skaberne, *at* det ikke fremgår af identitetskortet, *at* dets gyldighed er begrænset til det nationale område, samt *at* indehaveren af identitetskortet er indrejst til værtsmedlemsstatens område alene under fremvisning af sit pas.

RETSMØDERAPPORT
i sag C-376/89 *

I — Faktiske omstændigheder

A — *De relevante retsforskrifter*

Ifølge artikel 1 i Rådets direktiv 68/360/EØF af 15. oktober 1968 om afskaffelse af restriktioner om rejse og ophold inden for Fællesskabet for medlemsstaternes arbejdstagere og deres familiemedlemmer (EFT 1968 II, s. 477) skal medlemsstaterne afskaffe restriktioner med hensyn til at flytte og tage ophold for statsborgere i medlemsstaterne og deres familiemedlemmer.

Artikel 2, stk. 1, 2 og 3 har følgende ordlyd:

»1) Medlemsstaterne anerkender, at de i artikel 1 nævnte statsborgere har ret til at rejse ud af deres område for at tage lønnet beskæftigelse inden for en anden medlemsstats område. Denne ret er alene afhængig af forevisning af et gyldigt identitetskort eller pas. Familiemedlemmerne har samme ret som den statsborger, hvortil de er knyttet.

2) Medlemsstaterne udsteder eller forlænger i overensstemmelse med deres lovgivning til deres statsborgere identitetskort eller pas, der specielt angiver statsborgerskabet.

3) Passet skal være mindst gyldigt for samtlige medlemsstater og de gennemrejselande, som ligger umiddelbart mellem disse. Såfremt udrejse kun kan finde sted med pas, skal dette være udstedt med gyldighed i mindst fem år.«

Artikel 3, stk. 1, i direktiv 68/360 har følgende ordlyd:

»Medlemsstaterne skal tillade, at de i artikel 1 nævnte personer indrejser på deres om-

* Processprog: tysk.

råde mod forevisning af et gyldigt identitetskort eller pas.«

Bestemmelserne i direktivets artikel 4, stk. 1 og 3 har følgende ordlyd:

»1) Medlemsstaterne anerkender ret til ophold inden for deres område for de i artikel 1 nævnte personer, som foreviser den i stk. 3 nævnte dokumentation.

2) ...

3) Til udstedelse af opholdsbevis for statsborgere i en EØF-medlemsstat kan medlemsstaterne kun kræve forevist følgende:

— af arbejdstageren:

a) den legitimation, med hvilken han er indrejst på vedkommende stats område

b) en erklæring fra arbejdsgiveren om ansættelse hos denne eller en arbejdsattest

— af familiemedlemmerne: ...«

B — *Hovedsagens baggrund*

1. Sagsøgeren i hovedsagen, Panagiotis Giagounidis, som er græsk statsborger, indrejste i 1973 til Forbundsrepublikken Tyskland under fremvisning af et gyldigt pas. Myndighederne i byen Reutlingen, som er sagsøgt i hovedsagen, meddelte ham opholdstilladelse (»Aufenthaltserlaubnis«) og fra 1981 et opholdsbevis for statsborgere i en EØF-medlemsstat. Giagounidis har efter afslutningen af sit studium arbejdet i Forbundsrepublikken Tyskland som lærer.

Fra 12. marts til 18. juni 1984, dvs. tre måneder og seks dage, var Giagounidis ikke i besiddelse af et gyldigt pas. De græske myndigheder havde nemlig midlertidigt afvist at forlænge gyldigheden af passet, fordi sagsøgeren ikke havde aftjent sin værnepligt. I denne periode var Giagounidis i besiddelse af et græsk identitetskort, som var udstedt i 1967 med tidsubegrænset gyldighed. Identitetskortet, som er udfærdiget med græske bogstaver, indeholder oplysninger om Giagounidis' personalia, herunder hans statsborgerskab. Efter de græske myndigheders oplysninger er identitetskortet kun bestemt til at anvendes som legitimation i Grækenland og kan ikke erstatte et gyldigt pas. Græske statsborgere er kun berettiget til at rejse ud af Grækenland, såfremt de er i besiddelse af et gyldigt pas.

