DOMSTOLENS DOM
AF 7. JULI 1976 [1]

Lynne Watson og Alessandro Belmann (anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Pretore di Milano)

Sag 118/75

Sammendrag

1. *Fri bevægelighed for personer og tjenesteydelser — fællesskabsret — grundlæggende princip — forrang for national ret — individuelle rettigheder — beskyttelse ved de nationale domsmyndigheder*
   (EØF-traktatens artikel 48 til 66)

2. *Fri bevægelighed for personer — statsborger i en medlemsstat — flytning til og ophold i en anden medlemsstat — administrative formaliteter — lovlighed — betingelser — ikke-overholdelse — begrænsede sanktioner*
   (EØF-traktatens artikel 7, artikel 48)

1. Traktatens artikler 48 til 66 og de retsakter, som Fællesskabet har udstedt til gennemførelse heraf, der er udtryk for et grundlæggende traktatprincip, tillægger de personer, som de omfatter, individuelle rettigheder, som de nationale domsmyndigheder skal beskytte, og har forrang for enhver national regel, som strider herimod.
2. Nationale regler, som pålægger borgere i andre medlemsstater, der er omfattet af bestemmelserne i EØF-traktatens artikler 48 til 66, en pligt til at melde sig til den pågældende stats myndigheder, og som forpligter de personer, der giver sådanne borgere husly, til at meddele disses identitet til de nævnte myndigheder, er i princippet forenelige med ovennævnte bestemmelser, under forudsætning af, dels at de tidsfrister, inden for hvilke de nævnte forpligtelser skal opfyldes, er af en rimeling længde, og dels af de sanktioner, der ifaldes ved manglende opfydelse af forpligtelserne, ikke står i misforhold til lovovertrædelsens grovhed og ikke omfatter udvisning.
   I det omfang sådanne regler ikke indebærer restriktioner for den fri bevægelighed for personer, udgør de ikke en i medfør af traktatens artikel 7 forbudt forskelsbehandling.

I sag 118/75

angående en anmodning, som i medfør af EØF-traktatens artikel 177 er indgivet til Domstolen af Pretore di Milano (byretten) for i en straffesag, som er indledt ved nævnte ret mod

1 — Processprog: Italiensk.

LYNNE WATSON

og

ALESSANDRO BELMANN

at opnå en præjudiciel afgørelse, navnlig vedrørende fortolkningen af fællesskabsrettens bestemmelser om forbud mod forskelsbehandling af medlemsstaternes borgere og fri bevægelighed for personer samt vedrørende anvendelsen af de grundlæggende principper i Menneskerettighedskonventionen inden for fællesskabsretten,

afsiger

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten R. Lecourt, afdelingsformændene H. Kutscher og A. O'Keeffe og dommerne J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, M. Sørensen og A. J. Mackenzie Stuart;

generaladvokat: A. Trabucchi
justitssekretær: A. Van Houtte

følgende

DOM

Sagsfremstilling

Forelæggelseskendelsen, retsforhandlingerne og de indlæg, der er indgivet i henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen, kan sammenfattes således:

I — De faktiske omstændigheder og retsforhandlingernes forløb

1. Alessandro Belmann, som er italiensk statsborger med bopæl i Milano, gav i begyndelsen af 1973 nogen tid husly til frk. Lynne Watson, der er britisk statsborger, og som på det tidspunkt var 17 år. Da Lynne Watson pludselig forsvandt under en rejse til Venedig, rettede Belmann henvendelse til politiet (Questura) i Milano. Da politiet konstaterede, at Lynne Watson og Alessandro Belmann ikke havde opfyldt visse betingelser efter den italienske lovgivning, blev de pågældende anmeldt til den kompetente domsmyndighed, Pretura i Milano.

De bestemmelser, som Lynne Watson og Alessandro Belmann påstås at have overtrådt, er artikel 142 i »Testo Unico Legge di Pubblica Sicurezza« (lovbekendtgørelse om den offentlige sikkerhed), som blev vedtaget ved kongeligt dekret nr. 773 af 18. juni 1931, herefter kaldet TULPS, og artikel 2 i lovbekendtgørelse nr. 50 af 11. februar 1948 (Gazetta Ufficiale nr. 44 af 21. februar 1948, s. 598):

— Efter stk. 1 i nævnte artikel 142 skal »udlændinge ... melde sig hos myndigheden for den offentlige sikkerhed inden 3 dage efter at være kommet ind på statens territorium for at give sig til kende og afgive en opholdserklæring«.

