ud fra et frit skøn fra de nationale myndigheders side.

2. En medlemsstat kan hverken forlange, at en person, der er beskyttet af fællesskabsretten, skal være i besiddelse af en opholdstilladelse i stedet for det opholdsbevis, som er foreskrevet ved artikel 4, stk. 2 i direktiv nr. 68/360 sammenholdt med bilaget til dette direktiv, eller idømme sanktioner for en sådan manglende tilladelse.
3. Retsvirkningen af en tidligere domfældelse, der er sket på grundlag af nationale bestemmelser, som ikke er i overensstemmelse med fællesskabsrettens krav, kan ikke begrunde en skærpelse af de straffe, der finder anvendelse ved krænkelse af forskrifter, som en medlemsstat har udstedt for at sikre anvendelsen af direktiv nr. 68/360 inden for sit område.
4. Det tilkommer de nationale myndigheder i hver medlemsstat i givet fald at straffe en person, som er omfattet af fællesskabsretten, og som ikke er i besiddelse af et af de legitimationsdokumenter, der er omhandlet i artikel 3, stk. 1 i direktiv nr. 68/360, idet det dog er en forudsætning, at de anvendte straffe skal stå i et rimeligt forhold til arten af de begåede overtrædelser.

I sag 8/77

angående en anmodning, som i henhold til EØF-traktatens artikel 177 er indgivet til Domstolen af Amtsgericht Reutlingen (Forbundsrepublikken Tyskland) for i de straffesager, der verserer for nævnte ret mod

CONCETTA SAGULO, GENNARO BRENCA OG ADDELMADJID BAKHOUCHE, bossiddende i Reutlingen,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af EØF-traktatens artikler 7 og 48, som vedrører henholdsvis forbud mod forskelsbehandling på grund af nationalitet og arbejdskraftens frie bevægelighed, samt af artikel 4 i Rådets direktiv nr. 68/360 af 15. oktober 1968 om afskaffelse af restriktioner om rejse og ophold inden for Fællesskabet for medlemsstaternes arbejdstagere og deres familiemedlemmer,

afsiger

DOMSTOLEN

sammensat af: præsidenten H. Kutscher, afdelingsformændene A. M. Donner og P. Pescatore, dommerne J. Mertens de Wilmars, M. Sørensen, A. J. Mackenzie Stuart, A. O'Keeffe, G. Bosco og A. Touffait,

generaladvokat: G. Reischl
justitssekretær: A. Van Houtte

følgende

DOM

Sagsfremstilling

Sagsomstændighederne, retsforhandlingernes forløb og de indlæg, som er indgivet i henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen, kan sammenfattes således:

I — De faktiske omstændigheder og retsforhandlingernes forløb

Amtsgericht Reutlingen har ved afgørelse (Strafbefehl) af 21. november 1975 i overensstemmelse med anklagemyndighedens påstand af 12. november idømt Concetta Sagulo-Avolio, som er bogbinderske med italiensk statsborgerskab, en bøde på 100 DM i henhold til § 47, stk. 1, nr. 2 i Ausländergesetz (lov om udlændinge) af 28. april 1965 (Bundesgesetzblatt 1965 I, nr. 19, s. 353) for at have opholdt sig i Forbundsrepublikken Tyskland fra den 24. februar til den 4. september 1975 uden at være i besiddelse af pas eller opholdstilladelse.

Sagulo har den 28. november 1975 indgivet protest (Einspruch) mod denne afgørelse til Amtsgericht Reutlingen.

Amtsgericht Reutlingen har ved afgørelse i straffesag af 25. november 1976 idømt Gennaro Brenca, som er arbejder med italiensk statsborgerskab, en bøde på 100 DM for at have opholdt sig i Forbundsrepublikken Tyskland fra den 30. februar til den 16. juni 1976 uden pas eller opholdstilladelse. Brenca har indgivet protest mod denne afgørelse til Amtsgericht Reutlingen.

Den arbejdsløse franske statsborger Addelmadjid Bakhouche blev, efter at han fra den 22. juni 1962 til den 14. november 1973 havde været udstationeret i Forbundsrepublikken Tyskland som medlem af de franske væbnede styrker, tildelt en opholdstilladelse, som var gyldig fra den 12. december 1973 til den 11. december 1974.

Bakhouche har ikke, til trods for gentagne påbud fra de kompetente myndigheder, ansøgt om forlængelse af denne opholdstilladelse; han blev anbragt i varetægtsarrest for overtrædelse af loven om udlændinge, og den 12. marts 1976 har Amtsgericht Reutlingen på grund af dette forhold idømt ham en bøde på 1 200 DM under hensyntagen til den udståede varetægtsarrest.

