DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)
12. december 1989 *

I sag C-265/88,

angående en anmodning, som Pretura di Volterra i medfør af EØF-Traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i straffesagen mod

Lothar Messner

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af EØF-Traktatens artikel 3, litra c), og artikel 56, stk. 1,

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden Sir Gordon Slynn og dommerne R. Joliet og G. C. Rodríguez Iglesias,

generaladvokat: J. Mischo
justitssekretær: ekspeditionssekretær D. Louterman

efter at der er afgivet indlæg af:

— Den Italienske Republiks regering ved avvocato dello Stato Ivo Braguglia,

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Guido Berardis, Kommissionens Juridiske Tjeneste,

* Processprog: italiensk.

på grundlag af retsmøderapporten som ændret efter den mundtlige forhandling den 29. juni 1989,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 12. oktober 1989,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelse afsagt den 14. september 1988, indgået til Domstolens Justitskontor den 28. samme måned, har Pretura di Volterra i medfør af EØF-Traktatens artikel 177 anmodet Domstolen om at afgøre et præjudicielt spørgsmål vedrørende fortolkningen af Traktatens artikler 3, litra c), og 56, stk. 1, om fri bevægelighed for personer.

2 Dette spørgsmål er blevet rejst under en straffesag mod en tysk statsborger, Lothar Messner, der tiltales for ikke inden tre dage efter sin indrejse på italiensk område at have indgivet opholdsanmeldelse i overensstemmelse med italiensk lovgivning. For så vidt angår statsborgere fra medlemsstaterne påhviler denne forpligtelse arbejdstagere og personer, der præsterer eller modtager tjenesteydelser, og som kun agter at opholde sig i Italien i højst tre måneder. Tilsidesættelse af denne forpligtelse straffes med fængsel i højst tre måneder eller med bøde på højst 400 000 LIT.

3 Da den nationale retsinstans finder det tvivlsomt, om denne lovgivning er forenelig med fællesskabsretten, har den udsat sagen og anmodet Domstolen om at afgøre følgende præjudicielle 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 fremmedfjendsk krav ikke konkret lader sig begrunde i hensynet til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed?«.

4 Vedrørende sagens faktiske omstændigheder, retsforhandlingernes forløb samt de skriftlige indlæg, der er indgivet til Domstolen, henvises i øvrigt til retsmøderapporten. Disse omstændigheder omtales derfor kun i det følgende, såfremt det på de enkelte punkter er nødvendigt for forståelsen af Domstolens argumentation.

5 Med det første spørgsmål fra den nationale ret ønskes der først og fremmest en afgørelse af, om det er foreneligt med fællesskabsrettens regler om fri bevægelighed for personer, at en stat pålægger statsborgere fra de øvrige medlemsstater, der udnytter deres ret til fri bevægelighed, pligt til at foretage opholdsanmeldelse senest tre dage efter deres indrejse på vedkommende medlemsstats territorium og pålægges straf for undladelsen heraf.

6 Domstolen har i dom af 7. juli 1976, Watson og Belmann (118/75, Sml. s. 1185) fastslået, at fællesskabsretten ikke ved at indføre fri bevægelighed for personer og ved at give enhver, på hvem den finder anvendelse, ret til at indrejse på medlemsstaternes territorium med et i Traktaten fastlagt formål for øje, har frataget medlemsstaterne deres ret til at træffe foranstaltninger til at sikre, at de nationale myndigheder får nøje kendskab til befolkningens bevægelser på deres område.

7 Domstolen udtalte herved, at medlemsstaternes kompetente myndigheder i henhold til artikel 8, stk. 2, i Rådets direktiv 68/360/EØF af 15. oktober 1968 om

afskaffelse af restriktioner for rejse og ophold inden for Fællesskabet for medlemsstaternes arbejdstagere og deres familiemedlemmer (EFT 1968 II, s. 477) og ifølge artikel 4, stk. 2, i Rådets direktiv 73/148/EØF af 21. maj 1973 om ophævelse af rejse- og opholdsbegrænsningerne inden for Fællesskabet for statsborgere i medlemsstaterne med hensyn til etablering og udveksling af tjenesteydelser (EFT L 172, s. 14) har kunnet kræve, at statsborgere fra de andre medlemsstater anmelder deres tilstedeværelse til myndighederne i den pågældende stat.

