ρίας 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.

ΕΚΘΕΣΗ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΠ' ΑΚΡΟΑΤΗΡΙΟΥ ΣΥΖΗΤΗΣΗ
στην υπόθεση C-265/88 *

I — Περιστατικά και διαδικασία

Ο Lothar Messner, γερμανός υπήκοος, εισήλθε στην Ιταλία στις 27 Απριλίου 1987 για να ασκήσει τη δραστηριότητά του ως σύμβουλος στην ιταλική θυγατρική της επιχειρήσεως « Jug. Knauf », που έχει έδρα στη Γερμανία και στην οποία ο ίδιος είναι υπάλληλος.

Στις 4 Ιουνίου 1987, το τμήμα κρατικής ασφαλείας της Volterra κατήγγειλε τον Messner στη δικαστική αρχή διότι παρέβη το άρθρο 142 του βασιλικού διατάγματος 773, της 18ης Ιουνίου 1931, στο οποίο περιλαμβάνεται το « Testo Unico legge di pubblica sicuressa » (κωδικοποιημένο κείμενο των ιταλικών νόμων σχετικά με τη δημόσια ασφάλεια, στο εξής: TULPS), διότι δεν προέβη, εντός τριών ημερών από την άφιξή του στην Ιταλία, στη δήλωση παραμονής που επιβάλλει το εν λόγω άρθρο.

Θεωρώντας ότι η ορθή ερμηνεία της Συνθήκης της Ρώμης είναι αναγκαία για την επίλυση της διαφοράς, η Pretura di Volterra ανέστειλε τη διαδικασία και, κατ' εφαρμογή του άρθρου 177 της Συνθήκης ΕΟΚ, 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; »

Κατά το άρθρο 20 του πρωτοκόλλου περί του οργανισμού του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας, γραπτές παρατηρήσεις κατέθεσαν:

— στις 27 Δεκεμβρίου 1988, η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενη από τον Guido Berardis, μέλος της νομικής της υπηρεσίας·

* Γλώσσα διαδικασίας: η ιταλική.

— στις 5 Ιανουαρίου 1989, η Ιταλική Δημοκρατία, εκπροσωπούμενη από τον Ivo Braguglia, avvocato dello Stato.

Κατόπιν εκθέσεως του εισηγητή δικαστή και αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα, το Δικαστήριο αποφάσισε να παραπέμψει την υπόθεση στο πρώτο τμήμα και να προχωρήσει στην προφορική διαδικασία χωρίς προηγούμενη διεξαγωγή αποδείξεων.

II — Σύνοψη των γραπτών παρατηρήσεων

Η *ιταλική κυβέρνηση* προτείνει να δοθεί καταφατική απάντηση στο ερώτημα που υπέβαλε το εθνικό δικαστήριο.

Υπογραμμίζει, πρωτίστως, ότι η διάταξη του άρθρου 142 του TULPS, επίμαχη στην κύρια δίκη, είναι διάταξη η οποία έχει ως σκοπό να προστατεύσει τη δημόσια τάξη και ασφάλεια. Επιτρέπει στις εθνικές αρχές να πληροφορούνται εγκαίρως τις κινήσεις των αλλοδαπών στην εθνική επικράτεια, πράγμα που συνιστά σημαντικό στοιχείο για την προστασία της δημόσιας τάξης και ασφάλειας, που εμπίπτει ακόμη στην αρμοδιότητα των κρατών μελών.

Η ιταλική κυβέρνηση είναι της γνώμης ότι η υποχρέωση εμφανίσεως, που προβλέπεται με το προαναφερθέν άρθρο 142, δεν θίγει καθόλου την ελευθερία κυκλοφορίας και το δικαίωμα παραμονής των υπηκόων των άλλων χωρών της Κοινότητας. Αναφέρεται σχετικώς στην απόφαση του Δικαστηρίου της 7ης Ιουλίου 1976, Watson και Belmann (118/75, Rec. 1976, σ. 1185). Με την απόφαση αυτή, το Δικαστήριο αναγνώρισε ότι η υποχρέωση που προβλέπεται με το προαναφερθέν άρθρο 142 συμβιβάζεται, καταρχήν, με τη Συνθήκη ΕΟΚ και με το παράγωγο κοινοτικό δίκαιο. Η ιταλική κυβέρνηση θεωρεί ότι οι λόγοι που οδήγησαν το Δικαστήριο να δεχθεί το συμπέρασμα αυτό εξακολουθούν να ισχύουν και ότι, επομένως, το ίδιο συμπέρασμα πρέπει να επιβαιωθεί με την παρούσα υπόθεση.

