DOMSTOLENS DOM (första avdelningen)
av den 12 december 1989*

I mål C-265/88

har Pretura di Volterra till domstolen gett in en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 177 i EEG-fördraget i det brottmål som pågår mot

Lothar Messner.

Begäran avser tolkningen av artiklarna 3 c och 56.1 i EEG-fördraget.

DOMSTOLEN (första avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden Sir Gordon Slynn samt domarna R. Joliet och G. C. Rodríguez Iglesias,

generaladvokat: J. Mischo,
justitiesekreterare: D. Louterman, avdelningsdirektör,

som beaktat yttrandena från

— den italienska regeringen, genom Ivo Braguglia, avvocato dello Stato,

— Europeiska gemenskapernas kommission, genom Guido Berardis, kommissionens rättstjänst,

som beaktat förhandlingsrapporten och den muntliga förhandlingen den 29 juni 1989, och

som hört generaladvokatens förslag till avgörande, framlagt vid sammanträde den 12 oktober 1989,

* Rättegångsspråk: italienska.

meddelar följande

dom

1 Genom beslut av den 14 september 1988, som inkom till domstolen den 28 september 1988, har Pretura di Volterra, i enlighet med artikel 177 i EEG-fördraget, ställt en fråga om tolkningen av artiklarna 3 c och 56.1 i fördraget som rör fri rörlighet för personer.

2 Denna fråga har uppkommit inom ramen för ett brottmålsförfarande mot den tyske medborgaren Lothar Messner, som anklagas för att inte inom tre dagar efter sin inresa till det italienska territoriet ha gjort anmälan om uppehåll i enlighet med italiensk lagstiftning. Vad gäller medborgare från medlemsstaterna omfattar denna skyldighet arbetstagare och de som tillhandahåller eller mottar tjänster och som inte har för avsikt att stanna mer än högst tre månader i Italien. Underlåtenhet att uppfylla denna skyldighet är förenad med påföljden fängelse i högst tre månader eller böter på högst 400 000 lire.

3 Eftersom den nationella domstolen är tveksam om denna lagstiftning överensstämmer med gemenskapsrätten så har den förklarat målet vilande och ställt följande tolkningsfråga till domstolen:

"Kan bestämmelserna i artiklarna 3 c och 56.1 i fördraget tolkas så att Italien har rätt att ålägga medborgare från en annan medlemsstat inom gemenskapen skyldigheten att göra en anmälan om uppehåll inom tre dagar efter inresan till territoriet och att låta underlåtenheten att uppfylla denna skyldighet leda till en straffrättslig påföljd, mot bakgrund av att detta krav inte är motiverat av någon konkret hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa och då det är ett föråldrat krav som är klart stötande och främlingsfientligt?"

4 För en utförligare redogörelse för omständigheterna, rättegångens förlopp och de till domstolen ingivna yttrandena hänvisas till förhandlingsrapporten. Handlingarna i målet i dessa delar återges i det följande endast i den mån domstolens argumentation kräver det.

5 Den fråga som den nationella domstolen har ställt syftar huvudsakligen till att utröna huruvida det är förenligt med gemenskapsrättens bestämmelser om fri rörlighet för personer att en medlemsstat ålägger medborgare från andra medlemsstater som utövar sin rätt till fri rörlighet skyldigheten att göra en

anmälan om uppehåll inom tre dagar efter inresan till territoriet och förenar underlåtenheten att uppfylla denna skyldighet med en straffrättslig påföljd.

6 I sin dom av den 7 juli 1976 i mål 118/75 Watson och Belmann (Rec. s. 1185) har domstolen redan fastslagit att gemenskapsrätten, genom att införa fri rörlighet för personer och genom att ge alla de som omfattas av dess tillämpningsområde rätt att resa in till medlemsstaternas territorium i de syften som föreskrivs i fördraget, inte har fråntagit medlemsstaterna deras behörighet att vidta åtgärder som gör det möjligt för dem att skaffa sig exakta uppgifter om befolkningens rörelser inom deras territorium.

7 Domstolen erinrade därvid om att enligt artikel 8.2 i rådets direktiv 68/360/EEG av den 15 oktober 1968 om avskaffande av restriktioner för rörlighet och bosättning inom gemenskapen för medlemsstaternas arbetstagare och deras familjer (EGT L 257, s. 13, fransk version; svensk specialutgåva, del 05, volym 01) och enligt artikel 4.2 i rådets direktiv 73/148/EEG av den 21 maj 1973 om avskaffande av restriktioner för rörlighet och bosättning inom gemenskapen för medborgare i medlemsstaterna i fråga om etablering och tillhandahållande av tjänster (EGT L 172, s. 14, fransk version; svensk specialutgåva, del 06, volym 01) får de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna kräva att medborgare från andra medlemsstater anmäler sin närvaro till myndigheterna i den berörda staten.

