FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT MARCO DARMON

fremsat den 16. januar 1991 *

Hr. afdelingsformand,
De herrer dommere,

1. Den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse fra Bundesverwaltungsgericht giver Domstolen anledning til at præcisere anvendelsesområdet for artikel 4 i Rådets direktiv 68/360/EØF[1], som vedrører medlemsstaternes anerkendelse af ret til ophold inden for deres område for EF-statsborgere. Domstolen har allerede truffet talrige afgørelser, som vedrører denne bestemmelse. Bestemmelsen skal dog her ses under en ny synsvinkel.

2. De faktiske omstændigheder, som den forelæggende ret har redegjort for, kan sammenfattes således: Panagiotis Giagounidis, som er græsk statsborger, indrejste i 1973 til Forbundsrepublikken Tyskland under forevisning af et pas. Han fik først opholdstilladelse og fra 1981, det år hvor akten vedrørende Grækenlands tiltrædelse af Fællesskaberne trådte i kraft, et opholdsbevis for statsborgere i en EØF-medlemsstat. Efter at have afsluttet sine studier har han arbejdet som lærer i Tyskland. Da han i november 1984 ansøgte om et »opholdsbevis«, som indebærer en højere grad af beskyttelse mod udvisning end opholdsbeviset for EØF-statsborgere, afslog de tyske myndigheder hans ansøgning. Efter et nyt afslag ankede Giagounidis sagen til Verwaltungsgerichtshof, som heller ikke gav ham medhold med den begrundelse, at han i strid med bestemmelserne i Ausländergesetz (udlændingeloven)[2] og i Aufenthaltsgesetz (loven om EF-statsborgeres indrejse og ophold, herefter benævnt således)[3] midlertidigt ikke havde været i stand til at legitimere sig. Det er ikke overraskende, at der er henvist til to bestemmelser. Den første bestemmelse er påberåbt, fordi der er tale om et »opholdsbevis« i medfør af udlændingeloven, som indebærer en højere grad af beskyttelse mod udvisning end opholdsbeviset for EF-statsborgere. Den anden henvisning står i forbindelse med, at ansøgeren er statsborger i en medlemsstat. Under alle omstændigheder er den betingelse, som her giver anledning til vanskeligheder, dvs. kravet om gyldige nationale identitetskort, ens i de to love. Derfor har Bundesverwaltungsgericht, hvortil Giagounidis har foretaget revisionsanke, kun forelagt spørgsmål om anerkendelse af opholdsret i medfør af fællesskabsretten. Forelæggelseskendelsens grunde støtter sig kun på § 10 i loven om EF-statsborgeres indrejse og ophold. I øvrigt havde der også kunnet være givet afslag i forbindelse med opholdsbeviset.

3. Bundesverwaltungsgericht ønsker nærmere bestemt oplyst, om direktivets artikel 4 skal fortolkes således, at en medlemsstat kan eller skal give den i direktivets artikel 1 nævnte personkreds ret til ophold på dens område, når de foreviser et identitetskort,

* Originalsprog: fransk.

1 — Direktiv af 15.10.1968 om afskaffelse af restriktioner om rejse og ophold inden for Fællesskabet for medlemsstaternes arbejdstagere og deres familiemedlemmer (EFT 1968 II, s. 477).

2 — BGBl. 1965 I, s. 353.

3 — BGBl. 1980 I, s. 116.

hvis gyldighed af den udstedende stat er begrænset til dennes område.

4. I henhold til den første betragtning har direktivet til formål at fastsætte bestemmelser svarende til de rettigheder og beføjelser, som Rådets forordning (EØF) nr. 1612/68[4] giver de enkelte medlemsstaters statsborgere, der flytter med henblik på at have lønnet beskæftigelse, og deres familiemedlemmer. I artikel 1 pålægger Rådet medlemsstaterne i overensstemmelse med de i de følgende artikler fastsatte betingelser at afskaffe restriktioner for den nævnte personkreds med hensyn til at flytte og tage ophold. Artiklerne har en logisk rækkefølge. Indledningsvis fastslås i artikel 2 retten til frit at rejse ud af en medlemsstat. Dernæst fastsætter artikel 3 ret til at rejse ind på en medlemsstats område.

5. Artikel 4, stk. 1, vedrører endelig anerkendelsen af retten til ophold:

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

For så vidt angår denne dokumentation, er der dels tale om en erklæring fra arbejdsgiveren om ansættelse hos denne eller en arbejdsattest, som i nærværende sag ikke bestrides at foreligge, dels den legitimation, med hvilken arbejdstageren er indrejst på vedkommende stats område. Det er det sidste krav, som her giver vanskeligheder.

