FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT JEAN MISCHO

fremsat den 12. oktober 1989 *

Høje Domstol.

1. Lothar Messner, der er vesttysk statsborger og bor i Tyskland, har opholdt sig i Italien for at arbejde som konsulent i en italiensk filial af den tyske virksomhed, han er ansat i.

2. Det fremgår af den for den nationale ret verserende sag, at Messner ankom til Italien den 27. april 1987 og den 8. maj til politiet i Volterra anmeldte, at hans bil var blevet stjålet. Ved rapport af 4. juni 1987 meddelte politiet til rettens kontor (Pretura di Volterra), at Messner ikke som foreskrevet tre dage efter sin ankomst til Italien havde foretaget opholdsanmeldelse.

3. Under den herved anlagte straffesag har Pretura di Volterra anmodet Domstolen om en afgørelse af følgende spørgsmål:

»Kan Traktatens artikel 3, litra c), jfr. artikel 56, stk. 1, fortolkes således, at Italien retmæssigt over for borgere i andre EF-stater kan stille krav om foretagelse af opholdsanmeldelse senest tre dage efter indrejse på italiensk område og pålægge strafferetlige sanktioner for undladelsen heraf, når henses til, at et sådant forældet, åbenbart stødende og klart fremmedfjensk krav ikke konkret lader sig begrunde i hensynet til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed?«.

4. Lad det straks være sagt, at spørgsmålet udelukkende vedrører forpligtelsen til obligatorisk anmeldelse for statsborgere fra andre medlemsstater og ikke de forpligtelser, gæstgivere, hospitaler, private osv. skal opfylde i forbindelse med udlændinges ophold.

5. Den bestemmelse, hvorefter der er blevet rejst tiltale mod Messner, er artikel 142 i lovbekendtgørelse om den offentlige sikkerhed, som blev vedtaget ved kongeligt dekret nr. 773 af 18. juni 1931 (»Testo Unico legge di pubblica sicurezza«, herefter benævnt »TULPS«), der har følgende indhold:

»Udlændinge skal melde sig hos myndigheden for den offentlige sikkerhed på deres opholdssted *inden tre dage efter deres indrejse på statens område* for at give sig til kende og afgive opholdsanmeldelse. Samme forpligtelse påhviler udlændinge ved flytning fra en kommune i staten til en anden. Udlændinge, der er på gennemrejse, og som for deres fornøjelses skyld opholder sig på statens område i under to måneder er kun forpligtet til at indgive den første indrejseanmeldelse«.

* Originalsprog: fransk.

6. Artikel 17 i TULPS angiver sanktionerne for overtrædelse heraf:

»Overtrædelser af de bestemmelser i bekendtgørelsen, for hvilke der ikke er fastsat straf, og som ikke er omfattet af straffeloven, straffes med fængsel på indtil tre måneder eller med bøde på højst 80 000 LIT«.

Bødesatsen er siden blevet forhøjet og maksimumssatsen er nu 400 000 LIT.

7. Senere [1] er forpligtelsen for statsborgere i de øvrige medlemsstater til at anmelde deres tilstedeværelse til politiet kun blevet opretholdt for arbejdstagere og tjenesteydere eller tjenesteydelsesmodtagere, der indrejser i landet alene for at opholde sig dér i en periode på indtil tre måneder. Personer, der bosætter sig i Italien for at udøve virksomhed dér i et tidsrum af over tre måneder, er nemlig forpligtet til at ansøge om et »opholdsbevis for borgere fra De Europæiske Fællesskabers medlemsstater«. Som følge heraf bliver myndighederne altså underrettet om sådanne personers tilstedeværelse på det nationale område.

8. Først vil jeg undersøge, om de omtvistede bestemmelser principielt er i overensstemmelse med fællesskabsretten.

A — Det principielle spørgsmål

9. Messner har opholdt sig i Italien enten som arbejdstager eller som tjenesteyder. Men de fællesskabsretlige bestemmelser, der finder anvendelse på disse to situationer, har i det omfang, de er relevante her, deres grundlag i de samme principper.

10. For det første indeholder artikel 8 i Rådets direktiv af 15. oktober 1968 68/360/EØF om afskaffelse af restriktioner for rejse og ophold inden for Fællesskabet for medlemsstaternes arbejdstagere og deres familiemedlemmer (EFT 1968 II, s. 477) følgende bestemmelse:

»1. Medlemsstaterne skal tillade nedennævnte personer at opholde sig inden for deres område uden meddelelse af opholdstilladelse:

a) arbejdstagere, som har lønnet beskæftigelse af en påregnet varighed på indtil tre måneder...