Η ιταλική κυβέρνηση διασαφηνίζει επίσης ότι η προβλεπόμενη προθεσμία των τριών ημερών για την εμφάνιση στις δημόσιες αρχές ασφαλείας συνιστά ορθή ισορροπία μεταξύ των απαιτήσεων του αλλοδαπού ο οποίος εισήλθε στο εθνικό έδαφος και των σκοπών γνώσης και προστασίας που η διάταξη αυτή αποβλέπει να ικανοποιήσει.

Κατά την ιταλική κυβέρνηση, τέλος, η ποινική κύρωση η οποία απορρέει από τη μη τήρηση της υποχρεώσεως προς εμφάνιση δεν μπορεί να θεωρηθεί ως εμπόδιο στην ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων, δεδομένου ότι τηρείται η αναγκαία αναλογικότητα μεταξύ της κυρώσεως και της σοβαρότητας της παραβάσεως, που υπογράμμισε το Δικαστήριο με την προαναφερθείσα απόφαση της 7ης Ιουλίου 1976.

Κατά συνέπεια, η ιταλική κυβέρνηση θεωρεί ότι οι σχετικοί κανόνες της Συνθήκης ΕΟΚ ή του παράγωγου κοινοτικού δικαίου δεν απαγορεύουν σε κράτος μέλος να διατηρεί σε ισχύ υποχρέωση προς εμφάνιση για τους υπηκόους άλλων κρατών μελών, όπως την προβλεπόμενη από το προαναφερθέν άρθρο 142.

Η *Επιτροπή* υπενθυμίζει, πρώτον, ότι το Δικαστήριο αποφάνθηκε ήδη επί του υποβληθέντος ερωτήματος με την προαναφερθείσα απόφαση της 7ης Ιουλίου 1976, με την οποία έκρινε ότι η υποχρέωση η οποία επιβάλλεται στους υπηκόους των άλλων κρατών μελών να γνωστοποιούν την παρουσία τους στο εθνικό έδαφος συμβιβάζεται, καταρχήν, με τις διατάξεις των άρθρων 48 έως 66 της Συνθήκης ΕΟΚ, εφόσον

η προθεσμία εντός της οποίας πρέπει να εκπληρώσουν την υποχρέωση αυτή είναι εύλογη και οι κυρώσεις που συνδέονται με τη μη τήρησή της δεν είναι δυσανάλογες προς τη σοβαρότητα της παραβάσεως και αποκλείουν την απέλαση.

Η Επιτροπή εξετάζει, εν συνεχεία, τις επιβαλλόμενες προθεσμίες για την εκπλήρωση της υποχρεώσεως και τις κυρώσεις που συνδέονται από την μη τήρηση της υποχρεώσεως αυτής προκειμένου να εξακριβωθεί αν, στην παρούσα περίπτωση τηρούνται τα όρια ως προς τον εύλογο χαρακτήρα και την αναλογικότητα.

Σχετικώς, η Επιτροπή υπογραμμίζει ότι όσον αφορά την καθοριζόμενη προθεσμία, στο παρόν στάδιο αναπτύξεως της κοινής αγοράς η κυκλοφορία των προσώπων αυξάνει συνεχώς, πράγμα που θα μπορούσε να καταστήσει πολύ δύσκολη την τήρηση της προθεσμίας των τριών ημερών.

Πρόκειται επίσης για προθεσμία πάρα πολύ μικρή ώστε ο αλλοδαπός να μη διαθέτει τον αναγκαίο χρόνο για να λάβει γνώση των διαφόρων διοικητικών διατυπώσεων που είναι συναφείς με την παραμονή του στο κράτος υποδοχής.

Τέλος, η προθεσμία των τριών ημερών δεν είναι καν αναγκαία για να διασφαλισθεί ο έλεγχος της παρουσίας των αλλοδαπών στο εθνικό έδαφος, διότι όλοι όσοι παρέχουν κατάλυμα σε αλλοδαπό στην Ιταλία υποχρεούνται να ανακοινώσουν εντός 24 ωρών την άφιξη ή την αναχώρηση του ταξιδιώτη. Χάρη στις διατάξεις αυτές, το ιταλικό κράτος διαθέτει ήδη τις αναγκαίες πληροφορίες ως προς την παρουσία αλλοδαπών στο έδαφός του, ανεξάρτητα από την προσωπική δήλωση του αλλοδαπού.

Η Επιτροπή συνάγει από αυτό ότι η προθεσμία των τριών ημερών που επιβάλλεται στους αλλοδαπούς για να γνωστοποιήσουν την παρουσία τους στην Ιταλία δεν δικαιολογείται.

