

CALFA

ARREST VAN HET HOF

19 januari 1999 \*

In zaak C-348/96,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EG-Verdrag van de Areios Pagos (Griekenland), in de aldaar dienende strafzaak tegen

**D. Calfa**

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van de artikelen 7, 8, leden 1 en 2, 8 A, lid 1, 48, 52 en 59 EG-Verdrag, en van elke communautaire richtlijn betreffende het vrije verkeer van personen en het vrij verrichten van diensten,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: G. C. Rodríguez Iglesias, president, P. J. G. Kapteyn en P. Jann, kamerpresidenten, C. Gulmann, J. L. Murray, D. A. O. Edward, H. Ragnemalm (rapporteur), L. Sevón, M. Wathelet, R. Schintgen en K. M. Ioannou, rechters,

advocaat-generaal: A. La Pergola

griffier: H. von Holstein, adjunct-griffier

\* Procestaal: Gricks.

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

- D. Calfa, vertegenwoordigd door D. Skandalis, advocaat te Athene,
  
- de Franse regering, vertegenwoordigd door C. de Salins, onderdirecteur bij de directie juridische zaken van het Ministerie van Buitenlandse zaken, en C. Chavance, secretaris buitenlandse zaken bij die directie, als gemachtigden,
  
- de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door A. Bos, juridisch adviseur bij het Ministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigde,
  
- de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door S. Ridley, van het Treasury Solicitor's Department, als gemachtigde, bijgestaan door S. Richards en M. Shaw, Barristers,
  
- de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door M. Patakia, lid van haar juridische dienst, als gemachtigde,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de mondelinge opmerkingen van de Griekse regering, vertegenwoordigd door I. Galani-Maragkoudaki, assistent bijzonder juridisch adviseur bij de bijzondere dienst communautaire geschillen van het Ministerie van Buitenlandse zaken, en S. Vodina, gespecialiseerd wetenschappelijk medewerker bij die dienst, als gemachtigden; de Franse regering, vertegenwoordigd door C. Chavance; de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door M. Fierstra, assistent juridisch adviseur bij het

Ministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigde; de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door P. Sales, Barrister, en de Commissie, vertegenwoordigd door M. Patakia, ter terechtzitting van 13 januari 1998,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 17 februari 1998,

het navolgende

### Arrest

- 1 Bij arrest van 27 september 1996, ingekomen bij het Hof op 21 oktober daaraanvolgend, heeft de Areios Pagos krachtens artikel 177 EG-Verdrag twee prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging van de artikelen 7, 8, leden 1 en 2, 8 A, lid 1, 48, 52 en 59 EG-Verdrag, en van elke communautaire richtlijn betreffende het vrije verkeer van personen en het vrij verrichten van diensten, teneinde te beoordelen of een nationale wet die voorschrijft dat onderdanen van andere lidstaten die op het nationale grondgebied schuldig zijn verklaard aan een aantal overtredingen van de narcoticawet, voor hun leven uit dat grondgebied worden uitgezet, met deze bepalingen verenigbaar is.
  
- 2 Deze vragen zijn gerezen in een tegen D. Calfa ingeleide strafprocedure, die schuldig is bevonden aan overtreding van de narcoticawet en is veroordeeld tot een gevangenisstraf van drie maanden en, als bijkomende straf, tot uitzetting uit het Griekse grondgebied voor haar leven.

## De gemeenschapsregeling

3 Artikel 1, lid 1, van richtlijn 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 1964, blz. 850), bepaalt:

„De bepalingen van deze richtlijn hebben betrekking op de onderdanen van een lidstaat die verblijf houden in of zich begeven naar een andere lidstaat van de Gemeenschap om er al dan niet in loondienst werkzaamheden te verrichten of in de hoedanigheid van personen te wier behoefte diensten worden verricht.”

4 Artikel 3 van deze richtlijn luidt:

„1. De maatregelen van openbare orde of openbare veiligheid moeten uitsluitend berusten op het persoonlijke gedrag van de betrokkene.

2. Het bestaan van strafrechtelijke veroordelingen vormt op zichzelf geen motivering van deze maatregelen.

(...)”