6. Det ligger fast, at ifølge direktivets artikel 3 skal medlemsstaterne *tillade*, at de i artikel 1 nævnte personer, *indrejser på deres område* mod forevisning af et gyldigt identitetskort eller pas. Den tyske lovgiver[5] har støttet sig på direktivets artikel 3 og 4 for at kræve et gyldigt identitetskort eller pas *for at udstede et opholdsbevis*, hvilket forekommer at være en ubestridelig betingelse.

7. Domstolen har i Sagulo-dommen af 14. juli 1977[6] fastslået, at kravet om et gyldigt identitetskort eller pas gav de berørte personer mulighed for at bevise deres status med henblik på anvendelse af Traktatens bestemmelser, samtidig med at det gav medlemsstaterne mulighed for at få kendskab til bevægelser i befolkningen på deres område. Domstolen fastslog endvidere, at kravet fandt anvendelse på en person, som »i medfør af fællesskabsretten har ret til at opholde sig på det nationale område«[7].

8. I nærværende sag er dette principielle krav ikke bestridt[8]. Derimod har den nationale ret anmodet Domstolen om at præcisere anvendelsesområdet i forhold til opholdsretten, bl.a. såfremt EF-statsborgeren foreviser et identitetskort, hvis gyldighedsområde den udstedende stat har begrænset til sit område.

4 — Forordning af 15.10.1968 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet (EFT 1968 II, s. 467).

5 — § 10 i loven om EF-statsborgeres indrejse og ophold.

6 — Sag 8/77, Sml. s. 1495, præmis 4.

7 — A. st., præmis 10.

8 — Jf. Kommissionens bemærkninger, s. 9 i den franske oversættelse.

9. De fællesskabsbestemmelser, som Domstolen har fortolket, har gjort det muligt at løse en række af de vanskeligheder, som kunne opstå i forbindelse med, at de nationale myndigheder udsteder dokumenter.

10. Direktivets artikel 2 vedrører situationen for statsborgere, som rejser ud af deres medlemsstaters område for at tage lønnet beskæftigelse i en anden medlemsstat. »Denne ret er alene afhængig af forevisning af et gyldigt identitetskort eller pas«. Det er dette punktum, som giver anledning til vanskeligheder i forbindelse med anerkendelsen af ret til ophold. Bestemmelsen omfatter klart den *tidsmæssige* gyldighed, men indebærer det også, at den omfatter den *områdemæssige* gyldighed? Det præciseres i artiklens stk. 3: »Passet skal mindst være gyldigt for samtlige medlemsstater og de gennemrejselande, som ligger umiddelbart mellem disse. Såfremt udrejse kun kan finde sted med pas, skal det være udstedt med gyldighed i mindst fem år.« Hvorfor er der ikke et tilsvarende krav med hensyn til identitetskort? Efter min mening skyldes det passets karakter, som er en ægte rejselegitimation, og som udstedes efter et skøn foretaget af hjemstatens myndigheder. Det ser ud til, at Rådet aldrig havde forestillet sig begrænsninger med hensyn til identitetskorts gyldighedsområde. Endelig opstiller stk. 4 et forbud mod at kræve udrejsevisum eller pålægge nogen anden lignende forpligtelse.

11. Med hensyn til indrejse gentager direktivets artikel 3 visse krav: forevisning af et gyldigt identitetskort eller pas og forbud mod krav om indrejsevisum eller nogen anden lignende forpligtelse [9].

9 — Jf. et eksempel i dom af 3.7.1980 (sag 157/79, Pieck, Sml. s. 2171, præmis 10).

12. Endelig skal jeg henvise til en bestemmelse i Rådets direktiv 64/221/EØF [10]. Det følger af direktivets artikel 3, stk. 4, at »den stat, der har udstedt identitetsdokumentet ..., skal uden særlige formaliteter lade den, dokumentet lyder på, indrejse på sit område, selv om dokumentet ... er udløbet eller den pågældendes statsborgerskab anfægtes«.

13. Hvad kan der sluttes af disse bestemmelser? For det første, at ingen af dem løser præcis den vanskelighed, som Domstolen er forelagt. Artikel 3 i direktiv 68/360 synes ganske vist ikke at tillade, at der stilles særlige krav til de krævede identitetskort. Kommissionen har med rette anført [11], at i princippet er identitetskortet et »typisk nationalt dokument«, som kun kan anvendes i udlandet i medfør af særlige aftaler. Med hensyn til indrejse og ophold i Fællesskabets medlemsstater bliver identitetskortet dog af fællesskabsmæssig betydning, da direktivet opstiller et alternativ (et gyldigt identitetskort eller pas). Imidlertid formår disse direktivbestemmelser ikke rigtigt at overbevise mig. Men hvorledes er det så med den sammenhæng, hvori de indgår?

