ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (πρώτο τμήμα)
της 12ης Δεκεμβρίου 1989 *

Στην υπόθεση C-265/88,

που έχει ως αντικείμενο αίτηση της Pretura της Volterra προς το Δικαστήριο, κατ' εφαρμογή του άρθρου 177 της Συνθήκης ΕΟΚ, με την οποία ζητείται, στο πλαίσιο της ποινικής δίκης που εκκρεμεί ενώπιον του παραπέμποντος δικαστηρίου κατά του

Lothar Messner,

η έκδοση προδικαστικής αποφάσεως ως προς την ερμηνεία των άρθρων 3, στοιχείο γ), και 56, παράγραφος 1, της Συνθήκης ΕΟΚ,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (πρώτο τμήμα),

συγκείμενο από τους Sir Gordon Slynn, πρόεδρο τμήματος, R. Joliet και G. C. Rodríguez Iglesias, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: J. Mischo
γραμματέας: D. Louterman, κύρια υπάλληλος διοικήσεως

λαμβάνοντας υπόψη τις παρατηρήσεις που υπέβαλαν:

— η κυβέρνηση της Ιταλικής Δημοκρατίας, εκπροσωπούμενη από τον Ivo Braguglia, avvocato dello Stato,

— η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενη από τον Guido Berardis, μέλος της νομικής της υπηρεσίας,

* Γλώσσα διαδικασίας: η ιταλική.

έχοντας υπόψη την έκθεση για την επ' ακροατηρίου συζήτηση, όπως τροποποιήθηκε κατόπιν της προφορικής διαδικασίας της 29ης Ιουνίου 1989,

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 12ης Οκτωβρίου 1989,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Με Διάταξη της 14ης Σεπτεμβρίου 1988, που περιήλθε στο Δικαστήριο στις 28 του ιδίου μηνός, η Pretura της Volterra, δυνάμει του άρθρου 177 της Συνθήκης ΕΟΚ, υπέβαλε προδικαστικό ερώτημα ως προς την ερμηνεία των άρθρων 3, στοιχείο γ), και 56, παράγραφος 1, της Συνθήκης, περί της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων.

2 Το εν λόγω ερώτημα ανέκυψε στο πλαίσιο ποινικής δίκης κατά του Lothar Messner, γερμανού υπηκόου, στον οποίο προσάπτεται ότι δεν υπέβαλε εντός τριών ημερών από της εισόδου του στο ιταλικό έδαφος την προβλεπόμενη από την ιταλική νομοθεσία δήλωση παραμονής. Όσον αφορά τους υπηκόους των κρατών μελών, η υποχρέωση αυτή επιβάλλεται στους μισθωτούς εργαζομένους και στους παρέχοντες και τους αποδέκτες υπηρεσιών οι οποίοι προτίθενται να παραμείνουν στην Ιταλία για χρονικό διάστημα το οποίο δεν υπερβαίνει τους τρεις μήνες. Η μη τήρηση της υποχρεώσεως αυτής τιμωρείται με φυλάκιση μέχρι τριών μηνών ή με χρηματική ποινή μέχρι 400 000 λιρετών (LIT).

3 Επειδή είχε αμφιβολίες κατά πόσον η νομοθεσία αυτή συμβιβάζεται με το κοινοτικό δίκαιο, το εθνικό δικαστήριο ανέστειλε τη διαδικασία και υπέβαλε στο Δικαστήριο το ακόλουθο προδικαστικό ερώτημα:

« Μπορούν οι συνδυασμένες διατάξεις των άρθρων 3, στοιχείο γ), και 56, παράγραφος 1, της Συνθήκης να ερμηνευθούν υπό την έννοια ότι θεωρείται νόμιμη η επιβαλλόμενη από την Ιταλία υποχρέωση στους υπηκόους των άλλων κρατών μελών

της ΕΟΚ να προβαίνουν σε δήλωση παραμονής, εντός τριών ημερών από την άφιξή τους στην Ιταλία, η δε παράλειψη να συνεπάγεται την επιβολή ποινικής κυρώσεως, αν ληφθεί υπόψη ότι κανένας συγκεκριμένος λόγος δημόσιας τάξης, δημόσιας ασφάλειας ή δημόσιας υγείας δεν μπορεί να δικαιολογήσει παρόμοια υποχρέωση παρωχημένης εποχής, η οποία έχει προφανώς καταπιεστικό χαρακτήρα και σκοπό και είναι σαφώς ξενόφοβης εμπνεύσεως; »

4 Στην έκθεση για την επ' ακροατηρίου συζήτηση αναπτύσσονται διεξοδικώς τα πραγματικά περιστατικά, η εξέλιξη της διαδικασίας και οι γραπτές παρατηρήσεις που κατατέθηκαν στο Δικαστήριο. Τα στοιχεία αυτά της δικογραφίας δεν επαναλαμβάνονται πιο κάτω παρά μόνον καθόσον απαιτείται για τη συλλογιστική του Δικαστηρίου.