I november 1984 ansøgte Giagounidis de tyske myndigheder — ud over opholdsbeviset for statsborgere i en EØF-medlemsstat — om at få udstedt et opholdsbevis (»Aufenthaltsberechtigung«) i henhold til § 8, stk. 1,

i Ausländergesetz (lov om udlændinge, herefter benævnt udlændingeloven, offentliggjort i BGBl. 1965, I, s. 353). Dette »opholdsbevis« bliver udstedt uden område- eller tidsmæssige begrænsninger, kan ikke forsynes med betingelser og indebærer en højere grad af beskyttelse mod udvisning. Ifølge lovens § 8 kan opholdsbevis udstedes, når en udlænding »i mindst fem år lovligt har opholdt sig« inden for lovens gyldighedsområde. De tyske myndigheder afslog at udstede beviset med den begrundelse, at Giagounidis i en periode (fra marts til juni 1984) ikke havde været i besiddelse af de nødvendige identitetspapirer.

2. Giagounidis indbragte dette afslag for Verwaltungsgericht. Verwaltungsgericht pålagde de tyske myndigheder at behandle sagsøgerens ansøgning på ny. De tyske myndigheder ankede til Verwaltungsgerichtshof, hvor de fik medhold bl.a. med den begrundelse, at det ikke var muligt at udstede opholdsbevis, da Giagounidis i strid med udlændingelovens § 3, stk. 1, og § 10 i Gesetz über Anreise und Aufenthalt von Statsangehörigen der EWG (herefter benævnt »lov om EF-statsborgeres indrejse og ophold«, offentliggjort i BGBl. 1980, I, s. 116) i en periode ikke kunne legitimere sig. Giagounidis' identitetskort er ikke tilstrækkeligt til at erstatte et pas. Verwaltungsgerichtshof henviste desuden til, at det i henhold til direktiv 68/360 er en forudsætning for både udrejse af den udstedende medlemsstats område og for indrejse og ret til ophold i en anden medlemsstat, at der forevises et gyldigt identitetskort eller pas, hvorfor et identitetskort kun kan anerkendes som erstatning for et pas, såfremt kortet kan kvalificeres som rejselegitimation. Verwaltungsgerichtshof tilføjede, at dette spørgsmål i henhold til artikel 2, stk. 2, i direktiv 68/360 alene afgøres efter den udstedende medlemsstats lovgivning. Ifølge de græske myndigheders oplysninger er sagsøgerens identitetskort alene bestemt til legitimation i Grækenland og ikke til udrejse eller ophold i udlandet. Verwaltungsgerichtshof konkluderede, at før Grækenland har udstedt identitetskort, som i overensstemmelse med EF-rettens krav kan anvendes til udrejse og ophold i andre medlemsstater, kan de tyske myndigheder ikke anerkende et identitetskort, der udelukkende er bestemt til anvendelse i Grækenland. En sådan anerkendelse kan ikke finde sted, idet dette ville gribe ind i en anden stats pas- og personalhøjhedsret.

3. Giagounidis har iværksat en revisionsanke til Bundesverwaltungsgericht af Verwaltungsgerichtshof's afgørelse. Han har bl.a. gjort gældende, at han har opfyldt legitimationskravet ved hjælp af sit græske identitetskort. Det fremgår af en skrivelse, som EF-Kommissionen tilstillede Forbundsrepublikken Tyskland i 1987, at hverken direktiv 68/360, eller Rådets direktiv 73/148/EØF af 21. maj 1973 om ophævelse af rejse- og opholdsbegrænsninger inden for Fællesskabet for statsborgere i medlemsstaterne med hensyn til etablering og udveksling af tjenesteydelser (EFT L 172, s. 14) eller § 10 i loven om EF-statsborgeres indrejse og ophold stiller med hensyn til et identitetskorts gyldighedsområde. Såfremt identitetskortet ikke er tilstrækkeligt, overtræder Grækenland fællesskabsretten derved, at det endnu ikke har indført identitetskort med gyldighed i alle medlemsstater. Sagsøgeren bør derfor stilles, som om Græ-

kenland havde opfyldt sine traktatmæssige forpligtelser.