2. I alle de i stk. 1 nævnte tilfælde *kan vedkommende myndighed i modtagerlandet kræve, at arbejdstageren anmelder sit ophold i området*«.

11. Endvidere indeholder artikel 4, stk. 2, i Rådets direktiv af 21. maj 1973 73/148/EØF om ophævelse af rejse- og opholdsbegrænsningerne inden for Fællesskabet for statsborgere i medlemsstaterne med hensyn til etablering og udveksling af tjenesteydelser (EFT L 172 af 28.6.1973, s. 14) følgende bestemmelser:

»For ydere og modtagere af tjenesteydelser svarer retten til ophold til ydelsens varighed.

1 — Se artiklerne 1, 2 og 3 i præsidentdekret nr. 1656 af 30. december 1965, GURI nr. 55 af 3. marts 1966, som ændret ved lov nr. 127 af 4. april 1977, GURI nr. 105 af 19. april 1977.

Såfremt dette tidsrum overstiger tre måneder, udsteder den medlemsstat, i hvilken ydelsen udføres, et opholdsbevis, som godtgør denne ret.

Såfremt dette tidsrum ikke overstiger tre måneder, er det identitetskort eller pas, hvorpå den pågældende er rejst ind i landet, tilstrækkeligt for opholdet. *Medlemsstaten kan dog kræve, at den pågældende anmelder sin tilstedeværelse på området*«.

12. Situationen er for så vidt angår fællesskabsreglerne absolut klar, og det kan derfor ikke overraske, at Domstolen i dom af 7. juli 1976, Watson og Belmann (118/75, Sml. s. 1185) har fastslået følgende:

»— fællesskabsretten har ikke, ... frataget medlemsstaterne deres ret til at træffe foranstaltninger til at sikre, at de nationale myndigheder får nøje kendskab til befolkningens bevægelser på deres område;

— efter artikel 8, stk. 2, i direktiv nr. 68/360 og artikel 4, stk. 2 i direktiv nr. 73/148/EØF kan medlemsstaternes kompetente myndigheder kræve, at de andre medlemsstaters borgere anmelder deres tilstedeværelse til myndighederne i den pågældende stat;

— en sådan forpligtelse kan ikke i sig selv anses for stridende mod reglerne om den frie bevægelighed for personer« (præmisserne 17 og 18).

13. Det er let at forstå dommeren i Volterras reaktion og hans opfattelse, hvorefter de omtvistede bestemmelser er uforenelige med medlemsstaternes borgeres voksende følelse af at tilhøre et virkeligt folkefællesskab, hvor en EF-borger ikke længere i nogen af de øvrige elleve lande er en udlænding i egentlig forstand.

14. På den anden side vil medlemsstaternes ønske om i videst muligt omfang at nå frem til en fuldstændig afskaffelse af kontrollen med personer ved grænserne sandsynligvis medføre, at forskellige formaliteter fortsat skal være opfyldt i indlandet med henblik på efterforskningen af forbrydelser af enhver art, og for at de nationale myndigheder kan skaffe sig underretning om de personer, der midlertidigt udøver erhvervsøkonomisk virksomhed på det nationale område.

15. Domstolen er imidlertid ikke ved en foranstaltning som den i denne sag omtvistede alene henvist til at tage den til efterretning. Den har således i præmis 18 i Watson og Belmann-dommen vedrørende en eventuel uoverensstemmelse med reglerne om den frie bevægelighed for personer udtalt, at en sådan uoverensstemmelse

»kan derimod tænkes, såfremt de i de omhandlede formelle lovregler foreskrevne kontrolforanstaltninger er udformet på en sådan måde, at de indskrænker den frie bevægelighed efter Traktaten eller begrænser den ret til at komme ind og opholde sig på de andre medlemsstaters territorium i overensstemmelse med Fællesskabets mål, som Traktaten tillægger medlemsstaternes borgere«.

16. Jeg må derfor også undersøge, om en frist, der er for kort til at opfylde denne

pligt til at anmelde indrejse, eller en for streng straf for manglende iagttagelse af reglen herom udgør begrænsninger i den frie bevægelighed.

B — Fristen

17. Domstolen har i Watson og Belmanndommen udtalt følgende:

»Hvad særlig angår fristen for udlændinges afgivelse af en ankomsterklæring foreligger der kun en overtrædelse af bestemmelserne i Traktaten *i tilfælde, hvor fristen ikke er af en rimelig længde*« (præmis 19).