5 Το ερώτημα που υπέβαλε το εθνικό δικαστήριο αφορά, ουσιαστικά, το ζήτημα αν συμβιβάζεται με τις διατάξεις του κοινοτικού δικαίου περί ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων το γεγονός ότι κράτος μέλος επιβάλλει στους υπηκόους των άλλων κρατών μελών, οι οποίοι ασκούν το δικαίωμά τους ελεύθερης κυκλοφορίας, την υποχρέωση — η μη τήρηση της οποίας συνεπάγεται ποινικές κυρώσεις — να προβαίνουν σε δήλωση παραμονής εντός τριών ημερών από της εισόδου τους στην επικράτεια.

6 Με την απόφαση της 7ης Ιουλίου 1976, Watson και Belmann (118/75, Rec. 1976, σ. 1185), το Δικαστήριο έκρινε ήδη ότι το κοινοτικό δίκαιο, καθιερώνοντας την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων και παρέχοντας σ' όλα τα πρόσωπα που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του το δικαίωμα να εισέρχονται στο έδαφος των κρατών μελών, για σκοπό προβλεπόμενο από τη Συνθήκη, δεν απέκλεισε την αρμοδιότητα των κρατών μελών όσον αφορά τα μέτρα που θα επιτρέπουν στις αρχές αυτές να γνωρίζουν επακριβώς τις πληθυσμιακές κινήσεις στο οικείο έδαφος.

7 Το Δικαστήριο υπέμνησε ότι, κατά το άρθρο 8, παράγραφος 2, της οδηγίας 68/360/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 15ης Οκτωβρίου 1968, περί καταργήσεως των περιορισμών στη διακίνηση και στη διαμονή των εργαζομένων των κρατών μελών και των

οικογενειών τους στο εσωτερικό της Κοινότητας (ΕΕ ειδ. έκδ. 05/001, σ. 43), και κατά το άρθρο 4, παράγραφος 2, της οδηγίας 73/148/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 21ης Μαΐου 1973, περί καταργήσεως των περιορισμών στη διακίνηση και στη διαμονή των υπηκόων των κρατών μελών στο εσωτερικό της Κοινότητας στον τομέα της εγκαταστάσεως και της παροχής υπηρεσιών (ΕΕ ειδ. έκδ. 06/001, σ. 144), οι αρμόδιες αρχές των κρατών μελών μπορούν να επιβάλουν στους υπηκόους των άλλων κρατών μελών την υποχρέωση να γνωστοποιούν την παρουσία τους στις αρχές του ενδιαφερομένου κράτους.

8 Το Δικαστήριο συνήγαγε το συμπέρασμα ότι η υποχρέωση αυτή καθαυτή δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι συνιστά παράβαση των κανόνων περί ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων. Ωστόσο, παρατήρησε ότι τέτοια παράβαση μπορεί να προκύψει από τις διατυπώσεις που προβλέπει ο νόμος αν αυτές έχουν διαμορφωθεί κατά τέτοιο τρόπο ώστε να περιορίζεται η ελευθερία διακινήσεως που επιθυμεί η Συνθήκη ή το δικαίωμα που παρέχει στους υπηκόους των κρατών μελών να εισέρχονται και να διαμένουν στο έδαφος κάθε άλλου κράτους μέλους για τους σκοπούς που αναγνωρίζει το κοινοτικό δίκαιο (προαναφερθείσα απόφαση της 7ης Ιουλίου 1976, σκέψη 18).

9 Από την ίδια απόφαση προκύπτει ότι αυτό συμβαίνει, ιδίως, στην περίπτωση κατά την οποία η προβλεπόμενη προθεσμία για να υποβληθεί η δήλωση αφίξεως των αλλοδαπών δεν είναι εύλογη ή όταν οι κυρώσεις τις οποίες επισύρει η μη τήρηση της υποχρεώσεως αυτής είναι δυσανάλογες προς τη βαρύτητα της παραβάσεως.

10 Πρέπει σχετικώς να επισημανθεί ότι η τριήμερη προθεσμία στην οποία αναφέρεται το προδικαστικό ερώτημα φαίνεται υπερβολικά περιοριστική, αν ληφθεί υπόψη ότι είναι αναγκαίο οι ενδιαφερόμενοι να διαθέτουν κάποιο επαρκές χρονικό περιθώριο για να μεταβούν από τα σύνορα στον τόπο προορισμού τους, καθώς και να λάβουν εκεί πληροφορίες σχετικά με την αρμόδια υπηρεσία και τις απαιτούμενες διοικητικές διατυπώσεις.

