijke bepalingen inzake de beperkingen van het vrije verkeer in de Bondsrepubliek, in het bijzonder paragraaf 12 van het Gesetz über Einreise und Aufenthalt von Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft van 22 juli 1969. Volgens lid 1 dier bepaling kan slechts om redenen van openbare veiligheid of openbare orde, dan wel wanneer de aanwezigheid van de betrokkene bepaalde andere wettelijke belangen van de Bondsrepubliek schaadt, tot uitzetting of gedwongen verwijdering worden besloten; lid 3 bepaalt dat de in lid 1 opgesomde besluiten of maatregelen slechts kunnen worden genomen, wanneer het persoonlijk gedrag van de vreemdeling zulks rechtvaardigt; volgens lid 4 is hiertoe een strafrechtelijke veroordeling op zich zelf niet voldoende. Bijgevolg doet paragraaf 12 de vraag rijzen of een onderdaan van een Lid-Staat van de EEG om redenen van algemene preventie kan worden uitgezet uit het grondgebied van de Bondsrepubliek Duitsland.

Dit is ongetwijfeld een vraag van uitlegging van het nationale recht. Daar dit echter overeenkomstig het Gemeenschapsrecht en de bedoeling daarvan moet worden uitgelegd, hangt een definitief antwoord af van de voorafgaande uitlegging van artikel 3, leden 1 en 2, 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 blz. 850). Luidens deze bepaling moeten „de maatregelen van openbare orde of openbare

veiligheid uitsluitend berusten op het persoonlijk gedrag van de betrokkene" en vormt „het bestaan van strafrechtelijke veroordelingen op zich zelf geen motivering van deze maatregelen."

Bij beschikking van 30 juli 1974 heeft het Verwaltungsgericht Keulen (5. Kammer) bijgevolg overeenkomstig artikel 177 EEG-Verdrag besloten het geding te schorsen, totdat het Hof van Justitie bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak zal hebben gedaan over de volgende vragen:

1. Moet artikel 3, leden 1 en 2, 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, aldus worden verstaan dat het de overheid van een Lid-Staat van de EEG niet mogelijk is een onderdaan van een andere Lid-Staat uit te zetten met het oogmerk andere vreemdelingen af te schrikken van gelijke of gelijksoortige strafbare feiten als de betrokkene worden verweten of van schending anderszins van de openbare orde en veiligheid, dat wil zeggen om redenen van algemene preventie?
2. Houdt genoemde bepaling in dat een onderdaan van een Lid-Staat der EEG alleen mag worden uitgezet ingeval van duidelijke aanwijzingen dat de betrokkene, na een strafrechtelijke veroordeling, zich wederom schuldig zal maken aan een strafbaar feit, of anderszins de openbare orde en veiligheid van een Lid-Staat der EEG in gevaar zal brengen, dat wil zeggen om redenen van bijzondere preventie?

De beschikking van het Verwaltungsgericht Keulen is op 14 september 1974 ingeschreven ter griffie van het Hof.

Overeenkomstig artikel 20 van 's Hof's EEG-Statuut zijn op 28 oktober 1974 schriftelijke opmerkingen ingediend door de Oberstadtdirektor van de stad Keu-

len, verweerder in het hoofdgeding, op 18 november 1974 door de Commissie van de Europese Gemeenschappen, op 27 november 1974 door de vertegenwoordiger van het Openbaar Ministerie bij het Verwaltungsgericht Keulen, interveniënt in het hoofdgeding, en op 28 november 1974 door de Regering van de Italiaanse Republiek.

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

Volgens de *Oberstadtdirektor van de stad Keulen*, verweerder in het hoofdgeding, moet geen belang worden gehecht aan het door het Verwaltungsgericht Keulen gemaakte onderscheid tussen „bijzondere preventie", gekenmerkt door het bestaan van duidelijke aanwijzingen dat de vreemdeling, na een strafrechtelijke veroordeling, zich wederom aan een strafbaar feit schuldig zal maken, en „algemene preventie", die uitzetting van een vreemdeling kan rechtvaardigen met het oogmerk andere vreemdelingen af te schrikken van gelijke of gelijksoortige strafbare feiten: artikel 3, lid 1, van richtlijn nr. 64/221/EEG ziet zowel op het „persoonlijk gedrag" van de vreemdeling als op „maatregelen van openbare orde of openbare veiligheid".