18. Nu er det jo afgjort ikke let at afgøre, hvor lang en frist skal være for at den kan anses for at have en rimelig længde. Den italienske regering har herom udtalt, at

»fristen på tre dage for anmeldelse til de myndigheder, den offentlige sikkerhed henhører under, ikke er vilkårlig; den må antages at være udtryk for en rimelig afbalancering af interesserne hos en udlænding, der er indrejst på italiensk område, og de efterretnings- og beskyttelsesinteresser, som fristreglen skal værne«[2].

Til sammenligning kan det være hensigtsmæssigt at se på, hvorledes forholdene er i de andre medlemsstater.

2 — Den Italienske Republiks indlæg s. 4 og 5.

19. En af dem, nemlig Tyskland, har en mere restriktiv ordning. I Tyskland skal indrejseanmeldelsen nemlig fremlægges »straks« (»unverzüglich«). (Denne regel gælder kun for ophold af mindst en og højst tre måneders varighed, når formålet med opholdet er udøvelse af indtægtsgivende økonomisk virksomhed).

20. Alle de øvrige medlemsstater har en mere liberal ordning. I Irland og i Frankrig stilles der ikke krav om indrejseanmeldelse. I Det Forenede Kongrige skal der efter de nugældende regler indgives indrejseanmeldelse inden syv dage efter indrejse, men myndighederne stiller ikke krav herom over for statsborgere i de øvrige medlemsstater. I Danmark kan en selvstændig erhvervsdrivende eller en arbejdstager, der opholder sig i landet under tre måneder, nøjes med at indgive anmeldelse til skattemyndighederne. Nogen frist for denne anmeldelse er imidlertid ikke fastsat. I de øvrige medlemslande skal indrejseanmeldelse indgives senest otte dage efter indrejse (Belgien, Grækenland, Luxembourg, Nederlandene) respektive ti dage (Portugal) eller femten dage (Spanien) efter indrejse.

21. Ved vurderingen af, om den i Italien fastsatte frist på tre dage er rimelig må man desuden hense til, at denne frist løber fra grænsepassagen. Imidlertid er det helt almindeligt, at rejsende fra Nordeuropa skal bruge mindst to dage for at nå en lokalitet i halvøens sydlige del.

22. Vedkommende skal dernæst også have den nødvendige tid til at skaffe sig oplysninger om de forskellige administrative forma-

liteter, der kræves opfyldt i anledning af opholdet, og til at finde ud af, til hvilken myndighed opholdsanmeldelse skal indgives. Man skal nemlig alt efter de lokale forhold henvende sig enten til »il sindaco«, »il commissariato di polizia«, eller til »la questura« [3].

23. Endelig er der efter min mening også grund til at lægge vægt på begrundelsen for kravet om indrejseanmeldelse.

24. I det omfang, det er ordensmagtens og sikkerhedsmyndighedernes opgave at finde frem til udenlandske lovovertrædere, når disse befinder sig på det nationale område, er det naturligvis i disse myndigheders interesse hurtigst muligt at blive underrettet om disse personers tilstedeværelse. Det er imidlertid klart, at personer med dårlig samvittighed ikke indgiver indrejseanmeldelse. For deres vedkommende er tredagesfristen derfor uden enhver betydning.

25. Lovbestemmelsen har imidlertid mere generelt til formål »at sikre, at de nationale myndigheder får nøje kendskab til befolkningens bevægelser på deres område« (jfr. præmis 17 i Watson og Belmann-dommen). Da der herved er tale om personer, der vil blive i landet i et tidsrum på op til tre måneder, sker der efter min mening ikke nogen større tilsidesættelse af det offentliges interesser, såfremt anmeldelse først indgives otte eller endog ti dage efter indrejsen.

26. Af samtlige de anførte grunde kan den i Italien fastsatte frist på tre dage efter min mening ikke anses for at være en rimelig frist, jfr. det i Watson og Belmann-dommen anførte.

C — Sanktionerne

27. Vedrørende de sanktioner, de nationale myndigheder retmæssigt kan anvende i sådanne tilfælde indeholder Watson og Belmann-dommen og Pieck-dommen værdifulde kriterier for bedømmelsen heraf [4].

