DOMSTOLENS DOM (första avdelningen)

den 17 februari 2005 *

I mål C-215/03,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 234 EG, som framställts av Rechtbank te 's-Gravenhage (Nederländerna), genom beslut av den 12 maj 2003, som inkom till domstolen den 19 maj 2003, i målet mellan

Salah Oulane

och

Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie,

meddelar

DOMSTOLEN (första avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden P. Jann, samt domarna N. Colneric, J.N. Cunha Rodrigues (referent), M. Ilešič och E. Levits,

* Rättegångsspråk: nederländska.

generaladvokat: P. Léger,
justitiesekreterare: avdelningsdirektören M.-F. Contet,

med beaktande av det skriftliga förfarandet och efter att förhandling hållits den 9 september 2004,

med beaktande av de skriftliga yttranden som har inkommit från:

— Salah Oulane, företrädd av M.N.R. Nasrullah, advocaat,

— Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, företrädd av R. van Asperen, advocaat,

— Belgiens regering, företrädd av A. Snoecx, i egenskap av ombud,

— Frankrikes regering, företrädd av A. Bodard-Hermant, i egenskap av ombud,

— Italiens regering, företrädd av A. Cingolo, i egenskap av ombud,

— Nederländernas regering, företrädd av J. van Bakel och H.G. Sevenster, båda i egenskap av ombud,

— Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av M. Condou-Durande et R. Troosters, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 21 oktober 2004 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 4.2 i rådets direktiv 73/148/EEG av den 21 maj 1973 om avskaffande av restriktioner för rörlighet och bosättning[*] inom gemenskapen för medborgare i medlemsstaterna i fråga om etablering och tillhandahållande av tjänster (EGT L 172, s. 14; svensk specialutgåva, område 6, volym 1, s. 135). [* I överensstämmelse med terminologin i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om upphävande av bl.a. direktiv 73/148/EEG används nedan begreppet "uppehålla sig". Övers. anm.]

2 Denna begäran har ingivits inom ramen för en tvist mellan Salah Oulane, fransk medborgare, och Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie (ministern för ärenden rörande utlänningar och integration), angående tagande i förvar av honom för avvisning till följd av att han inte företett identitetskort eller pass som visar att han är gemenskapsmedborgare.

Tillämpliga bestämmelser

A — *Gemenskapslagstiftningen*

3 Artikel 4.2 i direktiv 73/148 innehåller följande föreskrifter:

"Personer som tillhandahåller och mottar tjänster skall ha uppehållstillstånd under lika lång tid som tjänsterna utförs.

När denna tid överstiger tre månader, skall den medlemsstat där tjänsterna utförs utfärda ett tillfälligt uppehållstillstånd som styrker rätten till bosättning.

När denna tid inte överstiger tre månader skall det identitetskort eller pass med vilket vederbörande kom in i landet vara tillräckligt för bosättningen. Medlemsstater får emellertid kräva att personen i fråga anmäler sin vistelse i landet."

4 I artikel 6 i direktiv 73/148 föreskrivs följande:

"Den som ansöker om uppehållstillstånd eller tillfälligt uppehållstillstånd skall inte av en medlemsstat avkrävas att uppvisa något annat än följande, nämligen:

a) det identitetskort eller pass med vilket han eller hon kom in i landet,

b) bevis för att han eller hon tillhör någon av de personkategorier som avses i artiklarna 1 och 4."

Den nationella lagstiftningen

5 Artikel 50 i Vreemdelingenwet (utlänningslagen) av den 23 november 2000 (Stbl. 2000, nr 495) (nedan kallad lagen) innehåller följande bestämmelser:

"1. Tjänstemän som fullgör gränsövervakning och kontroll av utlänningar har befogenhet att, antingen på grund av omständigheter som enligt objektiva kriterier ger anledning att rimligen anta att en person olovligen uppehåller sig i landet, eller inom ramen för arbetet med att förhindra olovliga vistelser efter gränsöverskridande, gripa personer i syfte att slå fast deras identitet, nationalitet och status i fråga om uppehållstillstånd ... .

