ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
F. JACOBS
της 22ας Ιανουαρίου 1998 *

1. Στην παρούσα υπόθεση η Επιτροπή ζητεί να αναγνωριστεί, κατά το άρθρο 169 της Συνθήκης, ότι η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τα άρθρα 48, 52 και 59 της Συνθήκης, το άρθρο 4, παράγραφος 1, της οδηγίας 68/360/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 15ης Οκτωβρίου 1968, περί καταργήσεως των περιορισμών στη διακίνηση και στη διαμονή των εργαζομένων των κρατών μελών και των οικογενειών τους στο εσωτερικό της Κοινότητας [1], και το άρθρο 4, παράγραφος 1, της οδηγίας 73/148/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 21ης Μαΐου 1973, περί καταργήσεως των περιορισμών στη διακίνηση και τη διαμονή των υπηκόων των κρατών μελών στο εσωτερικό της Κοινότητας στον τομέα της εγκαταστάσεως και της παροχής υπηρεσιών [2].

2. Η οδηγία 68/360, καθόσον ενδιαφέρει εν προκειμένω, ορίζει:

«Άρθρο 1

Τα κράτη μέλη καταργούν, υπό τους όρους που προβλέπονται στην παρούσα οδηγία, τους περιορισμούς στη διακίνηση και διαμονή των υπηκόων των εν λόγω κρατών και των μελών της οικογενείας τους επί των οποίων εφαρμόζεται ο κανονισμός (ΕΟΚ) 1612/68.

(...)

Άρθρο 4

1. Τα κράτη μέλη αναγνωρίζουν το δικαίωμα διαμονής στην επικράτειά τους στα αναφερόμενα στο άρθρο 1 πρόσωπα τα οποία είναι σε θέση να προσκομίσουν τα έγγραφα που απαριθμούνται στην παράγραφο 3.

(...)»

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η αγγλική.

1 — ΕΕ ειδ. έκδ. 05/001, σ. 43.

2 — ΕΕ ειδ. έκδ. 06/001, σ. 144.

3. Η οδηγία 73/148, καθόσον ενδιαφέρει εν προκειμένω, ορίζει:

«Άρθρο 1

1. Τα κράτη μέλη καταργούν, υπό τους όρους που προβλέπονται στην παρούσα οδηγία, τους περιορισμούς στη διακίνηση και στη διαμονή:

α) των υπηκόων ενός κράτους μέλους που είναι εγκατεστημένοι ή επιθυμούν να εγκατασταθούν σε άλλο κράτος μέλος, προκειμένου να ασκήσουν μη μισθωτή δραστηριότητα, ή επιθυμούν να παράσχουν υπηρεσίες στο κράτος αυτό·

(...).

Άρθρο 4

1. Κάθε κράτος μέλος αναγνωρίζει δικαίωμα μόνιμης διαμονής στους υπηκόους των άλλων κρατών μελών που εγκαθίστανται στην επικράτειά του, προκειμένου να ασκήσουν εκεί μη μισθωτή δραστηριότητα, εφόσον οι περιορισμοί στους οποίους υπόκειται η δραστηριότητα αυτή έχουν καταργηθεί δυνάμει της Συνθήκης.

Το δικαίωμα διαμονής βεβαιώνεται με έγγραφο, το οποίο καλείται "άδεια διαμονής υπηκόου κράτους μέλους των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων". Το εν λόγω έγγραφο έχει διάρκεια ισχύος τουλάχιστον πέντε ετών από της ημερομηνίας εκδόσεώς του και ανανεώνεται αυτόματα.

Διακοπές διαμονής που δεν υπερβαίνουν τους έξι συνεχείς μήνες, καθώς και απουσίες λόγω εκπληρώσεως στρατιωτικών υποχρεώσεων, δεν θίγουν την ισχύ της αδείας διαμονής.

Η εν ισχύι άδεια διαμονής δεν δύναται να αφαιρεθεί από τους υπηκόους που αναφέρονται στο άρθρο 1, παράγραφος 1, περίπτωση α', εκ μόνης της αιτίας ότι δεν ασκούν πλέον τη δραστηριότητα λόγω προσωρινής ανικανότητος προς εργασία ένεκα ασθενείας ή ατυχήματος.