Ved anklageskrift af 24. september 1976 har anklagemyndigheden rejst tiltalte mod Bakhouche ved Amtsgericht Reutlingen for fortsat at have opholdt sig i Forbundsrepublikken uden opholdsstilladelse.

Amtsgericht Reutlingen har ved kendelse af 13. januar 1977 i medfør af EØF-traktatens artikel 177 besluttet at udsætte de tre straffesager indtil Domstolen har afgjort følgende præjudicielle spørgsmål:

1. Kan det i artikel 4 i Rådets direktiv nr. 68/360 nævnte særlige opholdsbevis (Aufenthalts*bescheinigung*), der har konstaterende virkning for de af EØF-traktatens artikel 48 ff omfattede udlændinge i forvaltnings- og strafferetlig henseende, ligestilles med den almindelige opholdstilladelse (Aufenthalts*erlaubnis*) ifølge den tyske lov om udlændinge, med det resultat, at disse udlændinge i tilfælde af, at opholdsbeviset mangler eller bliver ugyldigt, kan straffes efter § 47, stk. 1, nr. 1 eller 2 i lov om udlændinge for ophold eller indrejse uden gyldig opholdstilladelse efter § 5 i lov om ud-

lændinge, eller er dette i strid med EØF-traktaten?

2. Er det i strid med EØF-traktaten, at en udlænding, der er omfattet af EØF-traktatens artikel 48 og har umiddelbare rettigheder efter det ovenfor nævnte rådsdirektiv, kun meddeles opholdstilladelse i henhold til § 5 i lov om udlændinge med de eventuelle ulemper efter samme lovs § 47?
3. Er det i strid med forbudet mod forskelsbehandling i EØF-traktatens artikel 7 eller i øvrigt med denne traktats indhold og ånd — artikel 5 —, at en udlænding, der i henhold til EØF-traktatens artikel 48 eller en af dens gennemførelsesbestemmelser er eller var berettiget til at opholde sig henholdsvis rejse ind i Forbundsrepublikken Tyskland med de i disse bestemmelser nævnte formål for øje, og hvis oligatoriske nationale pas eller tilsvarende legitimation, jf. § 3 i lov om udlændinge og § 10 i lov om ophold for statsborgere fra EØF, er blevet ugyldig, kan straffes i henhold til den tyske lov om udlændinge, § 47, stk. 1, nr. 1 eller 2, for overtrædelse af nævnte lov med frihedsstraf på indtil et år eller indtil 360 dagbøder, mens en indlænding, hvis obligatoriske identitetskort (Personalausweis) i henhold til tilsvarende forbunds- og delstatslove om identitetskort er blevet ugyldigt, blot straffes med bøde (§ 47 i Ordnungswidrigkeitsgesetz — men i reglen ikke forfølges), som ved uagtsomhed kan udgøre op til 500 DM og ved fortsæt op til 1 000 DM?
4. Ville det være i strid med EØF-traktaten, at en af samme traktats artikel 48 omfattet udlænding, der allerede i det foregående år er blevet idømt en bøde for forsætlig overtrædelse af loven om udlændinge, fordi han havde opholdt sig på forbundsområdet uden opholdstilladelse, nu idømmes frihedsstraf for et tilsvarende forhold som følge af den nævnte doms gentagelsesvirkning?

Kendelsen fra Amtsgericht Reutlingen er blevet registreret på Domstolens justitskontor den 18. januar 1977.

I henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for Det europæiske økonomiske Fællesskabs Domstol er der den 22. marts 1977 indgivet skriftlige indlæg af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber.

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

II — Skriftlige indlæg for Domstolen

Indlægget fra *Kommissionen for De europæiske Fællesskaber* kan i det væsentlige gengives således:

Vedrørende det første spørgsmål

Dette spørgsmål vedrører problemet, om kriterierne i § 47, stk. 1, nr. 1 (indrejse uden opholdstilladelse) og nr. 2 (ophold uden opholdstilladelse) i den tyske lov om udlændinge finder anvendelse på det opholdsbevis, som er foreskrevet ved artikel 4, stk. 2 i Rådets direktiv nr. 68/360 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; org.ref. JO L 257, s. 13).

a) Udstrækningen af det første spørgsmål til at omfatte forholdet indrejse uden opholdstilladelse må bero på en unøjagtig formulering. § 2, stk. 1 i den tyske lov af 22. juli 1969 om indrejse og ophold for statsborgere fra EØF-medlemsstaterne (Bundesgesetzblatt 1969 I, nr. 65, s. 927) bestemmer udtrykkelig, at de personer, som i henhold til § 1 nyder ret til fri bevægelighed, kan rejse ind i Forbundsrepublikken Tyskland uden at være i besiddelse af opholdstilladelse. Bestemmelserne i denne lov går, som lex specialis, forud for bestemmelserne i loven om udlændinge. Det forhold, at personer, som EØF-traktatens artikel 48 tillægger ret til fri bevægelighed, rejser ind i For-

bundsrepublikken uden opholdstilladelse udgør således ikke en strafbar handling ifølge Forbundsrepublikkens nationale ret.

b) For så vidt angår ophold uden opholdstilladelse, drejer det sig om at få oplyst, om mangel på eller udløb af det opholdsbevis for statsborgere i en medlemsstat, som er omhandlet i artikel 4 i direktiv nr. 68/360, kan medføre strafferetlige følger i henhold til § 47, stk. 1, nr. 2 i den tyske lov om udlændinge; svaret på dette spørgsmål afhænger af den retlige natur af dette opholdsbevis.