2. Om den gripnes identitet inte omedelbart kan fastställas får han föras till föreskriven plats och höras där. Den gripne får kvarhållas i högst sex timmar varvid perioden mellan midnatt och klockan sex på morgonen inte beaktas ..."

6 I artikel 59 i lagen föreskrivs bland annat att, om allmän ordning eller nationell säkerhet så kräver, en utlänning som olovligen uppehåller sig i landet får tas i förvar för avvisning.

7 I artikel 8.13 första stycket i Vreemdelingenbesluit (utlänningsförordning om genomförande av lagen) av den 23 november 2000 (Stbl. 2000, nr 497) (nedan kallad förordningen) föreskrivs följande:

"En gemenskapsmedborgare får inte avvisas så länge det inte står klart att han saknar rätt att uppehålla sig i landet eller att hans uppehållstillstånd har upphört."

8 I punkt B10/24 i Vreemdelingencirculaire 2000 (cirkulär angående utlänningar, Stcrt. 2000, s. 17) föreskrivs följande:

"En utlänning som uppehåller sig i Nederländerna och uppger sig göra det med stöd av sina rättigheter i EG-fördraget, men som inte har företett något giltigt identitetskort eller pass, skall beredas tillfälle att förete sådan handling. För detta skall han beviljas en rimlig tidsfrist om två veckor."

Tvisten i målet vid den nationella domstolen

9 Den 3 december 2001 greps Salah Oulane av de nederländska myndigheterna då han var misstänkt för att olovligen uppehålla sig i landet. Salah Oulane, som saknade identitetshandlingar, hördes och uppgav därvid att han var fransk medborgare och att han sedan ungefär tre månader uppehöll sig i Nederländerna på semester. De

nederländska myndigheterna tog honom i förvar i väntan på att han skulle avvisas, med motiveringen att det förelåg risk för att han skulle undanhålla sig från denna avvisning.

10 Den 7 december samma år företedde han ett franskt identitetskort för myndigheterna. Dessa erkände därvid hans egenskap av gemenskapsmedborgare och ifrågasatte inte längre hans status som turist. I beslut av den 10 december 2001 upphävde Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie beslutet om tagande i förvar.

11 Den 27 juli 2002 grep järnvägspolisen Salah Oulane vid Rotterdams centralstation i en godstunnel till vilken allmänheten inte hade tillträde. Eftersom han saknade handlingar till styrkande av sin identitet hördes han och togs i förvar för avvisning. Han förklarade i förhör att han uppehöll sig i Nederländerna sedan 18 dagar och att han önskade återvända till Frankrike. De nederländska myndigheterna åberopade skyddandet av allmän ordning för att motivera tagandet i förvar då det inte kunde antas att den berörde skulle försöka undandra sig avvisning.

12 Den 2 augusti 2002 avvisades han till Frankrike.

Tolkningsfrågorna

13 Salah Oulane har vid Rechtbank te 's-Gravenhage ifrågasatt huruvida åtgärden att ta honom i förvar var lagenlig, och han har även begärt skadestånd jämte ränta.

14 Rechtbank te 's-Gravenhage har ansett det vara nödvändigt med en tolkning av gemenskapsrätten för att tvisten i målet vid denna domstol skall kunna avgöras, och den har därför vilandeförklarat målet för att ställa följande tolkningsfrågor till EG-domstolen:

"Beträffande det första målet:

1) Skall, efter att kontroller vid de inre gränserna avskaffats, artikel 4.2 tredje stycket i direktiv 73/148/EEG ... tolkas så, att myndigheterna i den medlemsstat där en person i egenskap av medborgare i en annan medlemsstat tillika turist med stöd av nämnda direktiv gör gällande en rätt att uppehålla sig i landet inte får medge denna rätt att uppehålla sig i landet förrän från och med den tidpunkt då personen uppvisar ett giltigt identitetskort eller pass?