8 Domstolen nåede på baggrund heraf til det resultat, at en sådan forpligtelse ikke i sig selv kan anses for stridende mod reglerne om den frie bevægelighed for personer. Den fremhævede dog, at en sådan modstrid kunne tænkes at opstå, 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 indrejse og opholde sig på en anden medlemsstats territorium i overensstemmelse med fællesskabsrettens mål, som Traktaten tillægger medlemsstaternes borgere (nævnte dom af 7. juli 1976, præmis 18).

9 Af samme dom fremgår, at en sådan traktatstridighed navnlig vil kunne foreligge, når en for udlændinge fastsat frist for anmeldelse om indrejse ikke er rimelig eller når de sanktioner, der pålægges for tilsidesættelse af denne forpligtelse, står i misforhold til overtrædelsens grovhed.

10 Det skal i den forbindelse fremhæves, at den i den forelæggende rets spørgsmål omhandlede frist på tre dage må anses for alt for kort, idet de berørte personer bør have tilstrækkelig tid til at rejse fra grænsen til deres bestemmelsessted og dér indhente oplysninger om, hvilke myndigheder de skal henvende sig til, og hvilke formaliteter der skal opfyldes.

11 Et krav om overholdelse af en så kort frist er ikke uomgængeligt nødvendigt af hensyn til værtsstatens interesse i at erhverve nøjagtigt kendskab til bevægelser i befolkningen på dens område. Det kan nemlig ikke antages, at denne interesse

ikke kan tilgodeses ved fastsættelse af en længere frist. For dette resultat taler desuden den omstændighed, at de fleste medlemsstater i Fællesskabet, der pålægger en tilsvarende forpligtelse, giver de berørte personer betydelig længere frister.

12 På grundlag af det anførte må det fastslås, at en frist på tre dage ikke kan anses for rimelig.

13 Vedrørende anvendelse af fængsels- eller bødestraf for overtrædelse af de omhandlede lovbestemmelser bemærkes, at en sådan overtrædelse ikke kan sanktioneres, når den frist, der er fastsat for at foretage opholdsanmeldelse, ikke er rimelig.

14 Det må i øvrigt tilføjes, at det i Domstolens dom af 3. juli 1980, Pieck, præmis 19 (157/79, Sml. s. 2171), vedrørende manglende iagttagelse af bestemmelserne om de formaliteter, som en af fællesskabsretten beskyttet arbejdstager skal opfylde som bevis for ret til ophold, blev fastslået, at de nationale myndigheder ganske vist kan straffe en manglende iagttagelse af bestemmelser herom med sanktioner, som svarer til dem, der finder anvendelse ved mindre betydningsfulde lovovertrædelser, som begås af statens egne borgere, men ikke kan anvende en straf, der står i et sådant misforhold til lovovertrædelsens grovhed, at den kommer til at udgøre en hindring for arbejdskraftens frie bevægelighed. Dette vil bl.a. være tilfældet, hvis straffen omfatter fængsel.

15 Den nationale rets spørgsmål skal derfor besvares således, at en medlemsstat ifølge fællesskabsrettens bestemmelser om fri bevægelighed for personer ikke retmæssigt kan kræve, at borgere fra de andre EF-medlemslande, der udnytter deres ret til fri bevægelighed, skal foretage opholdsanmeldelse senest tre dage efter deres indrejse på medlemsstatens område, og pålægge strafferetlige sanktioner for undladelsen heraf.

Sagens omkostninger

16 De udgifter, der er afholdt af den italienske regering og af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke godtgøres. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør en led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (Første Afdeling)

vedrørende det spørgsmål, der er forelagt af Pretura di Volterra ved kendelse af 14. september 1988, for ret.

En medlemsstat kan ifølge fællesskabsrettens bestemmelser om fri bevægelighed for personer ikke retmæssigt kræve, at borgere fra de øvrige EF-medlemslande, der udnytter deres ret til fri bevægelighed, skal indgive opholdsanmeldelse senest tre dage efter deres indrejse på medlemsstatens område, og pålægge strafferetlige sanktioner for undladelsen heraf.

Slynn Joliet Rodríguez Iglesias

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 12. december 1989.

J.-G. Giraud
Justitssekretær

Gordon Slynn
Formand for Første Afdeling