Det fremgår af Domstolens dom af 8. april 1976 (sag 48/75, Royer, Sml. s. 497), at retten til fri bevægelighed følger direkte af EØF-traktatens artikel 48 og dennes gennemførelsesbestemmelser; udstedelse af et opholdsbevis er ikke retsskabende men alene konstaterende. Derimod er den almindelige opholdstilladelse efter § 2, stk. 1 i den tyske lov om udlændinge retsstiftende. Den opholdsret, som tillægges ved traktatens artikel 48, eksisterer således uafhængig af det opholdsbevis, som er omhandlet i artikel 4 i direktiv nr. 68/360, og består fortsat selv om et sådant bevis bliver ugyldigt; derimod forudsætter tilblivelsen og den fortsatte beståen af den ret til ophold, som er omhandlet i § 2, stk. 1 i loven om udlændinge, at der foreligger en gyldig opholdstilladelse.

Til trods for disse grundlæggende forskelle kan spørgsmålet, om disse to opholdstilladelser i forvaltnings- og strafferetlig henseende kan ligestilles, ikke uden videre generelt besvares benægtende. Begrebet opholdstilladelse er faktisk tvetydigt: det omfatter både den simple dokumentation for en bestående opholdsret og selve denne ret.

Ved anvendelsen af nationale bestemmelser, der betragter opholdstilladelsen som en dokumentation, dvs. som et bevismiddel for en bestående ret, kan denne tilladelse sidestilles med opholdsbeviset efter artikel 4 i direktiv nr. 68/360. Domstolen har ved flere lejligheder statueret, at fællesskabsretten ikke er til hinder for, at medlemsstaterne anvender deres nationale bestemmelser vedrørende kontrol med udlændinge, herunder sanktioner, som er egnede og påkrævede for deres gennemførelse.

Drejer det sig derimod om nationale lovbestemmelser, hvis genstand er opholdstilladelsen som en materiel ret til ophold, så kan en sidestilling med det opholdsbevis, som er omhandlet i direktivet, ikke komme på tale. I dette tilfælde kan sidestillingen kun gennemføres på området for selve opholdsretten efter traktatens artikel 48; spørgsmålet drejer sig her ikke om, hvorvidt dokumentationen mangler eller bliver ugyldig, men om, hvorvidt betingelserne for selve retten til fri bevægelighed mangler eller ikke længere er opfyldt.

Hverken ordlyden af eller formålet med den omtvistede bestemmelse og ej heller de sanktioner, der fastsat for overtrædelse heraf, gør det muligt klart at tage stilling til den konkrete anvendelighed af straffebestemmelsen i § 47, stk. 1, nr. 2 i lov om udlændinge, hvis det opholdsbevis, som er omhandlet i artikel 4 i direktiv nr. 68/360, mangler eller bliver ugyldigt; under alle omstændigheder kan det udledes af det forhold, som består mellem § 47 og de andre bestemmelser i loven om udlændige, at det snarere drejer sig om en dokumentation end om en materiel ret.

Under hensyn til disse forbehold må det statueres, at det opholdsbevis, som er omhandlet i artikel 4 i direktiv nr. 68/360, ikke kan sidestilles med den almindelige opholdstilladelse, der er omhandlet i loven om udlændinge.

Vedrørende det andet spørgsmål

Hvis straffebestemmelsen i § 47, stk. 1, nr. 2 i loven om udlændinge omfatter den materielle ret til ophold, kan dens anvendelse ikke være afhængig af den type opholdstilladelse, som er valgt, en-

ten i medfør af direktiv nr. 68/360 eller den nationale lov, af de myndigheder, der har kompetence på området for kontrol med udlændinge: den blotte udstedelse af den almindelige opholdstilladelse, som er fastlagt ved § 2, stk. 1 i loven om udlændinge, kan ikke påvirke en materielle retsstilling for en udlænding, som direkte udleder sin ret til ophold af traktatens artikel 48. Hvis § 47, stk. 1, nr. 2 i lov om udlændinge derimod omfatter tilladelsen i form af dokumentation, vil den straffesanktion, der er fastsat for mangel eller udløb af gyldigheden for begge tilladelser, finde anvendelse.