2) För det fall att svaret på fråga 1 är jakande, är det enligt gällande gemenskapsrätt — särskilt mot bakgrund av icke-diskrimineringsprincipen och principen om fri rörlighet för tjänster — möjligt att göra ett undantag som innebär att myndigheterna i en medlemsstat först måste ge den berörda personen möjlighet att visa upp ett giltigt identitetskort eller pass?

3) Är det för besvarandet av fråga 2 av betydelse att inhemska medborgare inte har någon allmän legitimationsskyldighet enligt den nationella lagstiftningen i den medlemsstat i vilken personen åberopar en rätt att uppehålla sig?

4) För det fall att svaret på fråga 2 är jakande, innefattar gällande gemenskapsrätt ett krav på att medlemsstaten skall iaktta vissa krav avseende den tidsfrist som

den berörda personen skall ges för att visa upp ett giltigt identitetskort eller pass innan den beslutar om en förvaltningsrättslig tvångsåtgärd i form av en åtgärd avseende den förmodat olagliga vistelsen?

5) Utgör en förvaltningsrättslig tvångsåtgärd av det slag som nämns i fråga 4, och som består i att personen redan innan den tidsfrist som avses i fråga 4 har löpt ut omhändertas i avvisningssyfte i enlighet med artikel 59 i den nederländska utlänningslagen, ett oproportionellt stort intrång i den fria rörligheten för tjänster?

6) För det fall att fråga 1 besvaras nekande, kan det anses utgöra ett hinder för den fria rörligheten för tjänster enligt gällande gemenskapsrätt om en person som påstår sig vara medborgare i en annan medlemsstat tillika turist med stöd av artikel 59 i den nederländska utlänningslagen och med hänvisning till skyddet för allmän ordning — även om det skulle framgå att något allvarligt hot mot allmän ordning inte föreligger — omhändertas i avvisningssyfte under den tid under vilken denna person inte har styrkt sin uppehållsrätt genom att visa upp ett giltigt identitetskort eller pass, och så länge han inte framlägger bevis för denna rätt?

7) För det fall att det anses vara fråga om ett hinder av det slag som nämns i fråga 6, är den tidsfrist som medlemsstaten beviljar den berörda personen för att visa upp ett giltigt identitetskort eller pass av betydelse för att avgöra huruvida hindret är motiverat?

8) För det fall att det anses vara fråga om ett hinder av det slag som nämns i fråga 6, har det någon betydelse för frågan huruvida hindret är motiverat att medlemsstaten i efterhand har betalat skadestånd för den tid under vilken personen befann sig i förvar och ännu inte hade styrkt sin nationalitet genom att

visa upp ett giltigt pass eller identitetskort, om detta är brukligt vid felaktiga frihetsberövanden av utlänningar i medlemsstaten?

9) För det fall att en medlemsstat inte har föreskrivit någon allmän legitimationsskyldighet, utgör gällande gemenskapsrätt och särskilt icke-diskrimineringsprincipen hinder för att en medlemsstat inom ramen för en inre utlänningskontroll, med stöd av artikel 59 i den nederländska utlänningslagen, beslutar om omhändertagande i avvisningssyfte av en person som påstår sig vara turist under den tid under vilken personen inte har styrkt sin påstådda rätt att uppehålla sig i landet genom att visa upp ett giltigt identitetskort eller pass och så länge han inte framlägger bevis för denna rätt?

Beträffande det andra målet:

10) Utgör gällande gemenskapsrätt hinder för att inte betrakta en medborgare från en medlemsstat som en sådan medborgare som enligt gemenskapsrätten har en rätt att uppehålla sig i landet så länge han inte själv har åberopat en rätt att uppehålla sig i landet i egenskap av mottagare av tjänster gentemot den medlemsstat på vars territorium han befinner sig?