C — *De præjudicielle spørgsmål*

4. Da Bundesverwaltungsgericht fandt, at sagen rejste en række spørgsmål vedrørende fortolkningen af direktiv 68/360, har den ved kendelse af 17. oktober 1989 udsat sagen og i medfør af EØF-Traktatens artikel 177 anmodet Domstolen om en præjudiciel afgørelse af følgende spørgsmål:

»Skal artikel 4, stk. 1, i direktiv 68/360/EØF fortolkes således, at en medlemsstat kan eller skal give den i direktivets artikel 1 nævnte personkreds ret til ophold på dens område mod forevisning af et identitetskort, hvis gyldighed af den udstedende stat er begrænset til dennes område?

Er det i denne sammenhæng af betydning, at:

a) identitetskortet blev udstedt, før den udstedende stat blev medlem af EF, og før den frie bevægelighed for statsborgere fra denne stat blev gennemført

b) der ved indrejsen blev forevist et pas og ikke identitetskortet

c) begrænsningen til den udstedende stats område ikke fremgår af identitetskortet?«

5. I forelæggelseskendelsens grunde har Bundesverwaltungsgericht præciseret, at § 10 i loven om EF-statsborgeres indrejse og ophold tjener til at gennemføre de fællesskabsretlige bestemmelser om ophævelse af rejse- og opholdsbegrænsninger for statsborgere i medlemsstaterne i national ret. Den forelæggende ret har tilføjet, at den legitimation, som kræves til at udstede et opholdsbevis i henhold til artikel 4 i direktiv 68/360, også kan være et gyldigt identitetskort, som i henhold til artikel 3, stk. 1, er tilstrækkeligt til indrejse.

Bundesverwaltungsgericht finder, at såfremt et identitetskort — uanset at hjemstaten i sin lovgivning (jf. artikel 2, stk. 2, i direktiv 68/360) har begrænset gyldighedsområdet til sit område — skal anses som gyldig legitimation, fordi artikel 3, stk. 1, og artikel 4, stk. 1, i direktiv 68/360 ikke stiller betingelser med hensyn til kortets gyldighedsområde, og fordi kortet tværtimod efter fællesskabsretten skal anerkendes som rejselegitimation, er medlemsstaterne også berettiget eller endog forpligtet til at give ret til op-

hold mod forevisning af et sådant dokument. I et sådant tilfælde skal revisionsanken, som i øvrigt ikke afgøres efter fællesskabsretten, tages til følge. Dette forudsætter ganske vist, at den samme regel finder anvendelse på identitetskort, der er udstedt før den pågældende stats tiltrædelse af De Europæiske Fællesskaber og før gennemførelsen af den frie bevægelighed, samt at de pågældende identitetskort er tilstrækkeligt grundlag for at give ret til ophold, når den første indrejse er sket mod forevisning af et pas.

Omfattede beføjelsen til at udstede identitetskort i henhold til artikel 2, stk. 2, i direktiv 68/360 også retten til med virkning for andre medlemsstater at indskrænke kortenes gyldighedsområde til eget område, ville de øvrige medlemsstater ikke længere have ret eller pligt i henhold til direktivet til at give indehaveren af et sådant identitetskort ret til ophold. I dette tilfælde ville det dog komme an på, om en sådan begrænsning af gyldighedsområdet skal fremgå af identitetskortet, eller om det er tilstrækkeligt, at begrænsningen som i det foreliggende tilfælde kun fremgår af den udstedende stats nationale retsregler.