De kompetente myndigheder på området for de nationale bestemmelser om kontrol med udlændinge er under alle omstændigheder forpligtede til ved udstedelsen af dokumentationen for opholdsret til udlændinge, der udleder deres ret af traktatens artikel 48, at overholde de pågældende fællesskabsretlige bestemmelser og de nationale retlige bestemmelser, som er udstedt til deres gennemførelse: dette gælder især for artikel 4 i direktiv nr. 68/360 og § 3 i den tyske lov om indrejse og ophold for statsborgere fra EØF-medlemsstater.

Vedrørende det tredje spørgsmål

Det forhold, at en udlænding rejser ind i eller opholder sig i Forbundsrepublikken uden at være i besiddelse af et gyldigt pas, således som det er foreskrevet ved § 3 i loven om udlændinge og ved § 10 i loven om indrejse og ophold for statsborgere fra EØF-medlemsstater, udgør ifølge § 47, stk. 1, nr. 1 og 2, en strafbar handling, som straffes med fængsel eller bøde; derimod udgør statsborgeres overtrædelser af pligten til at være i besiddelse af legitimationsdokumenter kun forseelser, som straffes med en bøde, hvis fastsættelse er overladt til den kompetente myndigheds skøn i overensstemmelse med § 7 i Ordnungswidrigkeitsgesetz af 25. marts 1952 (Bundesgesetzblatt 1952 I, nr. 13, s. 177).

Den forpligtelse til at være i besiddelse af legitimationsdokumenter, som påhviler udlændinge, der i medfør af traktatens artikel 48 er berettigede til fri bevægelighed, kan ikke bedømmes anderledes end den tilsvarende forpligtelse for indlændinge. Fællesskabsretten er ikke til hinder for, at medlemsstaterne kan fastsætte regler for indrejse og ophold for disse udlændinge ved særlige påbud i forbindelse med kontrollen med udlændinge og foreskriver de nødvendige sanktioner for at garantere deres gennemførelse. Disse sanktioner skal imidlertid være adækvate og afpasset efter krænkelsens grovhed; i modsat fald vil de udgøre en hindring for den frie bevægelighed for personer. De skal desuden respektere princippet om lige behandling af statsborgere og udlændinge og være sammenlignelige med de sanktioner, som rammer statsborgere for handlinger af samme betydning.

Det kan ikke anses for en forseelse, at udlændinge, som er omfattet af traktatens artikel 48, rejser ind og opholder sig på det nationale område uden pas eller tilsvarende legitimation.

En statsborgers overtrædelser af pligten til at være i besiddelse af legitimationsdokumenter kan i medfør af den nationale ret nemlig kun sanktioneres med bøde; at ophøje de samme forhold, begået af udlændinge, til handlinger, der straffes med fængsel, udgør en krænkelse af forbudet mod forskelsbehandling i EØF-traktatens artikel 7.

Desuden udgør krænkelserne af pligten til at være i besiddelse af legitimationsdokumenter ifølge deres egen natur ikke en handling, der kan belægges med straf. Frihedsberøvelse og bøder, forstået som kriminalretlige sanktioner, er fuldstændigt uforholdsmæssige i forhold til den ulovlige karakter af en simpel krænkelse af formforskrifter vedrørende kontrollen med udlændinge; sådanne straffetrusler kan være af en sådan art, at de udgør en direkte hindring for den frie bevægelighed, der er beskyttet af fællesskabsretten.

De samme betragtninger gælder for den strafbare karakter af mangel på eller

udløb af opholdstilladelsens gyldighed. Under hensyn til den rent konstaterende natur af opholdstilladelsen for udlændinge, som er berettiget i medfør af traktatens artikel 48, udgør det forhold, at dette bevis ikke forskaffes, ikke en mere alvorlig ulovlig handling på det kriminalretlige plan end en krænkelse af pligten til at være i besiddelse af legitimationsdokumenter.

Den udlænding, som oprindeligt i medfør af traktatens artikel 48 har været berettiget til indrejse og ophold, og som har mistet denne ret, er ikke længere beskyttet af fællesskabsretten fra det tidspunkt, hvor betingelserne i artikel 48 ikke længere er opfyldt; medlemsstaterne kan således anvende deres almindelige bestemmelser for kontrol med udlændinge for forhold, som er indtrådt senere end denne dato.

Vedrørende det fjerde spørgsmål

De betragtninger, som er anført vedrørende det tredje spørgsmål, gælder også for det fjerde. Det er vigtigt at understrege, at en første domfældelse, som er i strid med fællesskabsretten, ikke kan have nogen indflydelse på bedømmelsen af det samme forhold i tilfælde af en ny retsforfølgning.