11) Skall uttrycket mottagare av tjänster inom området för den fria rörligheten för tjänster förstås så att, om en person (i) uppehåller sig i en annan medlemsstat under en längre period — möjligen längre än sex månader — (ii) och där grips för en straffbar gärning, (iii) och då inte kan uppge något hemvist eller någon fast bostad och (iv) inte heller har vare sig pengar eller bagage, vistelsen i den andra medlemsstaten utgör en tillräcklig grund för att anta att personen är mottagare av turistbetonade eller andra med korta vistelseperioder förbundna tjänster, såsom logi och tillhandahållande av måltider?"

Tolkningsfrågorna

Den första frågan

15 Den hänskjutande domstolen har ställt sin första fråga för att få klarhet i huruvida artikel 4.2 tredje stycket i direktiv 73/148 skall tolkas så, att en medlemsstats erkännande av rätten för en person, som mottar tjänster och som är medborgare i en annan medlemsstat, att uppehålla sig i landet förutsätter att denna medborgare företer identitetskort eller pass.

16 Det skall inledningsvis erinras om att principen om fri rörlighet för personer utgör en av grundvalarna för gemenskapen. De bestämmelser som hägnar denna rätt skall följaktligen ges en vid tolkning (se, bland annat, dom av den 9 november 2000 i mål C-357/98, Yiadom (REG 2000, s. I-9265, punkt 24).

17 Enligt fast rättspraxis utgör rätten för medborgarna i en medlemsstat att resa in i och uppehålla sig inom en annan medlemsstats territorium i enlighet med ändamålen med fördraget en rätt som grundar sig direkt på EG-fördraget, eller i förekommande fall på de bestämmelser som antagits för att genomföra detta fördrag (dom av den 8 april 1976 i mål 48/75, Royer, REG 1976, s. 497, punkt 31, svensk specialutgåva, volym 3, s. 73, och av den 5 mars 1991 i mål C-376/89, Giagounidis, REG 1991, s. I-1069, punkt 12).

18 Beviljandet av ett tillfälligt uppehållstillstånd för en medborgare i en medlemsstat skall följaktligen inte anses som en handling som medför rättigheter, utan som en handling för att från medlemsstatens sida fastställa vilken situation en medborgare i en annan medlemsstat befinner sig i mot bakgrund av bestämmelserna i gemenskapsrätten (se, bland annat, dom av den 23 mars 2004 i mål C-138/02, Collins, REG 2004, s. I-2703, punkt 40).

19 När det särskilt gäller medborgare i en medlemsstat som uppehåller sig i en annan medlemsstat i egenskap av mottagare av tjänster, föreskrivs i artikel 6 i direktiv 73/148 att den stat som mottagit nämnda medborgare kan förena beviljandet av ett tillfälligt uppehållstillstånd med krav på företeende av den handling med vilken medborgaren kom in i landet. Dessutom följer det av artikel 4.2 tredje stycket i samma direktiv att om den tid under vilken tjänsterna utförs inte överstiger tre månader skall identitetskortet eller passet vara tillräckligt för den berörda personens vistelse.

20 Dessa villkor har på intet sätt ändrats inom ramen för Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG (Text av betydelse för EES) (EGT L 158, 2004, s. 77).

21 Av detta följer att en medlemsstat har rätt att kräva av mottagare av tjänster som är bosatta i andra medlemsstater, och som önskar uppehålla sig i förstnämnda medlemsstat, att de styrker sin identitet och nationalitet.

22 Som Europeiska gemenskapernas kommission på goda grunder har betonat är syftet med skyldigheten att förebringa ett giltigt identitetskort eller ett pass dels att förenkla lösningen av de problem som är förknippade med bevisningsförfarandet avseende rätten att uppehålla sig i landet, inte bara för medborgare utan också för de nationella myndigheterna, dels att fastställa de maximala villkor som en medlemsstat kan uppställa för berörda personer för erkännande av deras rätt att uppehålla sig i landet.