Bundesverwaltungsgericht tilføjer, at i henhold til Domstolens dom af 14. juli 1977 (sag 8/77, C. Sagulo m.fl., Sml. s. 1495), foreskriver artikel 2 og 4 i direktiv 68/360 — uanset den ved fællesskabsretten hjemlede ret til ophold i andre medlemsstater med henblik på de i EØF-Traktaten nævnte formål — bl.a., at de pågældende personer skal være i besiddelse af et gyldigt identitetskort eller pas. Det tilkommer medlemsstaterne at vælge form og midler til gennemførelse af direktiv 68/360's bestemmelser for deres område. Disse principper kan føre til en konflikt mellem medlemsstaterne, når en medlemsstat giver ret til ophold på dens område mod forevisning af et identitetskort, hvis gyldighed den udstedende stat har begrænset til dennes område, og som derfor ikke kan tjene som rejselegitimation mellem medlemsstaterne.

II — Retsforhandlinger

6. Forelæggelseskendelsen blev registreret på Domstolens Justitskontor den 18. december 1989.

7. I henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen er der indgivet skriftlige indlæg af:

— byen Reutlingen ved advokat Jürgen Baum, Reutlingen, og

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved F.-W. Albrecht og A. Caeiro, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede.

8. På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisoptagelse.

9. I henhold til procesreglementets artikel 95, stk. 1 og 2, har Domstolen den 20. september 1990 besluttet at henvise sagen til Sjette Afdeling.

III — Sammenfatning af de skriftlige indlæg for Domstolen

10. *Byen Reutlingen* er af den opfattelse, at Giagounidis ikke kunne legitimere sig, som han har pligt til i medfør af § 10 i loven om EF-statsborgeres indrejse og ophold. Det fremgår allerede af ordlyden af artikel 4, stk. 1 og 3, i direktiv 68/360, at det er udelukket at give Giagounidis ret til ophold, da han oprindeligt ikke indrejste i Forbundsrepublikken Tyskland med sit identitetskort, men derimod med sit pas.

11. Giagounidis' græske identitetskort er ifølge artikel 3, stk. 1, i direktiv 68/360 ikke et identitetskort, som er gyldigt til indrejse. Identitetskortets gyldighed er begrænset til Den Hellenske Republiks område, og kan derfor ikke anses for gyldig rejselegitimation. Ifølge § 10 i loven om EF-statsborgeres indrejse og ophold kræves det for at give en udlænding ret til indrejse og ophold i Forbundsrepublikken Tyskland, at denne kan legitimere sig ved et pas eller officielt identitetskort, som også er gyldigt i udlandet. Denne fortolkning, som bekræftes af artikel 2 i direktiv 68/360, kan kun betyde, at det foreviste gyldige pas eller identitetskort skal være gyldigt uden for hjemlandet.

12. Giagounidis' identitetskort er ikke gyldig rejselegitimation i medfør af fællesskabsretten, da det er udstedt i 1967, altså før Grækenland tiltrådte De Europæiske Fællesskaber, og før reglerne om den frie bevægelighed for personer trådte i kraft. Før tiltrædelsen havde Grækenland ret til at begrænse identitetskortets gyldighed til dets eget område i medfør af national ret. Begrænsningen fremgår af selve identitetskortet, fordi det er udfærdiget på græsk og med græske bogstaver, således at det er ulæseligt (sic) og dermed ikke anvendeligt uden for Grækenland.

En fortolkning, hvorved identitetskortet blev tillagt et større gyldighedsområde, ville være en ulovlig indblanding i Den Hellenske Republiks pas- og personalhøjhedsret.

13. Efter *Kommissionens* opfattelse er dokumenterne »identitetskort« eller »pas« kun en betingelse for faktisk at kunne udøve retten til udrejse, indrejse og ophold ifølge fællesskabsretten, henholdsvis i artikel 2, stk. 1, artikel 3, stk. 1, artikel 4, stk. 3, i direktiv 68/360, og i artikel 2, stk. 1, artikel 3, stk. 1, og artikel 6 i direktiv 73/148. Det er derfor ikke en betingelse for retten til fri bevægelighed, at den pågældende er i besiddelse af et af disse dokumenter. Retligt er der derfor intet til hinder for, at medlemsstaterne giver en ansøger, som hverken foreviser et identitetskort eller et pas, men som godtgør sin ret på en anden måde (f.eks. ved hjælp af et udløbet identitetskort), ret til udrejse, indrejse og opholdsbevis.