Het begrip „persoonlijk gedrag" levert geen moeilijkheden op: de strafrechtelijk veroordeelde vreemdeling verschaft steeds, enkel door zijn persoonlijk gedrag, de grond voor zijn uitzetting.

Met de verwijzing naar de openbare orde en de openbare veiligheid doelt de richtlijn op het begrip „gevaar". De politie en de veiligheidsdienst hebben echter niet slechts tot taak een einde te maken aan bestaande ongeregeldeheden, maar ook en vooral te zorgen voor de preventieve beveiliging tegen gevaren die de

openbare orde en veiligheid bedreigen; een dergelijk „gevaar” kan aanwezig zijn, wanneer naar het oordeel van de bevoegde autoriteiten, gezien hun ervaring, een optreden van schade waarschijnlijk is. Uitgaand van dit centrale begrip gevaar, wijst de Duitse vreemdelingenwetgeving bepaalde categorieën strafbare feiten, zoals overtreding van de wapenwetgeving, aan als bijzonder gevaarlijk voor het vreedzaam en veilig samenleven van Duitsers en vreemdelingen. In ministeriële richtlijnen wordt de vreemdelingenpolitie uitdrukkelijk aanbevolen onder bepaalde omstandigheden streng op te treden; vreemdelingen die zich aan bepaalde strafbare feiten schuldig maken, worden daarin als een bijzonder ernstig gevaar gezien voor de samenleving van een sterk geconcentreerde bevolking in een beperkt gebied zoals in de grote steden. De overheid is gerechtigd rekening te houden met het algemene gevaar van bepaalde vreemdelingen die zijn veroordeeld wegens voor de gemeenschap bijzonder gevaarlijke delicten, zoals verboden vuurwapengebruik, en met de bedreiging die zij vormen voor de openbare orde en veiligheid; zij moeten hen kunnen uitzetten.

De uitzetting van een vreemdeling heeft onder omstandigheden als wenselijk nevengevolg dat een dergelijke maatregel richtbaar wordt en ontegenzeggelijk een afschrikwekkende werking heeft.

Het *Openbaar Ministerie bij het Verwaltungsgericht Keulen*, interveniënt in het hoofdgeding, merkt op dat het Gesetz über Einreise und Aufenthalt von Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft voorrang moeten hebben, voor zover daarbij aan de onderdanen van de Lid-Staten der EEG ten aanzien van hun verblijf in de Bondsrepubliek een gunstiger rechtspositie wordt toegekend dan het Ausländergesetz aan vreemdelingen in het algemeen verleent.

In casu werd overeenkomstig paragraaf 10, lid 1, sub 2), van het Ausländergesetz juncto paragraaf 12 van het Gesetz über Einreise und Aufenthalt von Staatsange-

hörigen der Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft tegen Bonsignore een uitzettingsmaatregel genomen wegens het onwettig verkrijgen en houden van een wapen. Hij is veroordeeld wegens een strafbaar feit; bovendien brengen het onwettig verkrijgen en houden van wapens de openbare orde en veiligheid in gevaar, hetgeen uitzetting overeenkomstig paragraaf 10, lid 1, sub 11), rechtvaardigt. Immers, het ontzien van de Duitse rechtsorde door buitenlandse werknemers dient te worden aangemerkt als „wezenlijk belang van de Bondsrepubliek Duitsland” in de zin dier bepaling. De integratie van buitenlandse werknemers in het leven en de orde van de Bondsrepubliek houdt een bewustwording in van het belang van de openbare orde en veiligheid, vooral in de grote industrieën. Illegaal wapenbezit en illegale wapenhandel vormen een aantasting van uitzonderlijk gewichtige belangen van de Bondsrepubliek, die uitzetting rechtvaardigen, zelfs wanneer geen der andere omstandigheden van paragraaf 10, lid 1, van het Ausländergesetz zich voordoet.