Kommissionens *konklusion* er, at de spørgsmål, som er blevet forelagt Domstolen, bør besvares således:

1. Den ret til ophold, som er tillagt ved EØF-traktatens artikel 48 og dennes gennemførelsesbestemmelser, eksisterer uden udstedelse af en opholdstilladelse og fortsætter med at bestå efter udløb af tilladelsens gyldighed. De sanktioner, som er fastlagt i medlemsstaternes lovgivninger for kontrollen med udlændinge, for mangel eller bortfald af den materielle ret til ophold, finder ikke anvendelse, når opholdstilladelsen for en udlænding, som er berettiget i medfør af EØF-traktatens artikel 48, mangler eller er udløbet.
2. Medlemsstaterne er forpligtede til at udlevere en dokumentation i overensstemmelse med bestemmelserne i Rådets direktiv nr. 68/360 til udlændinge, som er berettiget til ophold i medfør af EØF-traktatens artikel 48.
3. Medlemsstaternes nationale regler for kontrollen med udlændinge krænker forbudet mod forskelsbehandling i EØF-traktatens artikel 7, når og i det omfang de ophøjer den krænkelse af forpligtelsen til at være i besiddelse af legitimationsdokumenter, som begås af en udlænding, der i medfør af EØF-traktatens artikel 48 er berettiget, til en lovovertrædelse, som er belagt med fængsels- eller bødestraf, mens den samme krænkelse, begået af en indlænding, er belagt med en bødestraf, hvis størrelse er overladt til de forvaltningsretlige myndigheders skøn. Det forhold, at disse krænkelser anses som ulovlige handlinger, der medfører kriminalretlige følger, udgør desuden på grund af sanktionens uforholdsmæssighed, en direkte hindring for den frie bevægelighed, som er garanteret ved EØF-traktatens artikel 48 ff. Det forholder sig på samme måde for de sanktioner, der er fastlagt i medlemsstaternes lovgivning for kontrollen med udlændinge, som omfatter mangel på eller udløb af opholdsstilladelsens gyldighed.

III — Mundtlig forhandling

Kommissionen, repræsenteret af sin juridiske konsulent, Norbert Koch, har afgivet mundtlige indlæg og besvaret et af Domstolen stillet spørgsmål i retsmødet den 24. maj 1977.

Generaladvokaten for fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 14. juni 1977.

Præmisser

1 Ved kendelse af 13. januar 1977, indgået til Domstolens justitskontor den 18. januar s.å., har Amtsgericht Reutlingen i henhold til EØF-traktatens artikel 177 forelagt Domstolen fire spørgsmål vedrørende fortolkningen af EØF-traktatens artikler 7 og 48 og af artikel 4 i Rådets direktiv nr. 68/360 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; org.ref. JO L 257, s. 13);

2 disse spørgsmål er stillet under straffesager mod to italienske statsborgere og en fransk statsborger, der tiltales for at have overtrådt den tyske lov om udlændinge (Ausländergesetz) af 28. april 1965 (Bundesgesetzblatt I, 1965, s. 353);

det fremgår af sagsakterne, at de to italienske statsborgere ved en strafferetlig sanktion er blevet pålagt bøder for at have opholdt sig på Forbundsrepublikken Tysklands område uden at være i besiddelse af et gyldigt pas eller identitetskort og følgelig uden gyldig opholdstilladelse;

den franske statsborger, der var i besiddelse af et gyldigt pas, men som nægtede at efterkomme de af de tyske myndigheder opstillede formforskrifter med henblik på at opnå opholdstilladelse, blev for en kort periode sat i varetægtsarrest og er tiltalt for at have undladt at efterkomme de pågældende bestemmelser.

3 Det første, det andet og det fjerde spørgsmål drejer sig især om, hvorvidt medlemsstaterne stadig kan anvende bestemmelserne i deres almindelige lovgivning om udlændinges indrejse og ophold, og i givet fald kan anvende de straffe, som er fastsat for overtrædelse af disse bestemmelser, på personer, der er beskyttet af fællesskabsretten;

— om den i artikel 4 i Rådets direktiv nr. 68/360 nævnte særlige opholdsdokumentation, der har konstaterende virkning, for de af EØF-traktatens artikel 48 omfattede udlændinge i forvaltnings- og strafferetlig henseende kan ligestilles med den almindelige opholdstilladelse ifølge den tyske lov om udlændinge, med det resultat, at disse udlændinge i tilfælde af, at opholdsbeviset mangler eller bliver ugyldigt, kan straffes efter § 47, stk. 1, nr. 1 eller 2 i lov om udlændinge for ophold eller indrejse uden gyldig opholdstilladelse i henhold til § 5 i lov om udlændinge, eller om dette er i strid med EØF-traktaten;

— om det er i strid med EØF-traktaten, at en udlænding, der har umiddelbare rettigheder efter EØF-traktatens artikel 48 og det ovenfor nævnte rådsdirektiv, kan meddeles opholdstilladelse i henhold til § 5 i lov om udlændinge med de eventuelle ulemper efter samme love § 47;

— om det ville være i strid med EØF-traktaten, at en af samme traktats artikel 48 omfattet udlænding, der allerede i det foregående år er blevet idømt en bøde for forsætlig overtrædelse af loven om udlændinge, fordi han havde opholdt sig på forbundsområdet uden opholdstilladelse, nu idømmes frihedsstraf for et tilsvarende forhold som følge af den nævnte doms gentagelsesvirkning.