Ifølge artikel 2, stk. 2, i direktiv 68/360 og artikel 2, stk. 2, i direktiv 73/148 skal medlemsstaterne udstede et af de dér nævnte dokumenter til de af deres statsborgere, som ønsker at udnytte retten til fri bevægelighed i medfør af fællesskabsretten. Henvisningerne, begge i artikel 2, stk. 2, til national lovgivning kan kun vedrøre den måde, hvorpå dokumenterne skal udstedes. Det kan ikke udledes af bestemmelsen, at begreberne identitetskort og pas alene skal fastlægges på grundlag af national lovgivning, således at en medlemsstat kan gribe ind i den frie bevægelighed ved at begrænse dokumentets gyldighedsområde. I øvrigt bestemmes det i artikel 2, stk. 3, at »passet skal mindst være gyldigt for samtlige medlemsstater ...«.

At de to dokumenter er sidestillet indebærer ikke, at medlemsstaterne skal give deres borgere valget mellem den ene eller anden type legitimation. En medlemsstat, som efter den nationale lovgivning ikke har identitetskort, er ikke forpligtet til at udstede et sådant dokument.

15. For at definere begrebet identitetskort i direktiv 68/360 og direktiv 73/148 må der tages udgangspunkt i dokumentets formål, som er det samme som for et pas, for derefter at klarlægge forskellen mellem dokumenterne.

14. Artikel 2, 3 og 4, i direktiv 68/360 omtaler »identitetskort« *eller* »pas«. Ifølge fællesskabsretten er dokumenterne altså sidestillede og kan anvendes valgfrit.

Begge dokumenter skal godtgøre retten til fri bevægelighed og give opholdsstaten oplysninger om den pågældende person.

Enhver, som er indehaver af de to dokumenter, kan vælge at anvende det ene eller det andet. Såfremt vedkommende er indrejst i en medlemsstat under forevisning af pas, kan han ansøge om opholdsbevis under forevisning af identitetskortet eller omvendt. Udtrykket »den legitimation, med hvilken han er indrejst på vedkommende stats område« i artikel 4, stk. 3, i direktiv 68/360 og artikel 6 i direktiv 73/148 betyder kun, at der skal være tale om et gyldigt identitetskort *eller* pas. Formuleringen indebærer ikke, at der skal være tale om det samme dokument, i så fald kunne opholdsbeviset afslås med den begrundelse, at passet (som vedkommende indrejste med), og som i mellemtiden er udløbet, er udskiftet med et nyt pas.

Identitetskort og pas skal godtgøre den pågældendes identitet og statsborgerskab. Derfor skal de oplyse om følgende: den pågældendes navn, fødselsdato osv., et fotografi og underskrift, statsborgerskab, udstedende myndighed, dato og gyldighedsperiode.

Et identitetskort skal derfor i de to direktivers betydning anses for et officielt dokument til at fastslå den pågældendes identitet. Et dokument med andre formål, f.eks. et kørekort, som giver ret til at føre et motorkøretøj, er ikke tilstrækkeligt, selv om det indeholder alle de nødvendige oplysninger.

Forskellen mellem identitetskort og pas består deri, at det sidstnævnte — ifølge en lang international tradition — er »rejselegitimation«, mens et identitetskort er den typiske nationale legitimation, som kun kan bruges i udlandet i medfør af særlige bilaterale aftaler og, for så vidt angår Fællesskabet, i medfør af de to direktiver. En udtrykkelig begrænsning af identitetskortets gyldighed til området kan være typisk for et identitetskort. Det er fællesskabsretten, som tillægger dette nationale identitetskort karakter af et dokument, som giver ret til fri bevægelighed mellem medlemsstaterne i Det Europæiske Fællesskab. De to direktivers artikel 2, stk. 3, andet punktum, bemyndiger ikke medlemsstaterne til at udstede et identitetskort, som i strid med bestemmelserne i de to direktivers artikel 2, stk. 1, ikke giver indehaverne ret til udrejse. Artikel 2, stk. 3, andet punktum, gælder for det tilfælde, hvor der ifølge medlemsstatens lovgivning ikke findes identitetskort.