14. Alle de bestemmelser, som jeg har citeret, og som bygger på EØF-Traktatens artikel 48, har til formål at lette bevægeligheden for EF-arbejdstagere, bl.a. ved at medlemsstaterne forbydes at opstille rent administrative forhindringer for EF-arbejdstagernes bevægelighed og ophold. Selv om spørgsmålet vedrører retten til ophold i

10 — Direktiv af 25.2.1964 om samordning af de særlige foranstaltninger, som gælder for udlændinge med hensyn til rejse og ophold, og som er begrundet i hensynet til den offentlige orden, sikkerhed og sundhed (EFT 1963-1964, s. 109).

11 — Skriftlige bemærkninger, s. 12 og 13 i den franske oversættelse.

værtsmedlemsstaten, udspringer den omhandlede forhindring i hjemlandet. Må det så derfor ikke fastslås, at værtsmedlemsstaten skal se bort fra sådanne begrænsninger?

15. Medlemsstaterne har pligt til, ikke blot mulighed for, at anerkende ret til ophold for medlemsstaternes statsborgere, som flytter for at tage lønnet beskæftigelse, da det er en ret, som de pågældende kan udlede direkte af Traktaten.

16. Det fremgår nemlig af Domstolens faste praksis, at retten for en medlemsstats statsborgere til at rejse ind på en anden medlemsstats område og opholde sig dér i de af Traktaten hjemlede øjemed — navnlig for dér at søge eller udøve erhvervsmæssig beskæftigelse, som lønmodtager eller som selvstændig, eller for dér at tage bopæl hos deres ægtefælle eller familie — er en ret, *som er direkte afledt af Traktaten* eller efter omstændighederne af bestemmelser udstedt til dennes gennemførelse [12].

17. Det ville svække retsbeskyttelsen af de individuelle rettigheder, som borgerne har i medfør af umiddelbart anvendelige fællesskabsbestemmelser, at tillægge medlemsstaterne en skønsbeføjelse på dette område.

18. Jeg skal herefter forsøge at bedømme omfanget af begrænsningerne ud fra praktiske synspunkter. Af det forhold, at en medlemsstat begrænser identitetskortets gyldighedsområde, kan det udledes, at det kan føre til en begrænsning af den frie bevægelighed for arbejdstagere, som ikke er i besiddelse af et pas. Når identitetskort er hjemlet i den nationale lovgivning, må de kunne anvendes i almindelighed på det nationale område i forbindelse med de talrige dagligdagshandlinger og i forbindelse med ophold på andre medlemsstaters områder. I et sådant tilfælde er det ikke acceptabelt at betinge EF-borgernes bevægelighed af, at de har et pas, som er den egentlige, og i øvrigt dyre, rejselegitimation.

19. I øvrigt er den begrænsning, som de græske myndigheder har foretaget, særlig alvorlig og generende, fordi den finder anvendelse på alle personer, til hvem der udstedes identitetskort, og ikke blot i forhold til visse persongrupper.

20. Men er det væsentlige i forbindelse med anvendelsen af EØF-Traktaten, navnlig artikel 48 ff., og forordning nr. 1612/68, i virkeligheden ikke, at det sikres, at den pågældende person faktisk er statsborger i en medlemsstat og virkeligt og effektivt udøver beskæftigelse? Domstolen har i Royer-dommen [13] udtalt, at

»medlemsstaternes myndigheder [skal] anerkende opholdsretten for enhver, der omfattes af de i artikel 1 i direktivet nævnte kategorier, og som er i stand til ved forevisning af de i artikel 4, stk. 3, nævnte dokumenter, *at godtgøre*, at han hører til en af disse kategorier« [14].

12 — Dom af 8.4.1976 (sag 48/75, Royer, Sml. s. 497, præmis 31); dom af 15.3.1989 (forenede sager 389/87 og 390/87, Echternach og Moritz, Sml. s. 723, præmis 25); dom af 18.5.1989 (sag 249/86, Kommissionen mod Forbundsrepublikken Tyskland, Sml. s. 1263, præmis 9).

13 — Sag 48/75, a. st.

14 — Præmis 36, min fremhævelse.

Der er altså lagt vægt på, at det kan *godtgøres*, at den pågældende person omfattes af en af de kategorier, som nævnes i fællesskabsbestemmelserne. Hvis staterne skulle tage andre forhold i betragtning for at anerkende retten til ophold, ville det være muligt at opstille forhindringer, bl.a. ved at påberåbe sig respekten for de øvrige medlemsstaters suverænitet [15].