Het Gesetz über Einreise und Aufenthalt von Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft bepaalt in paragraaf 12, lid 1, dat de onderdanen van de Lid-Staten slechts kunnen worden uitgezet om redenen van openbare orde of openbare veiligheid of wanneer hun aanwezigheid andere wezenlijke belangen van de Bondsrepubliek Duitsland schaadt. Deze beide gevallen te zamen komen overeen met het begrip openbare orde zoals zich dit heeft ontwikkeld in de op het Romeinse recht geënte rechtsorden, en zij omvatten het geheel van de in het algemeen belang vastgestelde bepalingen; zij vormen de uitvoering van artikel 48, lid 3, van het Verdrag, op grond waarvan het vrije verkeer van werknemers om redenen van openbare orde mag worden beperkt.

In zoverre komen het Ausländergesetz en het Gesetz über Einreise und Aufenthalt von Staatsangehörigen der Europäischen

Wirtschaftsgemeinschaft derhalve met elkaar overeen.

In casu vindt de gunstiger behandeling van de onderdanen der Lid-Statens haar grondslag in paragraaf 12, leden 3 en 4 van de wet van 1969. In het bijzonder mag volgens paragraaf 12, lid 3, eerste volzin, een uitzettingsmaatregel slechts berusten op het persoonlijk gedrag van de vreemdeling; Bonsignore nu heeft tot de uitzettingsmaatregel aanleiding gegeven door de Duitse wapenwetgeving te overtreden, dat wil zeggen door zijn persoonlijk gedrag. Voorts dient paragraaf 12, lid 3, van het Gesetz über Einreise und Aufenthalt von Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft te worden uitgelegd aan de hand van richtlijn nr. 64/221/EEG, met name artikel 3, lid 1, dat luidt: „De maatregelen van openbare orde of openbare veiligheid moeten uitsluitend berusten op het persoonlijk gedrag van de betrokkene”. Deze bepaling verbiedt geenszins een beperking van het fundamentele recht van vrij verkeer ter collectieve afschrikking, als algemene preventie; zij betekent dat maatregelen tegen een persoon slechts rechtmatig zijn wanneer hij enkel door zijn persoonlijk gedrag de openbare orde heeft verstoord, en niet dat de om redenen van openbare orde getroffen maatregelen slechts tot individuele afschrikking van de betrokkene mogen strekken. Zo dit de bedoeling was, had de richtlijn — gezien het belang van de algemene preventie in het kader van de handhaving van de openbare orde — het verbod duidelijk tot uitdrukking moeten brengen.

De richtlijn wil misbruik verbieden van de bij artikel 48, lid 3, van het Verdrag in het algemeen toegelaten maatregelen van openbare orde; met name artikel 3, lid 1, dier richtlijn beoogt bescherming van de onderdaan die niet zelf de openbare orde heeft verstoord. Wanneer in een bepaald geval de bijzondere en de algemene preventie objectief gerechtvaardigd zijn, dat wil zeggen wanneer zij het beoogde afschrikingsdoel vermogen te bereiken, dan zijn zij, getoetst aan de

richtlijn, geoorloofd als maatregelen van openbare orde.

Overigens is een uitlegging van artikel 3, lid 1, van de richtlijn in de zin van de toelaatbaarheid van een uitzetting om redenen van algemene preventie noch met artikel 48, lid 3, van het Verdrag, noch met andere bepalingen van het Gemeenschapsrecht in strijd.

Het fundamentele recht van vrij verkeer geldt, volgens de duidelijke bewoordingen van artikel 48, lid 3, van het Verdrag, behoudens de „uit hoofde van openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid gerechtvaardigde beperkingen”. Dit recht kan in de Gemeenschap slechts gelden, wanneer het de openbare orde onverlet laat; een „overtrokken” vrij verkeer zou averechts werken.

Uitzetting als algemene preventie vormt een noodzakelijk middel voor de integratie van de buitenlandse werknemers in de bestaande openbare orde. Tijdens de huidige eerste fase van de integratiepogingen is het voor de handhaving van de openbare orde, voor de snelle integratie van buitenlandse werknemers en voor de daarmee samenhangende verwezenlijking van een harmonisch vrij verkeer noodzakelijk dat in een bepaald geval een uitzettingsmaatregel ter algemene preventie kan worden getroffen.