4 Retten for en medlemsstats statsborgere til at rejse ind på en anden medlemsstats område og opholde sig dér med henblik på de i traktaten nævnte formål udgør — som den forelæggende ret med rette anfører — en ret, som følger direkte af traktaten eller efter omstændighederne af de til dens gennemførelse udstedte bestemmelser;

fællesskabsretten har dog for så vidt ikke tilsidesat medlemsstaternes kompetence til at træffe foranstaltninger, som skal sikre, at de nationale myndigheder kan få nøjagtigt kendskab til bevægelser i befolkningen på deres område;

for at gøre det muligt for medlemsstaterne at indsamle disse oplysninger og samtidig give de berørte personer mulighed for at bevise deres status med henblik på anvendelse af traktatens bestemmelser, er der ved artiklerne 2 til 4 i direktiv nr. 68/360 fastsat to formforskrifter, nemlig, at de pågældende personer skal være i besiddelse af et gyldigt identitetskort eller pas, og skal kunne bevise deres opholdsret ved et dokument, som er benævnt »opholdsbevis for statsborgere i en EØF-medlemsstat«, der skal være forsynet med den i bilaget til direktivet gengivne påtegning;

ifølge traktatens artikel 189, stk. 3 tilkommer det medlemsstaterne at vælge egnede former og midler med henblik på at tillægge direktivets bestemmelser virkning på deres område, enten ved udstedelse af særlige love eller administrative forskrifter eller ved anvendelse af egnede bestemmelser i deres almindelige lovgivning vedrørende kontrol med udlændinge;

inden for disse rammer tilkommer det også medlemsstaterne at indføre strafferetlige sanktioner eller anvende de strafferetlige sanktioner, som er indeholdt i deres almindelige lovgivning, med henblik på at sikre overholdelsen på deres område af de ved direktiv nr. 68/360 fastsatte formforskrifter,

5 hvis en medlemsstat sikrer gennemførelsen af det ovennævnte direktiv på grundlag af sin almindelige lovgivning om udlændinges retsstilling, må den

dog ikke træffe administrative eller retslige foranstaltninger, der kan medføre begrænsning af den fulde udøvelse af de rettigheder, som fællesskabsretten tillægger statsborgere fra andre medlemsstater;

det er især uforeneligt med fællesskabsretten, hvis der kræves eller udstedes en særlig opholdstilladelse, som har en anden rækkevidde end det bevis for opholdsret, der opnås gennem udstedelsen af det i artikel 4, stk. 2 i direktiv nr. 68/360 omhandlede særlige »opholdsbevis«;

6 følgelig er anvendelsen af straffe eller andre sanktioner udelukket, for så vidt som en person, der er beskyttet af fællesskabsrettens bestemmelser, ikke efterkommer nationale retsforskrifter, der for en sådan person foreskriver besiddelse af en almindelig opholdstilladelse i stedet for det i direktiv nr. 68/360 omhandlede opholdsbevis, thi de nationale myndigheder har ikke ret til at straffe overtrædelse af en regel, som er uforenelig med fællesskabsretten;

derimod kan fællesskabsretten ikke udgøre en hindring for anvendelse af egnede sanktioner ved den pågældende persons overtrædelse af nationale retsforskrifter, som er udstedt i overensstemmelse med direktiv nr. 68/360;

7 de samme betragtninger gælder for spørgsmålet, om gentagen overtrædelse af de retsforskrifter, som en medlemsstat har udstedt til gennemførelse af direktiv nr. 68/360, eventuelt kan retfærdiggøre en skærpelse af de straffe, som finder anvendelse;

selv om en sådan skærpelse, der er i overensstemmelse med almindelige strafferetlige principper, ikke i sig selv kan give anledning til indvendinger fra et fællesskabsretligt synspunkt, er den behandlende ret dog stadig forpligtet til at undersøge, om betingelserne for en sådan skærpelse er opfyldt, hvis en tidligere domfældelse er sket på grundlag af lovforskrifter, hvis anvendelse ikke har været berettiget efter fællesskabsretten;

selv om en sådan tidligere dom faktisk ikke kan ophæves på grund af dens retskraft, kan dens virkning dog ikke udvides således, at den anses for en skærpende omstændighed ved en senere domfældelse, som er berettiget efter fællesskabsretten.

