der skal indgives opholdsanmeldelse senest tre dage efter indrejse på medlemsstatens område, og pålægge strafferetlige sanktioner for undladelsen heraf.

RETSMØDERAPPORT
i sag C-265/88 *

I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

Lothar Messner, der er tysk statsborger, indrejste i Italien den 27. april 1987 for at arbejde dér som konsulent for en filial i Italien af det i Tyskland hjemmehørende firma »Jug. Knauf«, hvor han var ansat.

Den 4. juni 1987 blev der af statspolitiets kontor i Volterra for Pretura di Volterra rejst tiltale mod Messner for overtrædelse af artikel 142 i kongeligt dekret nr. 773 af 18. juni 1931, der indeholder lovbekendtgørelse om den offentlige sikkerhed (Testo Unico legge di pubblica sicurezza, i det følgende benævnt »TULPS«), idet han ikke inden tre dage efter sin indrejse i Italien havde fremlagt den i nævnte artikel påbudte opholdsanmeldelse.

Da Pretura di Volterra fandt, at en fortolkning af Rom-Traktaten var nødvendig for at afgøre sagen udsatte den sagen og anmodede i medfør af EØF-Traktatens artikel 177 Domstolen om en afgørelse af 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?«.

I henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen er der indgivet skriftlige indlæg

— den 27. december 1988 af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Guido Berardis fra Kommissionens Juridiske Tjeneste;

* Processprog: italiensk.

— den 5. januar 1989 af Den Italienske Republik ved avvocato dello Stato Ivo Braguglia.

Domstolen har på grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten besluttet at henvise sagen til Første Afdeling og indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse.

II — Sammenfatning af de skriftlige indlæg til Domstolen

Den italienske regering har foreslået, at spørgsmålet fra den nationale ret besvares bekræftende.

Den har indledningsvis gjort gældende, at den i hovedsagen omtvistede bestemmelse i artikel 142 i TULPS har til formål at beskytte den offentlige orden og sikkerhed. De nationale myndigheder kan herved i rette tid blive bekendt med udlændinges bevægelser på det nationale område, hvilket er et vigtigt led i beskyttelsen af den offentlige orden og sikkerhed, hvis opretholdelse fortsat henhører under medlemsstaternes kompetence.

Efter den italienske regerings opfattelse gør den ved nævnte artikel 142 fastlagte forpligtelse til at melde sig til myndighederne på ingen måde indgreb i bevægeligheden og opholdsretten for statsborgere fra Fællesskabets øvrige medlemsstater. Den har i den forbindelse henvist til Domstolens dom af 7. juni 1976, Watson og Belmann (118/75, Sml. s. 1185). Domstolen fastslog i denne dom, at forpligtelsen ifølge nævnte artikel 142 i princippet er forenelig med EØF-Traktaten og den afledte fællesskabsret. Efter den italienske regerings opfattelse har det grundlag, Domstolen traf denne afgørelse på, fortsat gyldighed, og denne praksis bør derfor stadfæstes i nærværende sag.

Den italienske regering har desuden anført, at den fastsatte frist på tre dage for anmeldelse til de myndigheder, den offentlige sikkerhed henhører under, udgør en rimelig afbalancering af interesserne hos en udlænding, der er indrejst på italiensk område og de efterretnings- og beskyttelsesinteresser, som bestemmelsen skal værne.

Ifølge den italienske regering kan endelig strafsanktionen for tilsidesættelse af anmeldelsespligten ikke anses for en hindring for den frie bevægelighed for personer, idet der ved denne sanktion består forholdsmæssighed mellem sanktionen og overtrædelsens grovhed, hvilket princip Domstolen lagde vægt på i nævnte dom af 7. juli 1976.

Den italienske regering er følgelig af den opfattelse, at de relevante bestemmelser i EØF-Traktaten eller i den afledte fællesskabsret ikke forbyder en medlemsstat at opretholde en anmeldelsespligt som den i nævnte artikel 142 omhandlede for statsborgere fra andre medlemsstater.

Kommissionen har indledningsvis anført, at Domstolen allerede har taget stilling til det forelagte spørgsmål i nævnte dom af 7. juli 1976, hvori den fastslog, at en national regel, som pålægger borgere i andre medlemsstater en pligt til at anmelde deres tilstedeværelse på en medlemsstats område til den pågældende stats myndigheder, i princippet er forenelig med bestemmelserne i EØF-

Traktatens artikler 48-66, dog under forudsætning af, dels at de tidsfrister, inden for hvilke denne forpligtelse skal opfyldes, er af rimelig længde, dels at de sanktioner, der ifaldes ved manglende opfyldelse af forpligtelsen, ikke står i misforhold til overtrædelsens grovhed og ikke omfatter udvisning.

