DOMSTOLENS DOM
av den 14 juli 1977*

I mål 8/77

har Amtsgericht Reutlingen till domstolen gett in en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 177 i EEG-fördraget i de brottmål som pågår vid den nationella domstolen mot

Concetta Sagulo, Gennaro Brenca och Addelmadjid Bakhouche, bosatta i Reutlingen.

Begäran avser tolkningen av artiklarna 7 och 48 i EEG-fördraget vad gäller förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet respektive fri rörlighet för arbetstagare och tolkningen av artikel 4 i rådets direktiv nr 68/360/EEG av den 15 oktober 1968 om avskaffande av restriktioner för rörlighet och bosättning inom gemenskapen för medlemsstaternas arbetstagare och deras familjer.

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden H. Kutscher, avdelningsordförandena A. M. Donner och P. Pescatore samt domarna J. Mertens de Wilmars, M. Sørensen, A. J. Mackenzie Stuart, A. O'Keeffe, G. Bosco och A. Touffait,

generaladvokat: G. Reischl,
justitiesekreterare: A. Van Houtte,

meddelar följande

dom

DOMSKÄL

1 Genom beslut av den 13 januari 1977, som inkom till domstolens kansli den 18 januari 1977, har Amtsgericht Reutlingen i enlighet med artikel 177 i

* Rättegångsspråk: tyska.

EEG-fördraget ställt fyra frågor till domstolen om tolkningen av artiklarna 7 och 48 i EEG-fördraget och artikel 4 i rådets direktiv nr 68/360/EEG av den 15 oktober 1968 om avskaffande av restriktioner för rörlighet och bosättning inom gemenskapen för medlemsstaternas arbetstagare och deras familjer (EGT nr L 257, s. 13, fransk version; svensk specialutgåva, del 05, volym 01).

2 Dessa frågor har uppkommit under brottmålen mot två italienska och en fransk medborgare, som anklagas för brott mot den tyska utlänningslagen (Ausländergesetz) av den 28 april 1965 (Bundesgesetzblatt 1965, del 1, s. 353).

Av handlingarna framgår att de två italienska medborgarna genom strafföreläggande ålagts böter för att ha uppehållit sig på Förbundsrepubliken Tysklands territorium utan att inneha giltigt pass eller giltig identitetshandling och följaktligen utan giltigt uppehållstillstånd.

Den franska medborgaren, som visserligen hade ett giltigt pass men som hade vägrat att uppfylla de formaliteter som de tyska myndigheterna kräver för erhållande av uppehållstillstånd, hölls i fängsligt förvar under en kort period, i syftet att ställas inför rätta, och anklagades för att ha underlåtit att iaktta gällande bestämmelser.

3 Den första, andra och fjärde frågan går i huvudsak ut på om medlemsstaterna, när det gäller personer som skyddas av gemenskapsrätten, fortfarande kan tillämpa sina bestämmelser i den allmänna lagstiftningen angående utlänningars inresa och uppehåll och om de, i vederbörliga fall, kan tillämpa de påföljder som föreskrivs vid överträdelse av dessa bestämmelser.

Särskilt frågas om

— det särskilda uppehållsdokument med förklarande verkan som anges i artikel 4 i rådets direktiv nr 68/360/EEG, för de utlänningar som omfattas av artikel 48 och följande artiklar i EEG-fördraget, i administrativt och straffrättsligt hänseende kan likställas med det allmänna uppehållstillstånd som avses i den tyska Ausländergesetz, med den följden att dessa utlänningar i avsaknad av eller vid innehav av uppehållsdokument som blivit ogiltigt, med tillämpning av artikel 47.1 första eller andra stycket i Ausländergesetz kan dömas på grund

av inresa eller uppehåll utan giltigt uppehållstillstånd i enlighet med artikel 5 i Ausländergesetz, eller om detta strider mot EEG-fördraget,

— det strider mot EEG-fördraget att en utlänning, som har rättigheter som följer direkt av artikel 48 i EEG-fördraget och ovan nämnda rådsdirektiv, endast beviljas uppehållstillstånd enligt artikel 5 i Ausländergesetz med de eventuella negativa konsekvenser som följer av artikel 47 i Ausländergesetz,

— det strider mot EEG-fördraget att en utlänning, som omfattas av artikel 48 i EEG-fördraget och som redan året innan dömts till böter för en uppsåtlig överträdelse av Ausländergesetz eftersom han hade uppehållit sig på Förbundsrepubliken Tysklands territorium utan uppehållstillstånd, nu sedan den tidigare domen har vunnit laga kraft döms till fängelse för ett identiskt uppförande?