23 Den omständigheten att ett sådant bevis under alla förhållanden endast kan förebringas genom företeende av ett giltigt identitetskort eller pass går emellertid helt klart utöver ändamålen med direktiv 73/148.

24 Företeendet av ett giltigt identitetskort eller pass till styrkande av gemenskapsmedborgarskap utgör nämligen en administrativ formalitet vars enda syfte är att de nationella myndigheterna skall fastställa en rättighet som direkt följer av den ifrågavarande personens egenskaper.

25 Om den berörda personen trots att han inte företett något giltigt identitetskort eller pass ändå med andra medel kan bevisa sin nationalitet så att det inte råder någon osäkerhet härom, får den mottagande medlemsstaten inte ifrågasätta nämnda persons rätt att uppehålla sig i landet enbart med hänvisning till att han inte har företett någon av ovannämnda handlingar (se, för ett liknande resonemang, dom av den 25 juli 2002 i mål C-459/99, MRAX, REG 2002, s. I-6591, punkt 62).

26 Svaret på den första frågan är följaktligen att artikel 4.2 tredje stycket i direktiv 73/148 skall tolkas så, att en medlemsstats erkännande av rätten för en person som mottar tjänster, och som är medborgare i en annan medlemsstat, att uppehålla sig i förstnämna medlemsstat inte får villkoras av att denna medborgare företer ett giltigt identitetskort eller pass, när han med andra medel kan bevisa sin nationalitet så att det inte råder någon osäkerhet härom.

27 Med hänsyn till svaret på den första frågan saknas skäl att besvara frågorna 2 och 4.

Den tredje frågan

28 Den hänskjutande domstolen har ställt fråga 3, vilken är aktuell även om fråga 2 inte besvaras, för att få klarhet i huruvida gemenskapsrätten utgör hinder för att medlemsstaternas medborgare i en annan medlemsstat åläggs en skyldighet att förete giltigt identitetskort eller pass för att bevisa sin nationalitet trots att denna medlemsstat inte föreskriver en allmän identifieringsskyldighet för sina egna medborgare.

29 Av beslutet om hänskjutande framgår att det enligt nationell rättspraxis inte finns någon övergripande och allmän identifieringsskyldighet i nederländsk lagstiftning, utan endast begränsade skyldigheter som gäller vid bestämda situationer. En av dessa skyldigheter gäller kontrollen av utlänningar.

30 Enligt denna rättspraxis är en person som vid en kontroll uppger sig ha nederländsk nationalitet skyldig att göra sin identitet sannolik. Förutom företeende av giltigt identitetskort eller pass eller till och med körkort som är utfärdat i Nederländerna, kan identiteten göras sannolik genom kontroll i de lokala myndigheternas register. Om däremot en person uppger sig vara medborgare i en annan medlemsstat utan att

kunna förete giltigt identitetskort eller pass kan de nationella myndigheterna ta vederbörande i förvar fram till dess att han företer dessa handlingar.

31 Under dessa förhållanden måste medborgare i andra medlemsstater, som uppehåller sig i Nederländerna för de ändamål som avses i fördraget, i praktiken alltid medta identitetshandling medan medborgare i sistnämnda medlemsstat inte har någon sådan skyldighet, något som den hänskjutande domstolen också har påpekat.

32 Det skall understrykas att en sådan ordning betyder en uppenbar åtskillnad i behandling av nederländska medborgare i förhållande till medborgare i andra medlemsstater. En sådan åtskillnad i behandling är förbjuden enligt fördraget.

33 Artikel 49 EG utgör nämligen, inom området för det fria tillhandahållandet av tjänster, ett särskilt uttryck för principen om likabehandling i artikel 12 EG, som innehåller ett förbud mot all diskriminering på grund av nationalitet (se dom av den 5 december 1989 i mål C-3/88, kommissionen mot Italien, REG 1989, s. 4035, punkt 8, svensk specialutgåva, volym 10, s. 269, och dom av den 16 januari 2003 i mål C-388/01, kommissionen mot Italien, REG 2003, s. I-721, punkt 13).