Όσον αφορά τις κυρώσεις που συνδέονται από τη μη τήρηση της προαναφερόμενης προθεσμίας ως προς τη δήλωση, η Επιτροπή υπενθυμίζει ότι το Δικαστήριο, με την προαναφερθείσα απόφαση της 7ης Ιουλίου 1976, έκρινε ότι, μολονότι οι εθνικές αρχές μπορούν να προβλέπουν ότι η μη τήρηση των διατάξεων σχετικά με τη δήλωση παρουσίας των αλλοδαπών υπόκειται σε κυρώσεις παρόμοιες με εκείνες που επιβάλλονται στους ημεδαπούς για παραβάσεις της ίδιας σοβαρότητας, εντούτοις δεν δικαιολογείται κύρωση τόσο δυσανάλογη προς τη σοβαρότητα της παραβάσεως ώστε η κύρωση αυτή να καθίσταται εμπόδιο στην ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων.

Εν προκειμένω όμως, κατά την Επιτροπή, οι προβλεπόμενες κυρώσεις όχι μόνον είναι σοβαρότερες από τις επιβαλλόμενες σε περίπτωση που παραβιάζονται ανάλογες διατάξεις του εσωτερικού δικαίου, αλλά και δυσανάλογες προς τη σοβαρότητα της παραβάσεως.

Επί παραδείγματι, η Επιτροπή τονίζει ότι η επιβαλλόμενη κύρωση στους αλλοδαπούς και στους Ιταλούς για τη μη τήρηση της υποχρεώσεως εγγραφής στο μητρώο παραμονής της κοινότητας μετά την παλιννόστηση από την αλλοδαπή είναι μόνον 10 000 λιρέτες (LIT) κατ' ανώτατο όριο, ενώ η επιβαλλόμενη στον αλλοδαπό διότι δεν προέβη σε δήλωση εντός τριών ημερών ως προς την παρουσία του στο ιταλικό έδαφος μπορεί να ανέρχεται σε 80 000 LIT.

Όσον αφορά την κράτηση για περίοδο η οποία μπορεί να φθάσει τους τρεις μήνες για τον υπήκοο άλλου κράτους μέλους ο οποίος δεν εκπλήρωσε την υποχρέωση να δηλώσει την

παρουσία του στο ιταλικό έδαφος εντός τριών ημερών από την άφιξή του, η Επιτροπή υπογραμμίζει ότι της φαίνεται πάρα πολύ δύσκολο να υποστηριχθεί ότι η κύρωση αυτή δεν είναι υπερβολική και ικανή να αποτελέσει εξ ορισμού εμπόδιο στην ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων.

Η Επιτροπή υποστηρίζει, εξάλλου, ότι οι κοινοτικοί πολίτες δεν μπορούν να αντιμετωπίζονται όπως οι λοιποί αλλοδαποί διότι, χάρη στην εξέλιξη της εσωτερικής αγοράς και στην ολοένα στενότερη συνεργασία μεταξύ των εθνικών αρχών, μέτρα τα οποία μπορούσαν άλλοτε να φαίνονται ως δικαιολογούμενα από την προστασία της δημόσιας τάξης δεν δικαιολογούνται πλέον τώρα εφόσον πρόκειται να εφαρμοστούν για πρόσωπα προστατευόμενα από το κοινοτικό δίκαιο.

Ως συμπέρασμα, η Επιτροπή προτείνει στο ερώτημα που υπέβαλε το εθνικό δικαστήριο να δοθεί η απάντηση ότι το κοινοτικό δίκαιο δεν αντιτάσσεται σε κανόνες εσωτερικού δικαίου οι οποίοι επιβάλλουν στους υπηκόους άλλων κρατών μελών την υποχρέωση να προβαίνουν σε δήλωση παραμονής, υπό την προϋπόθεση ότι οι καθοριζόμενες προθεσμίες για την εκπλήρωση της υποχρεώσεως αυτής είναι εύλογες και οι προβλεπόμενες κυρώσεις σε περίπτωση που δεν τηρείται η υποχρέωση δεν είναι δυσανάλογες ούτε ικανές να αποτελέσουν εμπόδιο στην ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων.

III — Προφορική διαδικασία

Κατά την προφορική διαδικασία, ο εκπρόσωπος της ιταλικής κυβερνήσεως ανέφερε ότι το ύψος των προστίμων που μπορούν να επιβληθούν σε εκείνους οι οποίοι δεν τηρούν την υποχρέωση να δηλώνουν την παρουσία τους στο ιταλικό έδαφος αυξήθηκε, στο πλαίσιο γενικής αυξήσεως του ύψους των προστίμων μέχρι 400 000 LIT, σύμφωνα με το άρθρο 113 του νόμου 689, της 24ης Νοεμβρίου 1981 (supplemento ordinario της GURI n° 329 της 30.11.1981).

G. C. Rodríguez Iglesias
εισηγητής δικαστής