## De nationale regeling

- 5 Volgens artikel 12, lid 1, van wet nr. 1729/1987 betreffende narcotica, zoals gewijzigd bij artikel 14 van wet nr. 2161/1993, wordt eenieder die uitsluitend voor eigen gebruik op enigerlei wijze verdovende middelen betreft of in bezit heeft, in een hoeveelheid die kennelijk uitsluitend dient om in zijn eigen behoeften te voorzien, of deze gebruikt, gestraft met gevangenisstraf. Eenieder die cannabisplanten kweekt in aantallen die aannemelijk maken dat zij uitsluitend voor zijn eigen gebruik zijn bestemd, wordt met dezelfde straf gestraft.
  
- 6 Artikel 17, lid 1, van wet nr. 1729/1987 bepaalt onder de titel „verblijfsbeperkingen”, dat in ieder geval waarin wegens het overtreden van deze wet een gevangenisstraf van vijf jaar of meer wordt opgelegd, de rechtbank, indien zij van oordeel is dat het verblijf van de veroordeelde op bepaalde plaatsen schadelijk zou zijn voor hetzij hemzelf, hetzij de samenleving, hem voor de duur van één tot vijf jaar kan verbieden op die plaatsen te verblijven.
  
- 7 Krachtens artikel 17, lid 2, van deze wet worden buitenlandse meerderjarigen of minderjarigen, die wegens overtreding van deze wet worden veroordeeld, voor hun leven uit het land uitgezet, behoudens wanneer gewichtige redenen, met name van familiale aard, het verblijf in het land rechtvaardigen, in welk geval lid 1 van artikel 17 ook voor hen geldt. Op de uitvoering en de onderbreking van de uitzetting is artikel 74 van het Grieks wetboek van strafrecht van toepassing.
  
- 8 Volgens artikel 74 van dit wetboek kunnen uitgezette vreemdelingen slechts naar het land terugkeren, indien sedert hun uitzetting drie jaren zijn verstreken en de minister van Justitie toestemming voor hun terugkeer heeft verleend.

- 9 Uit deze bepalingen, in onderlinge samenhang gelezen, blijkt dat wanneer een buitenlander wordt veroordeeld wegens overtreding van de narcoticawet en er geen gewichtige redenen, met name van familiale aard, zijn voor zijn verblijf in het land, de rechtbank die hem veroordeelt, verplicht is zijn uitzetting voor zijn leven uit het land te gelasten, zodat hij slechts kan terugkeren na het verstrijken van de driejarige periode en op grond van een besluit dat onder de discretionaire bevoegdheid van de minister van Justitie valt.
- 10 Daarentegen kan aan Griekse onderdanen, die niet kunnen worden uitgezet, slechts een verbod van verblijf in bepaalde delen van het grondgebied worden opgelegd, voor zover zij op grond van wet nr. 1729/1987 worden veroordeeld tot een gevangenisstraf van vijf jaar of meer, dat wil zeggen hoofdzakelijk in geval van handel in verdovende middelen. Dit verblijfsverbod is evenwel facultatief en kan niet voor een periode van langer dan vijf jaar worden opgelegd.

### **De feiten van het hoofdgeding**

- 11 Calfa, Italiaans onderdaan, is tijdens een toeristisch verblijf op Kreta het bezit en het gebruik van verboden verdovende middelen ten laste gelegd. De strafkamer van de rechtbank te Heraklion verklaarde haar schuldig aan overtreding van de narcoticawet, veroordeelde haar tot een gevangenisstraf van drie maanden en gelastte haar uitzetting voor haar leven uit Griekenland.
- 12 Op 25 september 1995 kwam Calfa voor de Areios Pagos in cassatie van het besluit van de strafkamer van de rechtbank te Heraklion, doch enkel voor zover daarin haar uitzetting voor haar leven uit Griekenland was gelast. Zij voerde onder meer aan, dat de bepalingen betreffende het Europees burgerschap, en inzonderheid de artikelen 8 en 8 A van het Verdrag, alsmede de bepalingen betreffende het vrij

verrichten van diensten neergelegd in artikel 59 van het Verdrag, niet toestaan dat een lidstaat een onderdaan van een andere lidstaat voor zijn leven uitzet, wanneer een soortgelijke maatregel niet van toepassing is op Griekse onderdanen.