Οι υπήκοοι κράτους μέλους που δεν αναφέρονται μεν στο πρώτο εδάφιο, γίνονται όμως δεκτοί να ασκήσουν δραστηριότητα στην επικράτεια άλλου κράτους μέλους δυνάμει της νομοθεσίας του κράτους αυτού, λαμβάνουν τίτλο διαμονής, η διάρκεια του οποίου είναι τουλάχιστον ίση με εκείνη της αδείας που εχορηγήθη προς άσκηση της εν λόγω δραστηριότητος.

Οι υπήκοοι που αναφέρονται στο πρώτο εδάφιο και στους οποίους εφαρμόζονται, συνεπεία αλλαγής δραστηριότητος, οι δια-

τάξεις του προηγουμένου εδαφίου, διατηρούν την άδεια διαμονής τους μέχρι την λήξη της ισχύος της.

(...)»

4. Η Επιτροπή παρατηρεί ότι η γερμανική νομοθεσία αντιμετωπίζει διαφορετικά τους υπηκόους των άλλων κρατών μελών απ' ό,τι τους γερμανούς υπηκόους όσον αφορά τις επιβαλλόμενες ποινές λόγω παραβάσεως της υποχρεώσεως κατοχής έγκυρης ταυτότητας. Πρώτον, στην περίπτωση αλλοδαπού αρκεί η αμέλεια (Fahrlässigkeit) για να στοιχειοθετείται η παράβαση [3], ενώ στην περίπτωση του Γερμανού υπηκόου απαιτείται πρόθεση (Vorsatz) ή βαρειά αμέλεια (Leichtfertigkeit) [4]. Δεύτερον, στην περίπτωση που η παράβαση διαπράττεται από αλλοδαπό, το επιβαλλόμενο πρόστιμο μπορεί να ανέρχεται έως 5 000 γερμανικά μάρκα (DM) κατ' ανώτατο όριο [5], ενώ στην περίπτωση του Γερμανού υπηκόου το επιβαλλόμενο πρόστιμο ανέρχεται κατά γενικό κανόνα σε 1 000 DM κατ' ανώτατο όριο [6].

5. Τον Ιούλιο του 1990, η Επιτροπή απέστειλε στην Κυβέρνηση της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας έγγραφο με το οποίο εξέθετε την άποψή της ότι οι προαναφερόμενες διατάξεις δεν συμβιβάζονταν ούτε προς την υποχρέωση ίσης μεταχειρίσεως και τα άρθρα 48, 52 και 59 της Συνθήκης ούτε προς τις οδηγίες 68/360 και 73/148, παρέσχε δε στη Γερμανία τη δυνατότητα να υποβάλει τις παρατηρήσεις της σχετικά με τις προσαπτόμενες παραβάσεις.

6. Η Γερμανική Κυβέρνηση απάντησε τον Ιανουάριο και τον Μάρτιο του 1991. Αναγνώρισε την ύπαρξη διακρίσεως μεταξύ των Γερμανών υπηκόων και των υπηκόων άλλων κρατών μελών και ανέφερε ότι ήταν έτοιμη να προβεί στις αναγκαίες τροποποιήσεις κατά τη μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο των οδηγιών σχετικά με το δικαίωμα διαμονής των μη εργαζομένων [7], που έπρεπε να γίνει έως τις 30 Ιουνίου 1992 το αργότερο. Τον Φεβρουάριο του 1992, η κυβέρνηση πληροφόρησε την Επιτροπή ότι θα της υπέβαλλε προς τούτο σχέδιο νόμου κατά το τέλος Φεβρουαρίου ή αρχές Μαρτίου, προτού το υποβάλει στα νομοθετικά όργανα. Υπολόγιζε ότι ο νόμος θα ψηφιζόταν κατά τη διάρκεια του εν λόγω έτους. Η κυβέρνηση ανέφερε επίσης ότι τον Μάρτιο του 1991 και τον Ιανουάριο του 1994 το Ομοσπονδιακό Υπουργείο Εσωτερικών απηύθυνε έγγραφο στους υπουργούς και γερουσιαστές εσωτερικών υποθέσεων των διαφόρων ομοσπονδιακών κρατών προκειμένου να διασφαλίσουν ότι η εκ μέρους των υπηκόων άλλων κρατών μελών παραβάσεις της υποχρεώσεως κατοχής έγκυρης ταυτότητας τιμωρούνται μόνον εάν η τέλεση της πράξης οφείλεται σε βαρειά αμέλεια.