Artikel 3, lid 1, van richtlijn nr. 64/221/EEG dient derhalve aldus te worden verstaan dat een uitzettingsmaatregel die objectief is gerechtvaardigd om redenen van algemene preventie ter handhaving van de openbare orde, met het Gemeenschapsrecht verenigbaar is.

De Regering van de Italiaanse Republiek meent dat artikel 3 van richtlijn nr. 64/221/EEG het streven van de Raad tot uitdrukking brengt om tot een scherpomlijnde afbakening te komen van het begrip openbare orde en openbare veiligheid als grondslag voor bijzondere maatregelen jegens communautaire werknemers. Lid 1 van dat artikel bepaalt dat de bijzondere maatregelen uitsluitend moeten berusten op het persoonlijk gedrag van de betrokkene, ter-

wijl lid 2 uitdrukkelijk zegt dat het bestaan van strafrechtelijke veroordelingen geen voldoende en passende motivering vormt voor een bijzondere maatregel jegens een communautaire werknemer. Krachtens lid 1 kunnen bijzondere maatregelen niet worden gerechtvaardigd door omstandigheden of beoordelingen die niet zijn gebaseerd op het persoonlijk gedrag van de betrokkene; ingevolge lid 2 dient de openbare orde als grondslag voor bijzondere maatregelen specifiek en naar de omstandigheden van het geval te worden beoordeeld en kan de algemene verwijzing naar de beoordeling door de strafrechter in een strafvonnis deze maatregelen niet rechtvaardigen.

Bijzondere maatregelen tegen buitenlandse communautaire werknemers kunnen derhalve slechts om redenen van bijzondere en niet van algemene preventie worden genomen.

Reeds uit de bewoordingen van de bepaling blijkt dat de gevreesde bedreiging van de openbare orde in nauw en bijzonder verband moet staan met het gedrag van de werknemer.

Wanneer de maatregel eveneens zou kunnen worden genomen krachtens generieke doeleinden van algemene preventie, zou het gedrag van de persoon niet de oorzaak van de gevreesde verstoring van de openbare orde zijn, maar slechts een algemene aanleiding daartoe; artikel 3, lid 1, van de richtlijn verlangt echter een causaal verband tussen het gedrag van de werknemers en de gevreesde bedreiging van de openbare orde. Het toelaten van een beperkende maatregel eenvoudig uit hoofde van een algemeen gevaar voor de openbare orde, los van het loutere vooruitzicht van toekomstig strafbaar gedrag van de werknemer, zou neerkomen op het straffen van een buitenlandse communautaire werknemer, niet wegens — of in het vooruitzicht van — een bepaald gedrag van hem, maar wegens het vooruitzicht van een bepaald gedrag van andere personen. Dit is zowel in strijd met de beginselen van recht en billijkheid als onverenigbaar met de eigenlijke grondslagen van de communau-

taire rechtsorde, vooral met het beginsel van het vrije verkeer van communautaire werknemers; bovendien zou hieruit een uitgesproken, op nationaliteit gebaseerde discriminatie kunnen voortvloeien.

Dat artikel 3, lid 1, van de richtlijn bijzondere maatregelen van openbare orde tegen buitenlandse communautaire werknemers uitsluitend heeft willen beperken tot die welke op bijzondere preventieve doeleinden berusten, wordt gestaafd door artikel 3, lid 2, dat bijzondere maatregelen alleen op grond van een strafrechtelijke veroordeling uitdrukkelijk uitsluit. Wanneer reeds de richtlijn het bestaan van een strafrechtelijke veroordeling niet als goede grond voor een bijzondere maatregel erkent, dan valt daaruit a fortiori af te leiden dat de bevoegdheid is uitgesloten bijzondere maatregelen voor zuiver algemeen preventieve doeleinden te treffen, daar deze maatregelen dan niet noodzakelijkerwijze zouden zijn gebaseerd op de concrete beoordeling van het gedrag der werknemers, maar op een abstracte en vooraf bepaalde beoordeling van nog minder objectieve en vaste aanknopingspunten dan het bestaan van een strafrechtelijke veroordeling.