## De prejudiciële vragen

- 13 Van oordeel dat de bij hem aanhangige zaak een vraag van verenigbaarheid van de relevante bepalingen van de nationale wettelijke regeling met het gemeenschapsrecht deed rijzen, heeft de Arcios Pagos besloten de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof de volgende twee prejudiciële vragen te stellen:

„1) Is met de in de rechtsoverwegingen genoemde bepalingen van het gemeenschapsrecht en inzonderheid met de artikelen 8, leden 1 en 2, 8 A, lid 1, 48, 52 en 59 EEG-Verdrag en de in diezelfde rechtsoverwegingen genoemde relevante richtlijnen, of met andere daarmee samenhangende, het vrije verkeer van personen en diensten betreffende bepalingen van het gemeenschapsrecht, alsook met het uit artikel 7 van het Verdrag voortvloeiende gelijkheidsbeginsel verenigbaar een bepaling van nationaal recht die — behoudens in geval van gewichtige redenen, met name van familiale aard — de nationale rechter verplicht de uitzetting van een onderdaan van een andere lidstaat van de Europese Gemeenschap voor zijn leven te gelasten om redenen van openbare orde en veiligheid die worden gerechtvaardigd door het enkele feit dat de onderdaan van de andere lidstaat in het land van ontvangst, waar hij zich op rechtmatige wijze bevond als persoon te wiens behoefte toeristische diensten werden verricht, strafbare feiten, namelijk het bezit van verdovende middelen uitsluitend voor eigen gebruik, en het gebruik van verdovende middelen, heeft gepleegd, wanneer die uitzetting tot gevolg heeft dat de dader — behoudens indien na een periode van drie jaar bij discretionair besluit van de minister van Justitie zijn terugkeer wordt toegestaan — in de wettelijke onmogelijkheid verkeert om naar het land terug te keren teneinde de in die bepalingen van gemeenschapsrecht bedoelde werkzaamheden te verrichten, en wanneer voor een dader die onderdaan is van de lidstaat van ontvangst, in dezelfde gevangenisstraf is voorzien, zij het niet

gepaard gaand met een vergelijkbare maatregel, zoals een verblijfsbeperking, die hem alleen wordt opgelegd wanneer hij wordt veroordeeld tot een gevangenisstraf van meer dan vijf jaar, zoals die met name op de handel in verdovende middelen staat, en dan nog enkel facultatief?

2) Ingeval de uitzetting van een onderdaan van een andere lidstaat uit de lidstaat van ontvangst op grond van een dergelijke nationale bepaling (zie de eerste vraag), die met betrekking tot de uitzetting aan de rechtbank geen andere discretionaire bevoegdheid laat, dan het vaststellen van de gewichtige redenen, met name van familiale aard, die het verblijf in het land van ontvangst rechtvaardigen, in beginsel verenigbaar is met voornoemde bepalingen van gemeenschapsrecht, kan een dergelijke maatregel dan als strijdig met het communautaire evenredigheidsbeginsel worden beschouwd, dat wil zeggen, is hij onevenredig aan de ernst van de (in de eerste vraag) genoemde strafbare feiten, gelet op het feit, dat die in de nationale wet als een misdrijf worden gekwalificeerd en bestraft, zoals [in de rechtsoverwegingen van het verwijzingsarrest] uiteengezet, en anderzijds de door de nationale rechter gelaste uitzetting levenslang is, met een louter facultatieve bevoegdheid van de minister van Justitie om na drie jaar de terugkeer van de uitgezette dader naar het land van ontvangst toe te staan?"

14 De verwijzende rechter wenst in wezen te vernemen, of de artikelen 8, leden 1 en 2, 8 A, lid 1, 48, 52 en 59, alsmede richtlijn 64/221 zich verzetten tegen een regeling die, behoudens enkele uitzonderingen, met name van familiale aard, de nationale rechter verplicht te gelasten dat onderdanen van de andere lidstaten, die op dat grondgebied schuldig zijn verklaard aan de strafbare feiten van het kopen en het in bezit hebben van verdovende middelen uitsluitend voor eigen gebruik, voor hun leven uit het grondgebied worden uitgezet.