16. Hvad nærmere bestemt angår den foreliggende sag, indeholder Giagounidis' identitetskort alle oplysninger, som kræves for, at han kan legitimere sig, hvorfor det er et gyldigt identitetskort i begge direktivers forstand. Det følger af Kommissionens definition af et identitetskort, at i forbindelse med en EF-borgers indrejse og ophold på en anden medlemsstats område, samt i forbindelse med udstedelsen af et opholdsbevis, skal medlemsstaterne anse ethvert dokument udstedt af den medlemsstat, hvor den pågældende er statsborger, som et identitetskort ifølge fællesskabsretten. Dette gælder, selv om dokumentet kun er gyldigt på statens område, for så vidt som dokumentet kun skal legitimere indehaveren, og dennes statsborgerskab fremgår af dokumentet. Der kan derfor ikke tages hensyn til en begrænsning i dokumentets geografiske gyldighedsområde, uanset om begrænsningen fremgår af den nationale lovgivning, eller om den fremgår af selve dokumentet.

17. Da det er fællesskabsretten, som tillægger det nationale identitetskort karakter af et udrejse-, indrejse- og opholdsdokument, behøvede medlemsstaterne ikke at udstede nye dokumenter i forbindelse med direktivernes gennemførelse i national ret. Enhver begrænsning, som kan udelukke identitetskortet fra at være gyldigt i de øvrige medlemsstater, bør derfor ophæves. De øvrige medlemsstater kan ikke vente med at anvende deres nationale ret, indtil hjemstaten formelt har ophævet begrænsningen. Identitetskortets udstedelsesdato — herunder spørgsmålet, om kortet er udstedt før eller efter tiltrædelsen — har derfor ingen betydning for besvarelsen af hovedspørgsmålet. En person, som er indrejst i en anden medlemsstat under forevisning af et pas, kan, efter at dette er udløbet, legitimere sig ved hjælp af et gyldigt identitetskort. Det samme må gælde i det modsatte tilfælde. Da indrejsestaten og værtsmedlemsstaten skal anerkende identitetskortet selv i tilfælde af, at den udstedende stat har begrænset dets gyldighedsområde — herunder når begrænsningen er anført på identitetskortet — spil-

ler det ingen rolle for besvarelsen af det præjudicielle spørgsmål, at begrænsningen ikke er anført på dokumentet.

18. Kommissionen har henvist til, at den den 20. december 1988 har anlagt sag mod Den Hellenske Republik i medfør af EØF-Traktatens artikel 169 med den begrundelse, at begrænsningen i nationale identitetskorts gyldighedsområde ikke er forenelig med de forpligtelser, som påhviler denne stat i medfør af Traktaten.

Samtidig anlagde Kommissionen sag mod Forbundsrepublikken Tyskland i medfør af EØF-Traktatens artikel 169, fordi denne ikke anerkender det græske identitetskort som et dokument, der giver ret til indrejse.

19. Kommissionen er af den opfattelse, at overgangsbestemmelserne i akten vedrørende vilkårene for Den Hellenske Republiks tiltrædelse og tilpasningerne af Traktaterne, som er optaget som bilag til Traktaten vedrørende Den Hellenske Republiks Tiltrædelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og af Det Europæiske Atomenergifællesskab (EFT 1979, L 291, s. 1), ikke har betydning for besvarelsen af de præjudicielle spørgsmål. Disse bestemmelser giver nemlig kun værtsmedlemsstaten mulighed for at begrænse græske arbejdstageres frie bevægelighed før den 1. januar 1988. Såfremt værtsmedlemsstaten efter eller før Den Hellenske Republiks tiltrædelse tillod, at en græsk statsborger indrejser og tager beskæftigelse, finder bestemmelserne i de to direktiver anvendelse. Giagounidis opholder sig retmæssigt i Forbundsrepublikken Tyskland og er beskæftiget dér. Han bør derfor fuldt ud være omfattet af bestemmelserne i direktiv 68/360.