28. Domstolen udtalte i præmisserne 20 og 21 i Watson og Belmann-dommen følgende:

»blandt de sanktioner, der ifaldes, såfremt de foreskrevne erklærings- og registreringsformaliteter ikke overholdes, *er udvisning af personer, som er beskyttet af fællesskabsretten,* utvivlsomt uforenelig med traktatbestemmelserne, da en sådan forholdsregel er en negation af selve den ret, som er hjemlet og sikret i Traktaten, således som Domstolen flere gange har fastslået det;

selv om de nationale myndigheder kan undergive den manglende iagttagelse af bestemmelserne om udlændinges opholdserklæringer *sanktioner svarende til dem, der finder anvendelse ved nationale lovovertrædelser af samme omfang,* er det imidlertid ikke berettiget at knytte en bøde- eller fængselsstraf hertil, idet denne står i et sådant misforhold til lovovertrædelsens grov-

3 — Nascimbene, B: *Lo straniero nel diritto italiano,* Milano, Giuffré editore, 1988, s. 22-23.

4 — Domstolens dom af 3. juli 1980, Regina mod Stanislaus Pieck (157/79, Sml. s. 2171).

hed, at den kommer til at udgøre en hindring for den frie bevægelighed for personer«.

29. Domstolen har i Pieck-dommen præciseret dette synspunkt, for så vidt angår fængselsstraf. I præmis 20 i denne dom hedder det nemlig:

»[det følger heraf, at] det forhold, at en fællesskabsborger, som omfattes af reglerne om arbejdskraftens frie bevægelighed, undlader at få udstedt det særlige i artikel 4 i direktiv 68/360/EØF foreskrevne opholdsbevis, ikke kan straffes med en henstilling om udvisning eller med foranstaltninger, som omfatter fængsel«.

30. I sidstnævnte sag var der ikke tale om en overtrædelse af samme art, idet tiltalte havde undladt at skaffe sig et opholdsbevis. En udlænding, der som Messner undlader at indgive indrejseanmeldelse, gør sig utvivlsomt skyldig i en mindre grov overtrædelse. Og derfor er der i sådanne tilfælde endnu mere grund til at udelukke fængselsstraf som en mulighed.

31. Med hensyn til bødeniveauet skal jeg bemærke følgende. De bøder, der i de øvrige medlemsstater er fastsat som sanktion for undladelsen af at indgive anmeldelse går fra 60 til 1 500 BFR i Belgien, fra 250 til 2 500 LFR i Luxembourg og andrager højst 5 000 HFL i Nederlandene og 5 000 DM i Tyskland.

32. Kommissionen har i sit skriftlige indlæg til sammenligning oplyst, at manglende iagttagelse af en tilsvarende forpligtelse, nemlig den forpligtelse, der påhviler såvel italienske statsborgere som statsborgere i andre lande til at blive optaget i folkeregistret i den kommune, hvor de etablerer sig efter et ophold i udlandet, ifølge italiensk lov nr. 1228 af 24. september 1954[5] kun straffes med en bøde på højst 10 000 LIT. Dette bødemaksimum er siden blevet hævet til 50 000 LIT.

33. Denne bestemmelse er efter min mening et godt sammenligningsgrundlag, når det gælder anvendelsen af princippet om »sanktioner svarende til dem, der finder anvendelse ved nationale lovovertrædelser af samme omfang«, som Domstolen har formuleret i Watson og Belmann-dommen. Da den overtrædelse, der består i ikke at indgive indrejseanmeldelse, afgjort ikke er grovere end den, der består i ikke at anmelde sig til folkeregistret i kommunen ved endelig etablering, kan en national retsinstans efter min mening ikke sanktionere manglende iagttagelse af reglerne om indrejseanmeldelse med en bøde, der er større end den, der vil blive pålagt for manglende anmeldelse til kommunens folkeregister.

34. En maksimumsbøde på ca. 50 000 LIT (ca. 1 500 BFR) vil i øvrigt ikke kunne antages at udgøre en sanktion, der

»står i et sådant misforhold til overtrædelsens grovhed, at den kommer til at udgøre en hindring for den frie bevægelighed for personer« (Watson og Belmann-dommen, præmis 21).

5 — GURI nr. 8 af 12.1.1955.

35. Jeg foreslår herefter Domstolen at besvare spørgsmålet fra Pretura di Volterra således:

»Fællesskabsretten er principielt ikke til hinder for, at det i national ret bestemmes, at borgere fra andre EF-stater skal indgive opholdsanmeldelse.

Til opfyldelse af en sådan forpligtelse må der imidlertid indrømmes en rimelig frist; en frist på tre dage regnet fra indrejsen på vedkommende medlemsstats territorium er ikke en rimelig frist.

En bøde for undladelse af at opfylde nævnte forpligtelse skal efter sin art og størrelse svare til de bøder, der pålægges indlændinge for overtrædelser af samme grovhed.«