De Commissie van de Europeese Gemeenschappen merkt op dat de Lid-Staten bevoegd zijn het door het Verdrag aan de onderdanen der EEG-landen toegezegde vrije verkeer te beperken om redenen van „openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid”. De nadere regeling hiervan in artikel 3 van richtlijn nr. 64/221/EEG heeft derhalve een uitzonderingskarakter en moet, overeenkomstig de algemene beginselen, restrictief worden uitgelegd. De bewoordingen zijn geheel duidelijk: door het voorschrift dat „deze maatregelen uitsluitend op het persoonlijke gedrag van de betrokkene moeten berusten”, wordt aangegeven dat ieder geval afzonderlijk moet worden onderzocht. Dit geldt eveneens voor het treffen van maatregelen op grond van openbare orde en openbare veiligheid door de Lid-Staten jegens onderdanen van andere Lid-Staten. Ten deze is de beoordelingsbevoegdheid van de

Staten eveneens beperkt door artikel 3, lid 2, van de richtlijn, op grond waarvan strafrechtelijke veroordelingen „op zichzelf” geen motivering van deze maatregelen kunnen vormen.

De noodzaak elk geval afzonderlijk te onderzoeken geldt eveneens voor het met deze maatregel beoogde doel.

Blijkens de bewoordingen van de richtlijn mag de wens om andere vreemdelingen ervan af te schrikken in de toekomst gelijke of gelijksoortige strafbare feiten te begaan, geen enkele rol spelen.

Ook al zouden de bewoordingen van artikel 3, lid 1, tot andere interpretaties aanleiding kunnen geven, dan nog verlangt het gebod van restrictieve uitlegging dat bij twijfel niet ten gunste van de afschrikking wordt beslist.

Deze uitlegging is in overeenstemming met zijn en doel van de richtlijn. Ingevolge het recht van vrij verkeer mogen onderdanen van de Lid-Staten der EEG onder de nadere voorwaarden van de richtlijn verblijf houden op het grondgebied van de andere Lid-Staten. Weliswaar kunnen deze het voorbehoud van „maatregelen van openbare orde en openbare veiligheid” bespelen, maar de beoordelingsbevoegdheid die de Lid-Staten op dit gebied behouden — zelfs al wordt aan de begrippen openbare orde, veiligheid en volksgezondheid terecht een communautaire inhoud gegeven — moet door artikel 3, lid 1, van de richtlijn worden beperkt. Deze beperking heeft slechts zin, wanneer zij de onderdanen van de EEG-landen in een gunstiger positie plaatst dan de overige vreemdelingen, hetgeen niet meer het geval zou zijn

wanneer ter motivering van een uitzettingsmaatregel zou kunnen worden volstaan met overwegingen van algemene preventie.

Derhalve dienen de door het Verwaltungsgericht Keulen gestelde vragen te worden beantwoord als volgt:

Artikel 3, van richtlijn nr. 64/221/EEG van de Raad moet aldus worden verstaan dat uitzetting van een strafrechtelijke veroordeelde onderdaan van een Lid-Staat der EEG niet in aanmerking mag komen om andere vreemdelingen af te schrikken van gelijke of soortgelijke strafbare feiten (gedachte van de algemene preventie), maar slechts wanneer na grondig onderzoek moet worden geveesd dat die vreemdeling de openbare orde en veiligheid opnieuw in gevaar zal brengen (gedachte van de bijzondere preventie).