8 Domstolen har mot denna bakgrund fastslagit att en sådan skyldighet inte i sig kan anses strida mot bestämmelserna om fri rörlighet för personer. Den har dock påpekat att en överträdelse däremot kan uppstå om de föreskrivna formaliteterna är sådana att de begränsar den fria rörlighet för personer som följer av fördraget eller den rätt som följer av fördraget för medborgarna i en medlemsstat att resa in till en annan medlemsstats territorium och att uppehålla sig där i de syften som anges i gemenskapsrätten (punkt 18 i ovan nämnda dom av den 7 juli 1976).

9 Det framgår av samma dom att en sådan överträdelse bland annat föreligger om den tidsfrist inom vilken utlänningars ankomst skall anmälas inte är rimlig eller om de påföljder som följer av underlåtenheten att uppfylla denna skyldighet inte står i proportion till överträdelsens svårighetsgrad.

10 Det skall i detta sammanhang påpekas att den tidsfrist på tre dagar som anges i den fråga som den nationella domstolen har ställt måste anses som alltför kort eftersom de berörda personerna behöver ha tillräcklig tid för att ta sig

från gränsen till vistelseorten och för att där informera sig om vilken myndighet de skall vända sig till och vilka administrativa formaliteter som skall uppfyllas.

11 Att föreskriva krav på en så kort tidsfrist är inte nödvändigt för att tillgodose värdlandets intresse av att erhålla exakt kännedom om befolkningens rörelser inom dess territorium. Det saknas nämligen anledning att antaga att detta intresse inte kan tillgodoses om en längre tidsfrist fastställs. Denna bedömning får även stöd av det faktum att flertalet av gemenskapens medlemsstater som föreskriver en liknande skyldighet ger de berörda personerna betydligt längre tidsfrister.

12 Härav följer att en tidsfrist på tre dagar inte kan anses vara rimlig.

13 Vad gäller påföljderna fängelse eller böter, som föreskrivs vid underlåtenhet att iaktta ifrågavarande lagstiftning, så skall det påpekas att inte någon påföljd är tillåten när den tidsfrist som föreskrivs för att göra en anmälan om uppehåll inte är rimlig.

14 Det skall även i övrigt tilläggas, vilket domstolen redan har fastslagit i sin dom av den 3 juli 1980 i mål 157/79 Pieck, punkt 19 i domskälen, (Rec. s. 2171), vad gäller underlåtenheten att iaktta de formaliteter som en arbetstagare som skyddas av gemenskapsrätten skall uppfylla som bevis för rätten till uppehåll, att de nationella myndigheterna visserligen kan straffa underlåtenheten att iaktta sådana bestämmelser med påföljder som är jämförbara med sådana som tillämpas vid mindre allvarliga överträdelser som begås av de egna medborgarna, men att det inte är berättigat att föreskriva en påföljd som är så oproportionerlig att den blir ett hinder för den fria rörligheten för arbetstagare. Detta skulle särskilt vara fallet om en sådan påföljd inbegrep fängelse.

15 Härav följer att den fråga som den nationella domstolen har ställt skall besvaras enligt följande. Det är inte i överensstämmelse med gemenskapsrättens bestämmelser om fri rörlighet för personer att en medlemsstat ålägger medborgare från andra medlemsstater som utövar sin rätt till fri rörlighet skyldigheten att göra en anmälan om uppehåll inom tre dagar från inresan till territoriet och förenar underlåtenheten att uppfylla denna skyldighet med en straffrättslig påföljd.

Rättegångskostnader

16 De kostnader som har förorsakats den italienska regeringen och Europeiska gemenskapernas kommission, som har inkommit med yttrande till domstolen, är inte ersättningsgilla. Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den domstolen att besluta om rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN (första avdelningen)

- angående de frågor som genom beslut av den 14 september 1988 förts vidare av Pretura di Volterra - följande dom:

Det är inte i överensstämmelse med gemenskapsrättens bestämmelser om fri rörlighet för personer att en medlemsstat ålägger medborgare från andra medlemsstater som utövar sin rätt till fri rörlighet skyldigheten att göra en anmälan om uppehåll inom tre dagar från inresan till territoriet och förenar underlåtenheten att uppfylla denna skyldighet med en straffrättslig påföljd.

Slynn Joliet Rodríguez Iglesias

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 12 december 1989.

J.-G. Giraud
Justitiesekreterare

Sir Gordon Slynn
Ordförande på första avdelningen