Kommissionen har dernæst taget stilling til de for forpligtelsens opfyldelse fastsatte frister og de sanktioner, der ifaldes ved manglende opfyldelse for at afgøre, om begrænsningerne vedrørende fristens rimelighed og forholdsmæssigheden mellem sanktion og overtrædelse er overholdt.

Kommissionen har vedrørende den fastsatte frist fremhævet, at der på fællesmarkedets nuværende udviklingstrin er en fortsat vækst i personbevægelserne, hvilket vil kunne gøre det meget vanskeligt at overholde tredagesfristen.

Denne frist er også for kort til at give en udlænding tilstrækkelig tid til at indhente oplysninger om de forskellige administrative formaliteter, der skal være opfyldt ved ophold i værtsstaten.

Tredagesfristen er endelig efter Kommissionens opfattelse ikke engang nødvendig for at sikre kontrol med udlændinges tilstedeværelse på det nationale område, idet i Italien alle, der huser udlændinge, er forpligtet til inden for 24 timer at give meddelelse om en rejsendes ankomst eller afrejse. Den italienske stat råder allerede og uafhængigt af en udlændings personlige anmeldelse over de nødvendige oplysninger om udlændinges tilstedeværelse på italiensk område.

På grundlag heraf har Kommissionen fastslået, at den frist på tre dage, der gælder for udlændinge til at anmelde deres tilstedeværelse i Italien, er ubegrundet.

Kommissionen har vedrørende de sanktioner, der ifaldes ved manglende opfyldelse af anmeldelsespligten inden for den fastsatte frist, anført, at Domstolen i den nævnte dom af 7. juli 1976 udtalte, at selv om de nationale myndigheder kan underkaste den manglende iagttagelse af bestemmelserne om udlændinges opholdserklæringer med 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 grovhed, at den kommer til at udgøre en hindring for den frie bevægelighed for personer.

Men i det foreliggende tilfælde er, ifølge Kommissionen, de fastsatte sanktioner ikke blot strengere end dem, der er fastsat for overtrædelse af tilsvarende regler i national ret, men står også i misforhold til overtrædelsens grovhed.

Kommissionen har således eksemplevis fremhævet, at den sanktion, der pålægges såvel udlændinge som italienere for undladelse af at opfylde forpligtelsen til at lade sig indskrive i opholdskommunens folkeregister ved indvandring fra udlandet, kun er en bøde på højst 10 000 LIT, mens den bødesanktion, en udlænding kan udsættes for ved manglende iagttagelse af forpligtelsen til at anmelde sin tilstedeværelse på italiensk område inden tre dage, kan andrage indtil 80 000 LIT.

Vedrørende sanktionering med frihedsberøvelse på indtil tre måneder for en statsborger fra en anden medlemsstat, der undlader

at opfylde forpligtelsen til at anmelde sin tilstedeværelse på italiensk område senest tre dage efter ankomsten hertil, har Kommissionen fremhævet, at det efter dens opfattelse kun meget vanskeligt vil kunne gøres gældende, at der ikke her er tale om en uforholdsmæssig sanktion, der pr. definition kan udgøre en hindring for den frie bevægelighed for personer.

Kommissionen har i øvrigt gjort gældende, at fællesskabsborgere ikke kan behandles på lige fod med andre udlændinge, idet foranstaltninger, som tidligere kunne antages at være begrundet i hensynet til den offentlige orden, som følge af udviklingen på det indre marked og i det stadig snævrere samarbejde mellem de forskellige medlemsstaters myndigheder ikke i dag retmæssigt vil kunne anvendes på personer, der er beskyttet af fællesskabsretten.

Kommissionen har afslutningsvis foreslået, at spørgsmålet fra den nationale ret besvares således, at fællesskabsretten ikke er til hinder for nationale bestemmelser, hvorved der pålægges statsborgere fra de øvrige medlemsstater en forpligtelse til at anmelde deres ophold, såfremt de frister, der fastsættes for opfyldelsen af denne forpligtelse, er rimelige, og de sanktioner, der fastsættes for manglende opfyldelse af en sådan forpligtelse, ikke er uforholdsmæssige eller egnede til at skabe hindringer for den frie bevægelighed for personer.

III — Mundtlig forhandling

Den italienske regerings repræsentant har under den mundtlige forhandling oplyst, at de bøder, der pålægges personer, der ikke opfylder forpligtelsen til anmelde deres tilstedeværelse på italiensk område, er blevet forhøjet i forbindelse med en generel forhøjelse af bødesatserne, og at maksimum er fastsat til 400 000 LIT, jfr. artikel 113 i lov nr. 689 af 24. november 1981 (i Supplemento Ordinario alla GURI nr. 329 af 30.11.1981).

G. C. Rodríguez Iglesias
Refererende dommer