8 De forelagte spørgsmål vil således være at besvare med, at udstedelsen af det særlige opholdsbevis, som er foreskrevet ved artikel 4 i direktiv nr. 68/360, kun har konstaterende virkning, og i forhold til udlændinge, som udleder rettigheder af traktatens artikel 48 eller til denne svarende bestemmelser, kan

denne udstedelse ikke sidestilles med en sådan ophpldstilladelse, som i almindelighed er foreskrevet for udlændinge, og som udstedes ud fra et frit skøn fra de nationale myndigheders side;

en medlemsstat kan hverken forlange, at en person, der er beskyttet af fællesskabsretten, skal være i besiddelse af den opholdstilladelse i stedet for det opholdsbevis, som er foreskrevet ved artikel 4, stk. 2 i direktiv nr. 68/360 sammenholdt med bilaget til dette direktiv, eller idømme sanktioner for en sådan manglende tilladelse;

retsvirkningen af en tidligere domfældelse, der er sket på grundlag af nationale bestemmelser, som ikke er i overensstemmelse med fællesskabsrettens krav, kan ikke begrunde en skærpelse af de straffe, der finder anvendelse ved krænkelse af forskrifter, som en medlemsstat har udstedt for at sikre anvendelsen af direktiv nr. 68/360 inden for sit område.

9 Der spørges ved det tredje spørgsmål,

om det er i strid med forbudet mod forskelsbehandling i EØF-traktatens artikel 7 eller i øvrigt med denne traktats indhold og ånd — artikel 5 —, at en udlænding, der i henhold til EØF-traktatens artikel 48 eller en af dens gennemførelsesbestemmelser er eller var berettiget til at opholde sig, henholdsvis rejse ind i Forbundsrepublikken Tyskland med de i disse bestemmelser nævnte formål for øje, og hvis obligatoriske nationale pas eller tilsvarende legitimation, jf. § 3 i lov om udlændinge og § 10 i lov om ophold for statsborgere fra EØF, er blevet ugyldig, kan straffes i henhold til den tyske lov om udlændinge, § 47, stk. 1, nr. 1 eller 2, på denne lovs gyldighedsområde med frihedsstraf på indtil et år eller indtil 360 dagbøder, medens en indlænding, hvis obligatoriske identitetskort i henhold til tilsvarende forbunds- og delstatslove om identitetskort er blevet ugyldigt, højst kan straffes med bøde (§ 47 i Ordnungswidrigkeitsgesetz — men i reglen ikke tiltales), som ved uagtsomhed kan udgøre op til 500 DM og ved forsæt op til 1 000 DM.

10 Dette spørgsmål vedrører især det forhold, at en person, som i medfør af fællesskabsretten har ret til at opholde sig på det nationale område, undlader at forsyne sig med et gyldigt legitimationsdokument;

da dette krav er udtrykkelig indeholdt i direktiv nr. 68/360, kan medlemsstaternes beføjelse til at straffe enhver person, som har overtrådt denne forpligtelse, principielt ikke bestrides;

den forelæggende ret spørger imidlertid i denne sammenhæng, om det er foreneligt med fællesskabsretten og især med forbudet mod forskelsbehandling i

traktatens artikel 7, at pålægge en person, der er berettiget efter fællesskabsretten, de forholdsvist strenge straffe, som den almindelige lovgivning vedrørende kontrol med udlændinge fastsætter for en sådan overtrædelse, mens en indlænding ved overtrædelse af tilsvarende bestemmelser i den nationale lovgivning, alene pålægges de betydeligt mildere sanktioner, som er fastsat for overtrædelse af ordensforskrifter.

11 Artikel 7, stk. 1 bestemmer, at »inden for denne Traktats anvendelsesområde og med forbehold af dennes særlige bestemmelser er al forskelsbehandling, der udøves på grundlag af nationalitet, forbudt«;

der skal, for så vidt angår spørgsmålet fra den forelæggende ret, henvises til det forhold, at det almindelige princip i artikel 7 kun kan finde anvendelse med forbehold af traktatens særlige bestemmelser;

til disse særlige bestemmelser hører også de i artikel 49 omhandlede forordninger og direktiver til gradvis gennemførelse af arbejdskraftens frie bevægelighed, herunder direktiv nr. 68/360;

for så vidt som dette direktiv pålægger statsborgere fra en medlemsstat, der rejser ind på eller opholder sig på en anden medlemsstats område, særlige forpligtelser — såsom besiddelse af et pas eller et identitetskort — kan de heraf omfattede personer ikke uden videre ligestilles med statsborgere fra opholdsstaten;