III — Mondelinge Behandeling

Overwegende dat de „Oberstadtdirektor” van de stad Keulen, vertegenwoordigd door T. von Wolff, Oberrechtsrat, de Regering van de Italiaanse Republiek, vertegenwoordigd door G. Zagari, Sostituto dell'Avvocato Generale dello Stato, en de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur R. Wägenbauer, ter terechtzitting van 21 januari 1975 in hun mondelinge opmerkingen zijn gehoord;

dat de Advocaat-Generaal ter terechtzitting van 19 februari 1975 conclusie heeft genomen;

Ten aanzien van het recht

- 1 Overwegende dat het Verwaltungsgericht Keulen bij beschikking van 30 juli 1974, ingekomen ter griffie van het Hof op 14 september 1974, krachtens artikel 177 EEG-Verdrag twee vragen heeft gesteld inzake de uitlegging van

artikel 3, leden 1 en 2, 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 blz. 850);

- 2 dat deze vragen zijn gerezen in het kader van een beroep, door een in de Bondsrepubliek Duitsland woonachtig Italiaans onderdaan ingesteld tegen een uitzettingsmaatregel welke de bevoegde autoriteit van de vreemdelingenpolitie jegens hem had genomen naar aanleiding van een veroordeling wegens overtreding van de vuurwapenwet en dood door schuld;

dat uit de verwijzingsbeschikking blijkt dat verzoeker in het hoofdgeding, die onwettig in het bezit was gekomen van een vuurwapen, ten gevolge van een onvoorzichtige handeling daarmee, bij ongeluk de dood van zijn broer had veroorzaakt;

dat de bevoegde strafrechter hem ter zake heeft veroordeeld tot een boete wegens overtreding van de wapenwetgeving;

dat deze rechter dood door schuld bewezen heeft geacht, zonder hem evenwel uit dien hoofde enige straf op te leggen, daar hij van mening was dat zulks in deze omstandigheden en met name gelet op het morele leed dat voor de dader uit de gevolgen van zijn onvoorzichtigheid is voortgevloeid, geen zin zou hebben;

- 3 dat de bevoegde autoriteit van de vreemdelingenpolitie, na de strafrechtelijke veroordeling, de uitzetting van de betrokkene heeft gelast op grond van het Ausländergesetz van 28 april 1965 (Bundesgesetzblatt, deel I, blz. 353), juncto het Gesetz über Einreise und Aufenthalt von Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft van 22 juli 1969 (Bundesgesetzblatt, deel I, blz. 927) vastgesteld ter toepassing van richtlijn nr. 64/221/EEG in de Bondsrepubliek Duitsland.

- 4 dat het Verwaltungsgericht, alwaar beroep tegen dit besluit was ingesteld, van oordeel was dat wegens de bijzondere omstandigheden van het geval de uitzetting niet was te rechtvaardigen door overwegingen van „bijzondere preventie” gegrond op de feiten die tot de strafrechtelijke veroordeling hadden geleid of op het huidige en voorzienbare gedrag van verzoeker in het hoofdgeding;

dat volgens het Verwaltungsgericht de enige redenen die de genomen maatregel eventueel kan rechtvaardigen gelegen kan zijn in overwegingen van „algemene preventie”, die zowel door de bevoegde autoriteit van de vreemdelingenpolitie als door het Openbaar Ministerie naar voren zijn gebracht en zijn ontleend aan het afschrikkingseffect dat in immigrantenkringen, bij een toeneming van geweld in de grote stadscentra moet uitgaan van de uitzetting van een op onwettig wapenbezit betrapte vreemdeling;

dat het Verwaltungsgericht, geroepen tot de toepassing van wettelijke voorschriften — met name paragraaf 12 van de wet van 22 juli 1969 — ter uitvoering van een richtlijn der Gemeenschap, 's Hof's uitlegging van de desbetreffende bepalingen dier richtlijn noodzakelijk acht, teneinde te zorgen voor een toepassing van de nationale wet in overeenstemming met de eisen van het Gemeenschapsrecht;

dat het Verwaltungsgericht onder deze omstandigheden het Hof twee vragen heeft gesteld, geformuleerd als volgt:

Moet artikel 3, leden 1 en 2, 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, aldus worden verstaan dat het de overheid van een Lid-Staat van de EEG niet mogelijk is een onderdaan van een andere Lid-Staat uit te zetten met het oogmerk andere vreemdelingen af te schrikken van gelijke of gelijksoortige strafbare feiten als de betrokkene worden verweten of van schending anderszins van de openbare orde en veiligheid, dat wil zeggen om redenen van algemene preventie?