3 — Άρθρο 12a, παράγραφος 2, του Gesetz über die Einreise und Aufenthalt von Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (νόμος περί εισόδου και διαμονής των υπηκόων των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας) της 22ας Ιουλίου 1969, όπως τροποποιήθηκε τελευταία με τον EWR-Ausführungsgesetz (νόμος περί εφαρμογής της συμφωνίας για τον Ευρωπαϊκό Οικονομικό Χώρο) της 27ης Απριλίου 1993.

4 — Άρθρο 5, παράγραφος 1, αριθ. 1, του Gesetz über Personalausweise (νόμος περί ταυτοτήτων) της 19ης Δεκεμβρίου 1950, όπως τροποποιήθηκε τελευταία με τον Gesetz zur Änderung des Gesetzes über Personalausweise und des Paßgesetzes (νόμος τροποποιητικός του νόμου περί ταυτοτήτων και του νόμου περί διαβατηρίων) της 30ής Ιουλίου 1996.

5 — Άρθρο 12a, παράγραφος 3, του νόμου του 1969, που παρατέθηκε στην υποσημείωση 3.

6 — Άρθρο 5, παράγραφος 2, του νόμου του 1950 που παρατέθηκε στην υποσημείωση 4, σε συνδυασμό με το άρθρο 17, παράγραφοι 1 και 4, του Gesetz über Ordnungswidrigkeiten (νόμου περί των διοικητικών παραβάσεων) της 24ης Μαΐου 1968, όπως τροποποιήθηκε τελευταία με τον Verbrechensbekämpfungsgesetz (νόμος περί καταστολής της εγκληματικότητας) της 28ης Οκτωβρίου 1994.

7 — Οδηγία 90/364/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 28ης Ιουνίου 1990, σχετικά με το δικαίωμα διαμονής (ΕΕ L 180, σ. 26)· οδηγία 90/365/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 28ης Ιουνίου 1990, σχετικά με το δικαίωμα διαμονής των μισθωτών και μη μισθωτών εργαζομένων που έχουν παύσει την επαγγελματική τους δραστηριότητα (ΕΕ L 180, σ. 28), και οδηγία 90/366/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 28ης Ιουνίου 1990, σχετικά με το δικαίωμα διαμονής των σπουδαστών (ΕΕ L 180, σ. 30).

7. Επειδή έως τα μέσα του 1995 δεν είχε γίνει η τροποποίηση του νόμου, τον Ιούλιο του ίδιου έτους η Επιτροπή εξέδωσε αιτιολογημένη γνώμη σύμφωνα με το άρθρο 169 της Συνθήκης και κάλεσε την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία να λάβει τα αναγκαία μέτρα για να συμμορφωθεί με τη γνώμη αυτή εντός προθεσμίας δύο μηνών από της κοινοποιήσεώς της.

8. Επειδή έως τον Ιανουάριο του 1997 η Επιτροπή δεν είχε λάβει καμία πληροφορία ως προς τη ρητή τροποποίηση των εν λόγω διατάξεων, άσκησε προσφυγή βάσει του άρθρου 169.

9. Η Επιτροπή δέχεται ότι, κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου [8], το κοινοτικό δίκαιο δεν απαγορεύει στα κράτη μέλη να επιβάλλουν κυρώσεις στα πρόσωπα που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του τα οποία παρέλειψαν να εφοδιαστούν με ένα από τα έγγραφα ταυτότητας που αναφέρει η οδηγία 68/360 ή η οδηγία 73/148. Ωστόσο, οι κυρώσεις αυτές πρέπει να είναι πρόσφορες και όχι δυσανάλογες προς τη φύση της παραβάσεως. Ειδικότερα, οι κυρώσεις αυτές δεν πρέπει να είναι τόσο αυστηρές ώστε να καθίστανται εμπόδιο στην ελεύθερη είσοδο και διαμονή που προβλέπει η Συνθήκη. Η Επιτροπή προβάλλει ότι οι γερμανικές διατάξεις δεν τηρούν τις αρχές της αναλογικότητας και της ίσης μεταχειρίσεως και δεν πληρούν την απαίτηση να μην παρεμποδίζουν την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων. Τέλος, παρατηρεί ότι οι οδηγίες που έδωσε το Ομοσπονδιακό Υπουργείο Εσωτερικών προς τους υπουργούς και γερουσιαστές εσωτερικών υποθέσεων των ομόσπονδων κρατών δεν αρκούν, ειδικότερα όταν το υπουργείο αναφέρεται μόνο στον απαιτούμενο βαθμό υπαιτιότητας, όχι όμως και στη διαφορετική κλίμακα προστίμων.