4 Rätten för medborgarna i medlemsstaterna att resa in till en annan medlemsstats territorium och att uppehålla sig där för de syften som anges i fördraget utgör, vilket den nationella domstolen med rätta har anfört, en rättighet som följer direkt av fördraget eller av bestämmelser som antagits för dess genomförande.

Gemenskapsrätten har dock inte frântagit medlemsstaterna deras befogenheter att vidta åtgärder för att göra det möjligt för de nationella myndigheterna att skaffa sig exakt kännedom om befolkningens rörelser inom deras territorium.

För att medlemsstaterna skall kunna skaffa fram sådana uppgifter och samtidigt ge de berörda personerna möjlighet att få sin rättsstatus i förhållande till tillämpningen av fördragets bestämmelser fastställd, föreskrivs följande två formaliteter i artikel 2–4 i direktiv nr 68/360/EEG. De berörda personerna skall inneha en giltig identitetshandling eller ett giltigt nationellt pass och skall kunna bevisa sin rätt till uppehåll genom ett dokument kallat "Uppehållstillstånd för medborgare i en medlemsstat i EEG". Detta dokument måste innehålla den förklaring som anges i bilagan till det direktivet.

I enlighet med artikel 189 tredje stycket i fördraget är medlemsstaterna fria att välja form och tillvägagångssätt för att genomföra bestämmelserna i direktivet inom deras territorium, antingen genom att anta särskilda lagar eller andra författningar, eller genom tillämpning av lämpliga bestämmelser i deras allmänna utlänningslagstiftning.

Medlemsstaterna har fortfarande befogenhet att införa påföljder eller att tillämpa de påföljder som föreskrivs i deras allmänna lagstiftning, för att säkerställa att de formaliteter som föreskrivs i direktiv nr 68/360/EEG iakttas inom deras territorium.

5 Om en medlemsstat säkerställer genomförandet av ovan nämnda direktiv på grundval av sin allmänna lagstiftning avseende utlänningars rättsstatus, så får den naturligtvis inte vidta sådana administrativa eller rättsliga åtgärder som skulle medföra att de rättigheter som tillkommer medborgare från andra medlemsstater i kraft av gemenskapsrätten inte skulle kunna utövas fullt ut.

Det skulle i synnerhet vara oförenligt med gemenskapsrätten om det krävdes eller utfärdades ett uppehållstillstånd som har en annan räckvidd än det bevis på rätten till uppehåll som erhålls genom utfärdande av det särskilda "uppehållstillstånd" som föreskrivs i artikel 4.2 i direktiv nr 68/360/EEG.

6 Det är följaktligen uteslutet att ålägga påföljder eller att vidta tvångsåtgärder i de fall då en person som skyddas av bestämmelserna i gemenskapsrätten inte rättar sig efter nationella bestämmelser som föreskriver att en sådan person skall inneha ett vanligt uppehållstillstånd i stället för ett sådant dokument som anges i direktiv nr 68/360/EEG, eftersom de nationella myndigheterna inte har rätt att vidta sanktionsåtgärder vid åsidosättande av en bestämmelse som är oförenlig med gemenskapsrätten. Däremot utesluter inte gemenskapsrätten att adekvata tvångsåtgärder tillämpas när en sådan person underlåter att uppfylla nationella bestämmelser som antagits i överensstämmelse med direktiv nr 68/360/EEG.

7 Samma överväganden gäller för frågan om upprepat åsidosättande av de bestämmelser som en medlemsstat har antagit för att genomföra direktiv nr 68/360/EEG eventuellt kan rättfärdiga en skärpning av tillämpliga påföljder.

Även om en sådan skärpning som är förenlig med allmänna straffrättsliga principer inte i sig kan ge anledning till invändningar ut gemenskapsrättslig synvinkel, så är det domstolens skyldighet att undersöka om villkoren för en sådan skärpning är uppfyllda i det fall då en tidigare fällande dom har grundats på rättsregler vars tillämpning inte var berättigad enligt gemenskapsrätten.

Även om det inte går att upphäva en sådan tidigare dom till följd av dess rättskraft, kan dess verkan dock inte utvidgas på ett sådan sätt att den anses som en försvårande omständighet som kräver skärpning vid en senare fällande dom som är berättigad enligt gemenskapsrätten.

8 Svaren på frågorna blir alltså följande. Utfärdandet av det särskilda uppehållsdokument som föreskrivs i artikel 4 i rådets direktiv nr 68/360/EEG har endast förklarande verkan. I förhållande till utlänningar som ges rättigheter enligt artikel 48 i EEG-fördraget eller enligt motsvarande bestämmelser kan det dokumentet inte likställas med ett sådant uppehållstillstånd som i allmänhet föreskrivs för utlänningar och vid vars utfärdande de nationella myndigheterna har ett omfattande utrymme för skönsmässig bedömning.