34 Gemenskapsrätten utgör visserligen inte något hinder för en medlemsstat att kontrollera att skyldigheten att alltid kunna uppvisa en identitetshandling efterlevs, men då måste samma skyldighet i fråga om identitetskort även gälla för dess egna medborgare (dom av den 27 april 1989 i mål C-321/87, kommissionen mot Belgien, REG 1989, s. 997, punkt 12, och av den 30 april 1998 i mål C-24/97, kommissionen mot Tyskland, REG 1998, s. I-2133, punkt 13).

35 Fråga 3 skall alltså besvaras så, att artikel 49 EG utgör hinder för att medlemsstaternas medborgare i en annan medlemsstat åläggs en skyldighet att förete ett giltigt identitetskort eller pass för att bevisa sin nationalitet, trots att denna medlemsstat inte föreskriver en allmän identifieringsskyldighet för sina egna medborgare utan låter dem bevisa sin identitet med alla de medel som är tillåtna enligt den nationella rätten.

Frågorna 5, 6, 7, 8 och 9

36 Den nationella domstolen har ställt frågorna 5, 6, 7, 8, och 9 för att få klarhet i huruvida en åtgärd, innebärande att en person som är medborgare i en annan stat tas i förvar för avvisning trots att allmän ordning inte äventyras, som vidtas på grundval av att denna medborgare inte företett giltigt identitetskort eller pass, utgör ett hinder för det fria tillhandahållandet av tjänster och, om så är fallet, huruvida detta hinder kan rättfärdigas.

37 Domstolen erinrar inledningsvis om att den genom artikel 49 EG införda principen om frihet att tillhandahålla tjänster även inbegriper frihet för mottagare av tjänster att bege sig till en annan medlemsstat för att där motta en tjänst utan att hindras av restriktioner, emedan turister skall anses som mottagare av tjänster (dom av den 19 januari 1999 i mål C-348/96, Calfa, REG 1000, s. I-11, punkt 16).

38 Som domstolen har slagit fast får medlemsstaterna vidta tvångsåtgärder vid åsidosättande av skyldigheten att förete identitetskort eller pass, förutsatt att tvångsåtgärderna är jämförbara med de tvångsåtgärder som vidtas vid liknande

nationella överträdelser och att de är proportionerliga (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 september 1999 i mål C-378/97, Wijsenbeek, REG 1999, s. I-6207, punkt 44).

39 Konungariket Nederländerna uppställer emellertid för det första inte något allmänt identifieringskrav för sina medborgare, med möjlighet att styrka sin identitet med alla tillgängliga medel.

40 För det andra utgör sådana åtgärder som fängelse eller avvisning, som uteslutande grundas på det faktum att den berörda personen inte har uppfyllt i lag föreskrivna formaliteter rörande kontrollen av utlänningar, ett åsidosättande av själva kärnan i den rätt att uppehålla sig i landet som direkt följer av gemenskapsrätten, och de är uppenbart oproportionerliga i förhållande till hur svår överträdelsen är (se dom av den 3 juli 1980 i mål 157/79, Pieck, REG 1980, s. 2171, punkterna 18 och 19, svensk specialutgåva, volym 5, s. 267, och av den 12 december 1989 i mål C-265/88, Messner, REG 1989, s. I-4209, punkt 14, svensk specialutgåva, volym 10, s. 281, samt domen i det ovannämnda målet MRAX, punkt 78).

41 En åtgärd i form av tagande i förvar kan endast grundas på en uttrycklig undantagsbestämmelse såsom artikel 8 i direktiv 73/148, enligt vilken medlemsstaterna har rätt att tillämpa restriktioner avseende rätten för medborgare i andra medlemsstater att uppehålla sig i landet i den mån dessa åtgärder kan rättfärdigas av hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa (se, för ett liknande resonemang, domen av den 16 januari 2003 i det ovannämnda målet kommissionen mot Italien, punkt 19).