11 Δεν φαίνεται αναγκαίο να τάσσεται μια τέτοια προθεσμία για να διασφαλισθεί το συμφέρον του κράτους υποδοχής να λαμβάνει επακριβή γνώση των πληθυσμιακών κινήσεων που πραγματοποιούνται στο έδαφός του. Πράγματι, κανένα στοιχείο δεν επιτρέπει να υποτεθεί ότι το εν λόγω συμφέρον διακυβεύεται στην περίπτωση που

χορηγηθεί μεγαλύτερη προθεσμία. Η εκτίμηση αυτή επιβεβαιώνεται, άλλωστε, από το γεγονός ότι τα περισσότερα από τα κράτη μέλη της Κοινότητας που επιβάλλουν παρόμοια υποχρέωση τάσσουν στους ενδιαφερομένους αισθητά μεγαλύτερες προθεσμίες.

12 Συνέπεται ότι η προθεσμία των τριών ημερών δεν μπορεί να θεωρηθεί ως εύλογη.

13 Όσον αφορά τις στερητικές της ελευθερίας ποινές ή τις χρηματικές ποινές που προβλέπονται σε περίπτωση παραβάσεως της εν λόγω νομοθεσίας, πρέπει να επισημανθεί ότι καμία κύρωση δεν επιτρέπεται, εφόσον η τασσόμενη προθεσμία για την υποβολή της δηλώσεως παραμονής δεν είναι εύλογη.

14 Πρέπει, εξάλλου, να προστεθεί ότι, όπως έχει κρίνει ήδη το Δικαστήριο με την απόφαση της 3ης Ιουλίου 1980, Pieck, σκέψη 19 (157/79, Rec. 1980, σ. 2171) σχετικά με τη μη τήρηση των διατυπώσεων που απαιτούνται για την αναγνώριση του δικαιώματος παραμονής εργαζομένου που προστατεύεται από το κοινοτικό δίκαιο, οι εθνικές αρχές μπορούν μεν να επιβάλλουν για την παράβαση τέτοιων διατάξεων κυρώσεις ανάλογες εκείνων που επιβάλλονται για εθνικές παραβάσεις μικρότερης σημασίας, δεν δικαιούνται όμως να επιβάλλουν δυσανάλογα βαριές κυρώσεις οι οποίες παρεμποδίζουν την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων. Αυτό συμβαίνει, ιδίως, στην περίπτωση επιβολής στερητικών της ελευθερίας ποινών.

15 Πρέπει, επομένως, στο εθνικό δικαστήριο να δοθεί η απάντηση ότι, δεν συμβιβάζεται με τις διατάξεις του κοινοτικού δικαίου περί ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων το γεγονός ότι κράτος μέλος επιβάλλει στους υπηκόους άλλων κρατών μελών, οι οποίοι ασκούν το δικαίωμά τους ελεύθερης κυκλοφορίας, την υποχρέωση — η μη τήρηση της οποίας συνεπάγεται την επιβολή ποινικών κυρώσεων — να προβαίνουν σε δήλωση παραμονής εντός τριών ημερών από της εισόδου τους στην επικράτεια.

Επί των δικαστικών εξόδων

16 Τα έξοδα στα οποία υποβλήθηκαν η ιταλική κυβέρνηση και η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, που υπέβαλαν παρατηρήσεις στο Δικαστήριο, δεν αποδίδονται. Δεδομένου ότι η διαδικασία ως προς τους διαδίκους της κύριας δίκης έχει τον χαρακτήρα παρεμπίπτοντος, που ανέκυψε ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου, σ' αυτό εναπόκειται να αποφανθεί επί των δικαστικών εξόδων.

Για τους λόγους αυτούς

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (πρώτο τμήμα),

κρίνοντας επί του ερωτήματος που του υπέβαλε με Διάταξη της 14ης Σεπτεμβρίου 1988 η Pretura di Volterra, αποφαίνεται:

Δεν συμβιβάζεται με τις διατάξεις του κοινοτικού δικαίου περί ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων το γεγονός ότι κράτος μέλος επιβάλλει στους υπηκόους άλλων κρατών μελών, οι οποίοι ασκούν το δικαίωμά τους ελεύθερης κυκλοφορίας, την υποχρέωση — η μη τήρηση της οποίας συνεπάγεται την επιβολή ποινικών κυρώσεων — να προβαίνουν σε δήλωση παραμονής εντός τριών ημερών από της εισόδου τους στην επικράτεια.

Slynn Joliet Rodríguez Iglesias

Δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο στις 12 Δεκεμβρίου 1989.

Ο γραμματέας

J.-G. Giraud

Ο πρόεδρος του πρώτου τμήματος

Gordon Slynn