15 De vraag moet in de eerste plaats worden onderzocht met inachtneming van de communautaire regels betreffende het vrij verrichten van diensten.

16 Om te beginnen zij eraan herinnerd, dat het in artikel 59 van het Verdrag neergelegde beginsel van het vrij verrichten van diensten, dat een van de grondbeginselen van het Verdrag is, impliceert dat degenen te wier behoefte diensten worden verricht, zich met het oog daarop vrijelijk naar een andere lidstaat kunnen begeven



zonder daarbij door beperkingen te worden gehinderd, en dat met name toeristen zijn te beschouwen als personen te wier behoefte diensten worden verricht (zie arrest van 2 februari 1989, Cowan, 186/87, Jurispr. blz. 195, punt 15).

- 17 Er zij ook aan herinnerd, dat hoewel het strafrecht in beginsel tot de bevoegdheid van de lidstaten behoort, het gemeenschapsrecht volgens vaste rechtspraak grenzen stelt aan die bevoegdheid. Het strafrecht mag namelijk de door het gemeenschapsrecht gewaarborgde fundamentele vrijheden niet beperken (zie arrest Cowan, reeds aangehaald, punt 19).
- 18 In casu vormt de sanctie van levenslange uitzetting uit het land, die op de onderdanen van andere lidstaten wordt toegepast wanneer zij worden veroordeeld wegens de aankoop en het bezit van verdovende middelen voor eigen gebruik, kennelijk een belemmering van de in artikel 59 van het Verdrag erkende vrijheid van dienstverrichting, aangezien zij deze vrijheid tenietdoet. Hetzelfde geldt voor de andere in de artikelen 48 en 52 van het Verdrag neergelegde fundamentele vrijheden die door de verwijzende rechter worden genoemd.
- 19 Niettemin moet worden onderzocht of een dergelijke sanctie kan worden gerechtvaardigd op grond van de uitzondering betreffende de openbare orde in met name artikel 56 van het Verdrag, waarop de betrokken lidstaat zich beroept.
- 20 Ingevolge artikel 56 van het Verdrag kunnen de lidstaten in het bijzonder om redenen van openbare orde ten aanzien van onderdanen van andere lidstaten maatregelen nemen waartoe ten aanzien van eigen onderdanen niet kan worden overgegaan, in dier voege dat zij laatstgenoemden niet van het nationale grondgebied kunnen verwijderen of hun de toegang tot dat grondgebied kunnen ontzeggen (arresten van 4 december 1974, Van Duyn, 41/74, Jurispr. blz. 1337, punten 22 en 23; 18 mei 1982, Adoui en Cornuaille, 115/81 en 116/81, Jurispr. blz. 1665, punt 7, en 17 juni 1997, Shingara en Radiom, C-65/95 en C-111/95, Jurispr. blz. I-3343, punt 28).

- 21 Overeenkomstig de rechtspraak van het Hof kan een beroep op de openbare orde worden gedaan, wanneer er een werkelijke en genoegzaam ernstige bedreiging bestaat, die een fundamenteel belang van de samenleving aantast (zie arrest van 27 oktober 1977, Bouchereau, 30/77, Jurispr. blz. 1999, punt 35).
- 22 Dienaangaande zij opgemerkt, dat een lidstaat het gebruik van verdovende middelen als een zodanig gevaar voor de samenleving kan beschouwen, dat ten aanzien van buitenlanders die de wetgeving inzake verdovende middelen overtreden, bijzondere maatregelen gerechtvaardigd zijn om de openbare orde te beschermen.
- 23 Er zij evenwel aan herinnerd, dat de uitzondering betreffende de openbare orde, evenals alle afwijkingen van een fundamenteel beginsel van het Verdrag, beperkend moet worden uitgelegd.
- 24 Dienaangaande stelt richtlijn 64/221, die volgens artikel 1, lid 1, onder meer betrekking heeft op de onderdanen van een lidstaat die zich naar een andere lidstaat begeven in de hoedanigheid van personen te wier behoefte diensten worden verricht, grenzen aan het recht van de lidstaten om buitenlanders uit te zetten op grond van de openbare orde. Artikel 3 van die richtlijn bepaalt, dat de maatregelen van openbare orde of openbare veiligheid die leiden tot een beperking van het verblijf van een onderdaan van een andere lidstaat, uitsluitend op het persoonlijke gedrag van de betrokkene moeten berusten. Bovendien vormt het bestaan van strafrechtelijke veroordelingen op zichzelf geen motivering van deze maatregelen. Daaruit 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 (arrest Bouchereau, reeds aangehaald, punt 28).
- 25 Bijgevolg kan ten aanzien van een gemeenschapsonderdaan zoals Calfa enkel een uitzettingsmaatregel worden getroffen, wanneer haar persoonlijk gedrag, buiten het