20. Endvidere er Kommissionen i modsætning til Bundesverwaltungsgericht af den opfattelse, at der skal tages hensyn til fællesskabslovgivningen i forbindelse med besvarelsen af spørgsmålet, om et afslag på opholdsbevis ifølge den tyske udlændingelovs § 8, stk. 1, alene skal ske på grundlag af national lovgivning for det tilfælde, at det græske identitetskort ikke anerkendes, fordi det på grund af dets begrænsede gyldighedsområde ikke er et identitetskort i direktiv 68/360's forstand.

Det følger nemlig umiddelbart af EØF-Traktaten [artikel 48, stk. 3, litra b) og c)], at en arbejdstager, som er statsborger i en medlemsstat, har ret til ophold. Denne ret er ikke betinget af, at arbejdstageren har et gyldigt identitetskort eller pas. Dette er derimod en måde, hvorpå retten udøves. Det forhold, at en arbejdstager er indrejst i en anden medlemsstat under forevisning af et gyldigt pas og midlertidigt ikke er i besiddelse af et af disse to dokumenter, fratager ham ikke denne ret. Værtsmedlemsstaten kan ikke inddrage opholdsbeviset, eller afslå at forlænge dette alene af den grund. De tyske myndigheder synes hverken at have overvejet sådanne foranstaltninger eller at foretage udvisning i hovedsagen. Sagsøgeren er stadig indehaver af et opholdsbevis i henhold til den tyske lov om EF-statsborgeres indrejse og ophold.

Medlemsstaterne kan dog kræve, at den pågældende altid er i besiddelse af et gyldigt identitetskort eller pas, som de to direktiver kun kræver for indrejse og for udstedelse af et opholdsbevis (det gælder navnlig, såfremt værtsmedlemsstatens egne statsborgere altid skal være i besiddelse af et sådant dokument). Medlemsstaterne kan derfor forfølge overtrædelser af de herom gældende nationale bestemmelser. Dette skal dog ske således, at sanktionerne overholder proportionalitetsprincippet, det vil bl.a. sige, at sanktionerne ikke er strengere end de sanktioner, som bringes i anvendelse over for landets egne statsborgere i forbindelse med tilsvarende overtrædelser.

Afslag på at udstede opholdsbevis i medfør af den tyske udlændingelovs § 8 er ikke en sanktion i teknisk forstand, men er dog en i den nationale lovgivning fastsat fratagelse af en fordel, som er indrømmet udlændinge. Kommissionen er også her af den opfattelse, at såfremt det drejer sig om foranstaltninger, som fremmer integrationen af udenlandske arbejdstagere, må proportionalitetsprincippet også finde anvendelse. Det skal i den forbindelse tages i betragtning, at såfremt de græske myndigheder på den ene side frakender identitetskortet gyldighed og på den anden side forsinker passets forlængelse, kan dette ikke bebrejdes sagsøgeren.

21. Kommissionen foreslår derfor Domstolen at besvare det præjudicielle spørgsmål således:

»Artikel 4, stk. 1, i Rådets direktiv 68/360/EØF af 15. oktober 1968 om afskaffelse af restriktioner om rejse og ophold inden for Fællesskabet for medlemsstaternes arbejdstagere og deres familiemedlemmer skal fortolkes således, at en medlemsstat skal tilkende de i direktivets artikel 1 omhandlede personer ret til ophold på dens område, såfremt de foreviser et identitetskort, hvis gyldighedsområde er begrænset til den udstedende stats område.

Det er herved uden betydning, at identitetskortet er udstedt, før den udstedende stat tiltrådte De Europæiske Fællesskaber, eller før overgangsbestemmelserne udløb, at det ikke er identitetskortet, men et pas, som er forevist ved indrejsen på værtsmedlemsstatens område, og at begrænsningerne ikke er anført på selve identitetskortet.«

G. F. Mancini
Refererende dommer