Houdt genoemde bepaling in dat een onderdaan van een Lid-Staat der EEG alleen mag worden uitgezet ingeval van duidelijke aanwijzingen dat de betrokkene, na een strafrechtelijke veroordeling, zich wederom schuldig zal maken aan een strafbaar feit, of anderszins de openbare orde en veiligheid van een Lid-Staat der EEG in gevaar zal brengen, dat wil zeggen om redenen van bijzondere preventie?

- 5 Overwegende dat luidens artikel 3, leden 1 en 2, van richtlijn nr. 64/221 „de maatregelen van openbare orde of openbare veiligheid uitsluitend moeten berusten op het persoonlijk gedrag van de betrokkene” en „het bestaan van strafrechtelijke veroordelingen op zich zelf geen motivering van deze maatregelen vormt”;

dat deze bepalingen moeten worden uitgelegd aan de hand van de doelstellingen van de richtlijn, die met name de coördinatie beoogt van maatregelen die gerechtvaardigd zijn ter waarborging van de openbare orde en de openbare veiligheid overeenkomstig de artikelen 48 en 56 van het Verdrag, ten einde de toepassing dier maatregelen in overeenstemming te brengen met het grondbeginsel van het vrije personenverkeer in de Gemeenschap en de opheffing van elke discriminatie, binnen de werkingssfeer van het Verdrag, tussen de eigen onderdanen en de onderdanen van de andere Lid-Statens;

- 6 dat, aldus beschouwd, artikel 3 van de richtlijn te kennen geeft dat, bij maatregelen ter waarborging van de openbare orde en veiligheid, jegens onderdanen van de Lid-Statens der Gemeenschap geen rechtvaardigingen die losstaan van het individuele geval in aanmerking mogen worden genomen, zoals ook met name blijkt uit de in lid 1 vervatte eis dat „uitsluitend” het „persoonlijk gedrag” van de betrokkene bepalend moet zijn;

dat, waar de afwijkingen van de regels inzake het vrije personenverkeer uitzonderingen vormen die in enge zin moeten worden uitgelegd, het begrip „persoonlijk gedrag” het vereiste tot uitdrukking brengt dat een uitzettingsmaatregel slechts kan doelen op bedreigingen van de openbare orde en veiligheid, die zouden kunnen uitgaan van degene, tot wie die maatregel is gericht;

- 7 dat derhalve op de gestelde vragen valt te antwoorden dat artikel 3, leden 1 en 2, van richtlijn nr. 64/211/EEG in de weg staat aan de uitzetting van een onderdaan van een Lid-Staat, indien tot deze uitzetting is besloten ter afschrikking van andere vreemdelingen, dat wil zeggen, wanneer de uitzetting, naar de bewoordingen van de nationale rechter, op overwegingen van „algemene preventie” berust;

Ten aanzien van de kosten

Overwegende dat de kosten, door de Regering van de Italiaanse Republiek 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 Verwaltungsgericht Keulen bij beschikking van 30 juli gestelde vragen, verklaart voor echt:

Artikel 3, leden 1 en 2, 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 staat in de weg aan de uitzetting van een onderdaan van een Lid-Staat indien daartoe is besloten ter afschrikking van andere vreemdelingen.

Lecourt	Mertens de Wilmars	Mackenzie Stuart	Donner	Monaco
Pescatore	Kutscher	Sørensen	O'Keefe	

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op zesentwintig februari negentienhonderdvijfzeventig.

De Griffier
A. Van Houtte

De President
R. Lecourt

CONCLUSIE VAN DE ADVOCaat-GENERAAL H. MAYRAS
VAN 19 FEBRUARI 1975 ¹

*Mijnheer de President,
mijne heren Rechter,*

In de onderhavige prejudiciële zaak wordt U verzocht om uitlegging van richtlijn nr. 221 van 25 februari 1964,

die, zoals U weet, gaat over de coördinatie, in de Lid-Staten van de Gemeenschap, van de voor vreemdelingen geldende bijzondere maatregelen ten aanzien van verplaatsing en verblijf, die gerechtvaardigd zijn uit hoofde van de openbare

¹ — Vertaald uit het Frans.