feit dat zij de narcoticawet heeft overtreden, een werkelijke en genoegzaam ernstige bedreiging vormt, die een fundamenteel belang van de samenleving aantast.

- 26 Er zij evenwel aan herinnerd, dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde regeling voorschrijft dat onderdanen van andere lidstaten die op dat grondgebied schuldig zijn verklaard aan overtreding van de narcoticawet, voor hun leven uit het grondgebied worden uitgezet, behoudens wanneer gewichtige redenen, met name van familiale aard, hun verblijf in het land rechtvaardigen. Deze sanctie kan slechts bij discretionair besluit van de minister van Justitie, genomen na een periode van drie jaar, worden ingetrokken.
- 27 In die omstandigheden moet worden vastgesteld, dat de levenslange uitzetting uit het grondgebied automatisch wordt uitgesproken naar aanleiding van een strafrechtelijke veroordeling, zonder dat rekening wordt gehouden met het persoonlijk gedrag van degene die zich aan het strafbare feit schuldig heeft gemaakt, of met het gevaar dat hij voor de openbare orde oplevert.
- 28 Daaruit volgt, dat niet is voldaan aan de in richtlijn 64/221 neergelegde voorwaarden voor de toepassing van de uitzondering betreffende de openbare orde, zoals zij door het Hof zijn uitgelegd, en dat op deze uitzondering geen beroep kan worden gedaan ter rechtvaardiging van een beperking op het vrij verrichten van diensten zoals die welke uit de in het hoofdgeding aan de orde zijnde regeling voortvloeit.
- 29 Gelet op bovenstaande overwegingen, moet op de gestelde vragen worden geantwoord, dat de artikelen 48, 52 en 59 van het Verdrag en artikel 3 van richtlijn 64/221 zich verzetten tegen een regeling die, behoudens enkele uitzonderingen, met name van familiale aard, de nationale rechter verplicht te gelasten dat onderdanen van de andere lidstaten, die schuldig zijn verklaard aan de strafbare feiten van het kopen en het in bezit hebben van verdovende middelen uitsluitend voor eigen gebruik, voor hun leven uit het grondgebied worden uitgezet.

30 In die omstandigheden behoeft het Hof geen uitspraak te doen over de vraag van de verenigbaarheid van een regeling zoals die welke in het hoofdgeding van toepassing is, met de artikelen 8 en 8 A van het Verdrag.

### **Kosten**

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

### **HET HOF VAN JUSTITIE,**

uitspraak doende op de door de Areios Pagos bij arrest van 27 september 1996 gestelde vragen, verklaart voor recht:

De artikelen 48, 52 en 59 EG-Verdrag en artikel 3 van richtlijn 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, verzetten zich tegen een regeling die, behoudens enkele

uitzonderingen, met name van familiale aard, de nationale rechter verplicht te gelasten dat onderdanen van de andere lidstaten, die schuldig zijn verklaard aan de strafbare feiten van het kopen en het in bezit hebben van verdovende middelen uitsluitend voor eigen gebruik, voor hun leven uit het grondgebied worden uitgezet.

Rodríguez Iglesias

Kapteyn

Jann

Gulmann

Murray

Edward

Ragnemalm

Sevón

Wathelet

Schintgen

Ioannou

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 19 januari 1999.

De griffier

De president

R. Grass

G. C. Rodríguez Iglesias