10. Με το υπόμνημα αντικρούσεως, η Γερμανική Κυβέρνηση παρατηρεί ότι δέχθηκε ευθύς εξαρχής ότι δεν είχε τηρηθεί η αρχή της ισότητας. Εκφράζει τη λύπη της διότι οι επικρινόμενες διατάξεις του νόμου του 1969 [9] δεν έχουν ακόμη τροποποιηθεί και βεβαιώνει ότι μια τροποποίηση αφορώσα τα πρόστιμα θα ψηφιστεί το συντομότερο δυνατό και το αργότερο ως μέρος της προσεχούς τροποποιήσεως του νόμου του 1969 [10].

11. Με το υπόμνημά της απαντήσεως, η Επιτροπή θεωρεί ότι είναι σκόπιμο να εμμείνει στην προσφυγή της, δεδομένου ότι το αρχικό της έγγραφο στην υπόθεση αυτή ανατρέχει στο 1990 και ότι η αναγκαία τροποποίηση αναγγέλθηκε στις αρχές του 1992. Η Γερμανική Κυβέρνηση δεν κατέθεσε υπόμνημα ανταπαντήσεως.

12. Εφόσον η Γερμανική Κυβέρνηση δεν αμφισβητεί την ουσία της προσφυγής της Επιτροπής, αναφέροντας απλώς με το υπόμνημα αντικρούσεως ότι τα αναγκαία μέτρα τελούν υπό επεξεργασία, η προσφυγή της Επιτροπής είναι βάσιμη. Κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, ένα

8 — Αποφάσεις της 7ης Ιουλίου 1976, 118/75, Watson και Belmann (Συλλογή τόμος 1976, σ. 425)· της 14ης Ιουλίου 1977, 8/77, Sagulo κ.λπ. (Συλλογή τόμος 1977, σ. 441)· της 3ης Ιουλίου 1980, 157/79, Pieck (Συλλογή τόμος 1980/II, σ. 423), και της 12ης Δεκεμβρίου 1989, C-265/88, Messner (Συλλογή 1989, σ. 4209).

9 — Παρατεθείσες στην υποσημείωση 3.

10 — Παρατεθείς στην υποσημείωση 3.

κράτος μέλος δεν μπορεί να επικαλείται διατάξεις, πρακτικές ή καταστάσεις της εσωτερικής του έννομης τάξης για να δικαιολογήσει τη μη τήρηση των υποχρεώσεων που απορρέουν από τις κοινοτικές οδηγίες [11]. Επιπλέον, το γεγονός ότι η Γερμανία προσπαθεί τώρα να επανορθώσει την παράβασή της δεν συνιστά δικαιολογία. Προσφυγή βασιζόμενη στο άρθρο 169 της Συνθήκης απαιτεί μόνον αντικειμενική διαπίστωση ότι το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος παρέβη τις υποχρεώσεις του και όχι απόδειξη οποιασδήποτε αδράνειας ή αντιθέσεως εκ μέρους του [12].

Πρόταση

13. Κατά συνέπεια, έχω τη γνώμη ότι το Δικαστήριο πρέπει:

1) να κρίνει ότι, μη λαμβάνοντας εντός της προβλεπόμενης προθεσμίας τις αναγκαίες διατάξεις για τη μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο:

   — του άρθρου 4, παράγραφος 1, της οδηγίας 68/360/ΕΟΚ, της 15ης Οκτωβρίου 1968, περί καταργήσεως των περιορισμών στη διακίνηση και στη διαμονή των εργαζομένων των κρατών μελών και των οικογενειών τους στο εσωτερικό της Κοινότητας,

   — του άρθρου 4, παράγραφος 1, της οδηγίας 73/148/ΕΟΚ, της 21ης Μαΐου 1973, περί καταργήσεως των περιορισμών στη διακίνηση και τη διαμονή των υπηκόων των κρατών μελών στο εσωτερικό της Κοινότητας στον τομέα της εγκαταστάσεως και της παροχής υπηρεσιών,

   η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τη Συνθήκη·

2) να καταδικάσει την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας στα δικαστικά έξοδα.

11 — Απόφαση της 9ης Ιουνίου 1982, 58/81, Επιτροπή κατά Λουξεμβούργου (Συλλογή 1982, σ. 2175, σκέψη 4).

12 — Απόφαση της 1ης Μαρτίου 1983, 301/81, Επιτροπή κατά Βελγίου (Συλλογή 1983, σ. 467, σκέψη 8).