En medlemsstat får inte kräva av en person som skyddas av gemenskapsrätten att denne skall inneha ett vanligt uppehållstillstånd i stället för ett sådant uppehållsdokument som anges i artikel 4.2 i direktiv nr 68/360/EEG och i bilagan till det direktivet. Den får inte heller ålägga påföljder för avsaknad av ett sådant tillstånd.

En tidigare fällande dom som vunnit rättskraft och som grundats på nationella bestämmelser som inte överensstämmer med kraven i gemenskapsrätten, kan inte rättfärdiga en skärpning av de påföljder som är tillämpliga vid överträdelse av de bestämmelser som en medlemsstat har antagit för att säkerställa tillämpningen av direktiv nr 68/360/EEG inom sitt territorium.

9 Den tredje frågan går ut på om det strider mot diskrimineringsförbudet i artikel 7 i EEG-fördraget eller i övrigt mot detta fördrags innehåll och syfte – artikel 5 i EEG-fördraget – att en utlänning, som enligt artikel 48 i EEG-fördraget eller bestämmelser som antagits för dess genomförande, har rätt eller ursprungligen hade rätt att resa in till och att uppehålla sig i Förbundsrepubliken Tyskland för de syften som anges i dessa bestämmelser, och vars obligatoriska nationella pass eller motsvarande dokument, som krävs enligt artikel 3 i Ausländergesetz och enligt artikel 10 i den tyska lagen avseende inresa och uppehåll för medborgare från EEG:s medlemsstater, har blivit ogiltigt, kan enligt artikel 47.1 första eller andra stycket i tyska Ausländergesetz vid överträdelse på denna lags tillämpningsområde dömas till fängelse på upp till ett år eller till högst 360 dagsböter, medan en tysk medborgare vars obligatoriska identitetskort som krävs enligt motsvarande förbunds- eller delstatslag angående identitetskort har blivit ogiltigt endast kan dömas till böter för överträdelse (artikel 47 i Gesetz über Ordnungswidrigkeiten (lag angående mindre förseelser) – som i regel inte

leder till åtal), vilka uppgår till högst 500 DEM vid oaktsamhet och vid uppsåt till 1 000 DEM.

10 Denna fråga rör särskilt det förhållandet att en person, som enligt gemenskapsrätten har rätt att uppehålla sig på det nationella territoriet, underlåter att skaffa sig en giltig identitetshandling.

Eftersom detta krav uttryckligen anges i direktiv nr 68/360/EEG kan medlemsstaternas befogenhet att vidta sanktionsåtgärder mot varje person som inte uppfyller denna förpliktelse i princip inte bestridas.

Den nationella domstolen frågar dock i detta sammanhang om det är förenligt med gemenskapsrätten och särskilt med diskrimineringsförbudet i artikel 7 i fördraget att döma en person som omfattas av gemenskapsrätten till de förhållandevis stränga påföljder som den allmänna utlänningslagen föreskriver vid en sådan överträdelse, medan en tysk medborgare som bryter mot jämförbara bestämmelser i den nationella lagstiftningen endast kan åläggas sådana betydligt mildare påföljder som föreskrivs för mindre förseelser.

11 I artikel 7 första stycket i EEG-fördraget föreskrivs att "inom detta fördrags tillämpningsområde och utan att det påverkar tillämpningen av någon särskild bestämmelse i fördraget, skall all diskriminering på grund av nationalitet vara förbjuden".

Med avseende på den nationella domstolens fråga skall det betonas att den allmänna principen i artikel 7 endast kan tillämpas med förbehåll för de särskilda bestämmelserna som föreskrivs i fördraget.

Till dessa särskilda bestämmelser hör också de förordningar och direktiv som föreskrivs i artikel 49 för att gradvis genomföra den fria rörligheten för arbetstagare, vilket inbegriper direktiv nr 68/360/EEG.

I den mån det i detta direktiv föreskrivs särskilda förpliktelser för de medborgare från en medlemsstat som reser in till eller uppehåller sig på en annan medlemsstats territorium, t.ex. att inneha ett pass eller ett identitetskort, så kan de berörda personerna inte direkt likställas med medborgare i uppehållslandet.

12 Det finns följaktligen inget att invända mot att dessa personer omfattas av andra bestämmelser av straffrättslig karaktär än de som gäller för ett lands egna medborgare som bryter mot en eventuell förpliktelse, i lag eller annan författning, att skaffa sig vissa identitetshandlingar.