12 der kan følgelig ikke indvendes noget imod det forhold, at disse personer er omfattet af andre straffebestemmelser end dem, der gælder for de af en medlemsstats statsborgere, der måtte have krænket en eventuel ved lov eller anordning fastsat pligt til at besidde bestemte legitimationsdokumenter;

denne følgeslutning gælder så meget desto mere, som visse af medlemsstaterne ikke pålægger deres egne statsborgere nogen lovhjemlet forpligtelse af denne art, således at der i disse stater ikke eksisterer noget sammenligningsgrundlag;

uanset manglen på et referencekriterium, som i den foreliggende sag kunne støttes på det i traktatens artikel 7 opstillede princip om national behandling, må det dog statueres, at selv om det tilkommer medlemsstaterne inden for rimelige grænser at straffe overtrædelser af den forpligtelse, som de af fællesskabsretten omfattede personer har til at være forsynet med et gyldigt identitetskort eller pas, må sådanne sanktioner under ingen omstændigheder være så strenge, at de udgør en hindring for den i traktaten fastsatte indrejse- og opholdsfrihed;

det kan i så henseende ikke udelukkes, at de straffe, som er fastsat ved en almindelig lovgivning om kontrol med udlændinge, i betragtning af en sådan lovgivnings målsætning, ikke er tilpasset kravene i fællesskabsretten, som er baseret på personernes frie bevægelighed og — bortset fra særlige undtagelser — på en almindelig anvendelse af princippet om national behandling;

hvis en medlemsstat ikke har tilpasset sin lovgivning efter fællesskabsrettens krav på dette område, påhviler det den nationale ret at gøre brug af det den tilkommende frie skøn til at fastsætte en straf, der står i et forhold til arten af og formålet med de fællesskabsretlige bestemmelser, hvis tilsidesættelse skal sanktioneres;

13 det forelagte spørgsmål vil derfor være at besvare med, at det tilkommer de nationale myndigheder i hver medlemsstat i givet fald at straffe en person, som er omfattet af fællesskabsretten, og som ikke er i besiddelse af et af de legitimationsdokumenter, der er omhandlet i artikel 3, stk. 1 i direktiv nr. 68/360, idet det dog er en forudsætning, at de anvendte straffe skal stå i et rimeligt forhold til arten af de begåede overtrædelser.

Vedrørende sagsomkostningerne

14 De udgifter, der er afholdt af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, som har indgivet indlæg for Domstolen, kan ikke godtgøres;

da retsforhandlingerne i forhold til hovedsagens parter udgør et led i de straffesager, der verserer for Amtsgericht Reutlingen, tilkommer det denne ret at træffe afgørelse om sagsomkostningerne.

På grundlag af disse præmisser,

kender

DOMSTOLEN

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt den af Amtsgericht Reutlingen ved kendelse af 13. januar 1977, for ret:

1. **Udstedelsen af det særlige opholdsbevis, som er foreskrevet ved artikel 4 i Rådets direktiv nr. 68/360 af 15. oktober 1968 om**

afskaffelse af restriktioner om rejse og ophold inden for Fællesskabet for medlemsstaternes arbejdstagere og deres familiemedlemmer, har kun konstaterende virkning, og i forhold til udlændinge, som udleder rettigheder af traktatens artikel 48 eller til denne svarende bestemmelser, kan denne udstedelse ikke sidestilles med en sådan opholdstilladelse, som i almindelighed er foreskrevet for udlændinge, og som udstedes ud fra et frit skøn fra de nationale myndigheders side.

2. **En medlemsstat kan hverken forlange, at en person, der er beskyttet af fællesskabsretten, skal være i besiddelse af en opholdstilladelse i stedet for det opholdsbevis, som er foreskrevet ved artikel 4, stk. 2 i direktiv nr. 68/360 sammenholdt med bilaget til dette direktiv, eller idømme sanktioner for en sådan manglende tilladelse.**

3. **Retsvirkningen af en tidligere domfældelse, der er sket på grundlag af nationale bestemmelser, som ikke er i overensstemmelse med fællesskabsrettens krav, kan ikke begrunde en skærpelse af de straffe, der finder anvendelse ved krænkelse af de forskrifter, som en medlemsstat har udstedt for at sikre anvendelsen af direktiv nr. 68/360 inden for sit område.**

4. **Det tilkommer de nationale myndigheder i hver medlemsstat i givet fald at straffe en person, som er omfattet af fællesskabsretten, og som ikke er i besiddelse af et af de legitimationsdokumenter, der er omhandlet i artikel 3, stk. 1 i direktiv nr. 68/360, idet det dog er en forudsætning, at de anvendte straffe skal stå i et rimeligt forhold til arten af de begåede overtrædelser.**

Kutscher Donner Pescatore Mertens de Wilmars Sørensen

Mackenzie Stuart O'Keeffe Bosco Touffait

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 14. juli 1977.

A. Van Houtte
Justitssekretær

H. Kutscher
Præsident