42 Som utgångspunkt för tolkningsfrågorna förutsätts emellertid att det inte finns något faktiskt och allvarligt hot mot den allmänna ordningen. Det faktum att de i lag föreskrivna formaliteterna avseende utlänningars inresa, rörlighet och vistelse inte är uppfyllda, kan i sig inte medföra att allmän ordning och säkerhet åsidosätts (se domarna i de ovannämnda målen Royer, punkt 47, och MRAX, punkt 79).

43 Det skall i detta sammanhang tilläggas att det, i likhet med vad generaladvokaten på goda grunder påpekade i punkt 103 i sitt förslag till avgörande, saknar betydelse att skadestånd jämte ränta kan utdömas i efterhand på grund av att tagandet i förvar var olagligt.

44 Mot bakgrund av vad som anförts skall dessa frågor besvaras så, att en åtgärd som innebär att en person som är medborgare i en annan stat tas i förvar för avvisning och som, trots att allmän ordning inte äventyras, vidtas på grundval av att denna medborgare inte företett giltigt identitetskort eller pass, utgör hinder för det fria tillhandahållandet av tjänster som inte kan rättfärdigas, och den strider således mot artikel 49 EG.

Frågorna 10 och 11

45 Den hänskjutande domstolen har ställt frågorna 10 och 11 för att få klarhet i huruvida begreppet "mottagare av tjänster" skall tolkas så, att en medborgare i en medlemsstat kan antas vara mottagare av turistbetonade tjänster i en annan medlemsstat enbart genom att uppehålla sig inom denna stats territorium under en längre period än sex månader, även om denna medborgare inte kan styrka hemvist eller fast bostad och inte heller har pengar eller bagage.

46 Av de handlingar som underställts domstolen framgår att sökanden i målet vid den nationella domstolen vid kvarhållandet inom ramen för det första förfarandet inte åberopade att han var mottagare av tjänster, och särskilt i egenskap av turist. Han uppgav nämligen för de nationella myndigheterna endast att han befann sig i Nederländerna sedan 18 dagar och att han ville återvända till Frankrike.

47 Det skall i detta avseende erinras om att domstolen skall ge den nationella domstolen alla de upplysningar om gemenskapsrättens tolkning som kan vara användbara vid avgörandet av målet vid den nationella domstolen, även om den nationella domstolen inte hänvisar till dessa upplysningar i sina frågor (se dom av den 12 december 1990 i mål C-241/89, SARPP, REG 1990, s. I-4695, punkt 8, och av den 7 september 2004 i mål C-456/02, Trojani, REG 2004, s. I-0000, punkt 38).

48 Mot bakgrund av denna princip skall följande konstateras.

49 Det stämmer visserligen att rätten för medborgare i en medlemsstat att uppehålla sig i en annan medlemsstat följer direkt av fördraget. Den mottagande medlemsstaten kan dock kräva att dessa gemenskapsmedborgare iakttar vissa administrativa formaliteter för att en sådan rätt skall tillerkännas dem.

50 När det gäller en mottagare av en tjänst föreskrivs de praktiska formerna för ett sådant tillerkännande i direktiv 73/148.

51 Det följer av artikel 4.2 i det direktivet att personer som tillhandahåller och mottar tjänster skall ha rätt att uppehålla sig i landet under lika lång tid som tjänsterna utförs. Om denna tid överstiger tre månader, skall den medlemsstat där tjänsterna utförs utfärda ett tillfälligt uppehållstillstånd som styrker denna rätt. Om denna tid inte överstiger tre månader skall det identitetskort eller pass med vilket vederbörande kom in i landet vara tillräckligt för vistelsen.