Denna slutsats gör sig desto mer gällande eftersom vissa av medlemsstaterna inte ålägger sina egna medborgare någon liknande förpliktelse och att det därför inte finns några kriterier för jämförelse i dessa stater.

I avsaknad av ett referenskriterium som i det föreliggande fallet skulle kunna grundas på den princip om nationell behandling som anges i artikel 7 i fördraget, måste det dock fastslås att även om medlemsstaterna har befogenhet att inom rimliga gränser gentemot personer som omfattas av gemenskapsrätten vidta sanktionsåtgärder vid överträdelser av förpliktelsen att vara försedd med ett giltigt identitetskort eller pass, får sådana påföljder under inga omständigheter vara så stränga att de blir ett hinder för den i fördraget föreskrivna friheten att resa in och att uppehålla sig.

I detta avseende kan det, med beaktande av syftet med sådana lagar, inte uteslutas att de påföljder som föreskrivs i allmänna utlänningslagar inte är anpassade till de krav som i gemenskapsrätten ställs på grundval av den fria rörligheten för personer och på grund av att principen om nationell behandling skall tillämpas generellt, utom i vissa undantagsfall.

Om en medlemsstat inte har anpassat sin lagstiftning till gemenskapsrättens krav på detta område så åligger det den nationella domstolen att utnyttja sin bedömningsfrihet för att utdöma ett straff som är anpassat till karaktären och syftet med de bestämmelser i gemenskapsrätten, vars åsidosättande det gäller att utdöma påföljd för.

13 Svaret på frågan blir alltså följande. Det ankommer på de nationella myndigheterna i varje medlemsstat att när så är lämpligt tillämpa påföljder när en person, som omfattas av de ifrågavarande bestämmelserna i gemenskapsrätten, underlåter att förse sig med en av de identitetshandlingar som avses i artikel 3.1 i direktiv nr 68/360/EEG. De påföljder som tillämpas måste dock stå i proportion till överträdelsens art.

Rättegångskostnader

14 De kostnader som har förorsakats Europeiska gemenskapernas kommission, som har inkommit med yttrande till domstolen, är inte ersättningsgilla. Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid Amtsgericht Reutlingen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den domstolen att besluta om rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

– angående de frågor som genom beslut av den 13 januari 1977 förts vidare av Amtsgericht Reutlingen – följande dom:

1) **Utfärdandet av det särskilda uppehållsdokument som föreskrivs i artikel 4 i rådets direktiv nr 68/360/EEG av den 15 oktober 1968 om avskaffande av restriktioner för rörlighet och bosättning inom gemenskapen för medlemsstaternas arbetstagare och deras familjer har endast förklarande verkan. I förhållande till utlänningar som ges rättigheter enligt artikel 48 i EEG-fördraget eller enligt motsvarande bestämmelser kan det dokumentet inte likställas med ett sådant uppehållstillstånd som i allmänhet föreskrivs för utlänningar och vid vars utfärdande de nationella myndigheterna har ett omfattande utrymme för skönsmässig bedömning.**

2) **En medlemsstat får inte kräva av en person som skyddas av gemenskapsrätten att denne skall inneha ett vanligt uppehållstillstånd i stället för ett sådant uppehållsdokument som anges i artikel 4.2 i direktiv nr 68/360/EEG och i bilagan till det direktivet. Den får inte heller ålägga påföljder för avsaknad av ett sådant tillstånd.**

3) **En tidigare fällande dom som vunnit rättskraft och som grundats på nationella bestämmelser som inte överensstämmer med kraven i gemenskapsrätten, kan inte rättfärdiga en skärpning av de påföljder som är tillämpliga vid överträdelse av de bestämmelser som en medlemsstat har antagit för att säkerställa tillämpningen av direktiv nr 68/360/EEG inom sitt territorium.**

4) **Det ankommer på de nationella myndigheterna i varje medlemsstat att när så är lämpligt tillämpa påföljder när en person, som omfattas av de ifrågavarande bestämmelserna i gemenskapsrätten, underlåter att förse sig med en av de identitetshandlingar som avses i artikel 3.1 i direktiv nr 68/360/EEG. De påföljder som tillämpas måste dock stå i proportion till överträdelsens art.**

Kutscher Donner Pescatore Mertens de Wilmars Sørensen

Mackenzie Stuart O'Keeffe Bosco Touffait

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 14 juli 1977.

A. Van Houtte
Justitiesekreterare

H. Kutscher
Ordförande