21. Derfor bør Bundesverwaltungsgericht's hovedspørgsmål besvares med, at medlemsstaterne ifølge fællesskabsretten har pligt til at indrømme de personer, der er nævnt i artikel 1 i direktiv 68/360, ret til ophold på deres område, selv når de fremviser et identitetskort, hvis gyldighedsområde er begrænset til den udstedende stats område, såfremt de pågældende personers statsborgerskab er uomtvistet.

22. Den tyske ret har i øvrigt stillet en række tillægsspørgsmål, som ikke burde give anledning til vanskeligheder.

23. Indledningsvis bliver Domstolen spurgt, om det er af betydning, at identitetskortet blev udstedt, før den udstedende stat tiltrådte De Europæiske Fællesskaber, og før den frie bevægelighed for statsborgerne fra denne stat blev gennemført. Som jeg allerede har anført, skal EF-statsborgeren være i stand til at godtgøre sin identitet og sit statsborgerskab. Det forhold, at det gyldige identitetskort blev udstedt, før Den Hellenske Republik tiltrådte Fællesskaberne, har ingen indflydelse på identitetskortenes gyldighed: Direktivet kræver ikke, at der forevises EF-identitetskort for at anerkende retten til ophold, men kun at der forevises gyldige nationale identitetskort. Med hensyn til spørgsmålets anden del, er det underordnet, at identitetskortet blev udstedt, før den fri bevægelighed for statsborgerne fra denne stat blev gennemført. Identitetskortet eller passet skulle foreligge, før den pågældende kunne udøve denne ret, og fællesskabsbestemmelserne forpligter ham ikke til at forny dokumenterne efter tiltrædelsen.

24. For det andet har den forelæggende ret anført, at den pågældende er indrejst under forevisning af et pas og ikke identitetskortet. Det er korrekt, at direktivets artikel 4 kræver forevist den legitimation, *med hvilken statsborgeren er indrejst på vedkommende stats område.* I sine skriftlige indlæg har byen Reutlingen [16] gjort gældende, at den pågældende skulle godtgøre sin identitet med den legitimation, med hvilken han var indrejst, dvs. hans pas. Men som Kommissionen har anført [17], henviser direktivets formulering ikke til et identisk dokument, for i så fald kunne retten til ophold afslås, såfremt passet i mellemtiden var udløbet eller bortkommet. På samme måde må det forhold bedømmes, at en person på grund af pengemangel ikke ønsker at forny sit pas, fordi vedkommende ved, at identitetskortet er tilstrækkeligt. Der er netop grund til at anerkende denne sidestilling, fordi identitetskortet og passet begge bør godtgøre vedkommendes identitet, statsborgerskab og indeholde en række fælles oplysninger.

15 — Byen Reutlingens repræsentant har talt om »utilbørlig indgriben« i Den Hellenske Republiks suverænitet, jf. bemærkningerne, s. 4, i den franske oversættelse.

16 — Indlæggene, s. 2, i den franske oversættelse.

17 — Skriftlige indlæg, s. 17, i den franske oversættelse.

25. Endelig ønsker Bundesverwaltungsgericht oplyst, om det er af betydning, at begrænsningen til den udstedende stats område ikke fremgår af identitetskortet. På baggrund af den besvarelse, som jeg har foreslået, er jeg af den opfattelse, at det ikke spiller nogen rolle i forbindelse med anerkendelsen af ret til ophold for en EF-arbejdstager, hvorvidt denne begrænsning fremgår af identitetskortet.

26. Jeg foreslår derfor Domstolen at kende følgende for ret:

»1) Artikel 4, stk. 1, i Rådets direktiv 68/360/EØF af 15. oktober 1968 skal fortolkes således, at en medlemsstat har pligt til at indrømme de personer, der er nævnt i direktivets artikel 1, ret til ophold på dens område, selv når de fremviser et identitetskort, hvis gyldighed er begrænset til den udstedende stats område, såfremt de pågældende personers identitet og deres besiddelse af statsborgerskab i en medlemsstat er uomtvistet.

2) Den omstændighed, *at* identitetskortet er blevet udstedt før den udstedende medlemsstats tiltrædelse af Fællesskaberne og før ikrafttrædelsen af den frie bevægelighed for denne medlemsstats statsborgere, *at* begrænsningerne i kortets gyldighedsområde ikke fremgår af dette, og endelig *at* de pågældende ved indrejsen til værtsmedlemsstatens område har forevist ikke et identitetskort, men et pas, er uden betydning for det forhold, at myndighederne i værtsmedlemsstaten er forpligtet til at indrømme ret til ophold i en sådan situation.«