52 Enligt artikel 6 i direktiv 73/148 får medlemsstaterna, för att utfärda uppehållstillstånd, av den berörda personen endast kräva att han, förutom att uppvisa någon av de ovan nämnda identitetshandlingarna, skall bevisa att han eller hon "tillhör någon av de personkategorier som avses i artiklarna 1 och 4" i samma direktiv.

53 Det skall för det första erinras om att identitet och nationalitet kan bevisas med andra medel (se punkt 25 i denna dom). För det andra får den slutsatsen dras att, i brist på förtydligande av vilka bevismedel som får användas av den berörda personen för att bevisa att han eller hon tillhör någon av personkategorierna i artiklarna 1 och 4 i direktiv 73/148, sådan bevisföring kan ske med varje lämpligt medel (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 februari 1991 i mål C-363/89, REG 1991, s. I-273, punkterna 15 och 16).

54 Utan att det inverkar på frågor rörande allmän ordning, allmän säkerhet och folkhälsan ankommer det på en medlemsstats medborgare att i egenskap av mottagare av tjänster tillhandahålla den bevisning som krävs för att visa att de lagligen uppehåller sig i landet.

55 För det fall en medborgare i en medlemsstat inte kan bevisa att villkoren är uppfyllda för att han eller hon skall ha rätt att i egenskap av mottagare av tjänster i den mening som avses i direktiv 73/148 uppehålla sig i landet, får den mottagande medlemsstaten besluta om avvisning så länge den inte överskrider de gränser som uppställs inom gemenskapsrätten.

56 Frågorna 10 och 11 skall följaktligen besvaras så, att det ankommer på en medlemsstats medborgare, som uppehåller sig i en annan medlemsstat i egenskap av mottagare av tjänster, att tillhandahålla den bevisning som krävs för att visa att de lagligen uppehåller sig i landet. Förebringas inte sådan bevisning får den mottagande medlemsstaten besluta om avvisning så länge den inte överskrider de gränser som uppställs inom gemenskapsrätten.

Rättegångskostnader

57 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

På dessa grunder beslutar domstolen (första avdelningen) följande dom:

1) **Artikel 4.2 tredje stycket i rådets direktiv 73/148/EEG av den 21 maj 1973 om avskaffande av restriktioner för rörlighet och bosättning inom gemenskapen för medborgare i medlemsstaterna i fråga om etablering och tillhandahållande av tjänster skall tolkas så, att en medlemsstats erkännande av rätten för en person som mottar tjänster, och som är medborgare i en annan medlemsstat, att uppehålla sig i förstnämnda medlemsstat inte får villkoras av att denna medborgare företer ett giltigt identitetskort eller pass, när han med andra medel kan bevisa sin nationalitet så att det inte råder någon osäkerhet härom.**

2) **Artikel 49 EG utgör hinder för att medlemsstaternas medborgare i en annan medlemsstat åläggs en skyldighet att företeett giltigt identitetskort**

eller pass för att bevisa sin nationalitet, trots att denna medlemsstat inte föreskriver en allmän identifieringsskyldighet för sina egna medborgare utan låter dem bevisa sin identitet med alla de medel som är tillåtna enligt den nationella rätten.

3) En åtgärd som innebär att en person som är medborgare i en annan stat tas i förvar för avvisning och som, trots att allmän ordning inte äventyras, vidtas på grundval av att denna medborgare inte företett giltigt identitetskort eller pass, utgör hinder för det fria tillhandahållandet av tjänster som inte kan rättfärdigas, och den strider således mot artikel 49 EG.

4) Det ankommer på en medlemsstats medborgare, som uppehåller sig i en annan medlemsstat i egenskap av mottagare av tjänster, att tillhandahålla den bevisning som krävs för att visa att de lagligen uppehåller sig i landet. Förebringas inte sådan bevisning får den mottagande medlemsstaten besluta om avvisning så länge den inte överskrider de gränser som uppställs inom gemenskapsrätten.

Underskrifter