Maksimalstraffen for undladelse af at efterkomme denne forpligtelse er fængsel i 3 måneder eller en bøde på 80 000 lire (artikel 17 i TULPS i forbindelse med artikel 3 i lov nr. 603 af 12. juli 1961, Gazzetta Ufficiale nr. 181 af 24. juli 1961, s. 2828). Desuden kan en udlænding, som anmeldes for en sådan lovovertrædelse, udvises af staten (artikel 150, stk. 4 i TULPS), hvilket betyder, at det er forbudt udlændingen at komme ind i Italien uden en særlig tilladelse fra indenrigsministerien (artikel 151, stk. 1.

I medfør navnlig af visse direktiver fra Rådet ændrede de italienske myndigheder artikel 142, stk. 1 i TULPS, således at arbejdstagere fra de andre medlemsstater, som har et lønnet arbejde af længere varighed end 3 måneder, nu ikke længere skal opfylde denne forpligtelse. Bestemmelsen er i øvrigt uændret (jf. artiklerne 1—3 i dekret nr. 1656 af 30. december 1965 fra Republikkens præsident, Gazzetta Ufficiale nr. 55 af 3. marts 1966, s. 990; artikel 1 i dekret nr. 1225 af 29. december 1969 fra Republikkens præsident, Gazzetta Ufficiale nr. 75 af 25. marts 1970, s. 1882.).

— Artikel 2 i lovdekret nr. 50 lyder således:

»Den der, uanset grunden, yder en fremmed statsborger eller en statsløs person husly, også selv om det drejer sig om en slægtning eller en bekendt, eller tager den pågældende i sin tjeneste, skal inden for 24 timer give meddelelse om den pågældendes identitet til den lokale myndighed for offentlig sikkerhed, og, såfremt der består et ansættelsesforhold, præcisere, hvilket arbejde, den pågældende er beskæftiget med.

Overtrædelse af de nævnte bestemmelser medfører efter artikel 1 en straf på maksimalt 6 måneders fængsel, hvortil kan føjes en bøde på maksimalt 240 000 lire.

2. Ved kendelse af 18. november 1975, indgået til Domstolens justitskontor den 1. december 1975, besluttede byretten i Milano at forelægge Domstolen følgende spørgsmål, som de sigtede havde formuleret i deres svarskrift, og som byretten gentager:

a) Er forbudet mod forskelsbehandling af borgerne i Fællesskabets medlemsstater og disse borgeres ret til fri bevægelighed samt den dem tilkommende opholds- og etableringsret i Fællesskabets medlemsstater sådanne fundamentale principper, som garanteres af Domstolen ved dennes beskyttelse af de rettigheder, som disse principper giver private?

b) Omfatter disse fundamentale principper også medlemsstaters fælles principper, bl.a. dem der er udtrykt i og beskyttet af Den europæiske Menneskerettighedskonvention, herunder særlig princippet om privatlivets fred (artikel 14 i Konventionen), hvis betydning er indlysende, når man ser det i forhold til retten til fri bevægelighed, ophold og etablering, og indebærer de også, at en udenlandsk statsborger (eller den der handler på hans vegne) er forpligtet til at give meddelelse om sin tilstedeværelse på den pågældende stats territorium — hvilken begrundelse den end måtte have — til de kompetente myndigheder?

c) Har disse fundamentale principper som en del af fællesskabsretten forrang for modstående nationale regler?

d) Den nationale regel, hvorefter en udlænding skal melde sig hos en offentlig myndighed inden to dage efter at være kommet ind på den pågældende stats territorium og anmelde sin tilstedeværelse (eller rettere: »for at give sig tilkende«), og til at afgive en erklæring om ophold, selv om han er på gennemrejse og selv om hans ophold på statens territorium ikke varer mere end 2 måneder,
   1) medfører denne regel en forskelsbehandling af medlemsstaternes borgere, og da navnlig såfremt den kun gælder i en eller visse stater?
   2) medfører den, at der indirekte eller direkte er gjort begrænsning i eller lagt en hindring for medlemsstaternes borgeres ophold (og eventuelt også rejse) inden for Fællesskabet, hvad enten det drejer sig om »selvstændige erhvervsdrivende«, »lønmodtagere«, »personer, der lever af tjenesteydelser« eller »personer til hvem tjenesteydelser er rettet«?

e) Den forpligtelse, der i henhold til en national regel påhviler den, der enten yder en udlænding kost eller logi, uanset hvad grunden er, og uanset om det drejer sig om en slægtning eller en bekendt (altså ydelse fra en borger i en medlemsstat til en borger i en anden medlemsstat), eller som, uanset af hvilken grund, ansætter en udlænding, til *inden for 24 timer* at meddele de kompetente lokale myndigheder udlændingens identitet og — hvis der består et ansættelsesforhold — til at give oplysning om, med hvilket arbejde den pågældende er beskæftiget — medfører den en forskelsbehandling og skaber den en begrænsning, i den betydning som er angivet under punkt d), 1 og 2 og efter de ovenfor angivne vurderings- og fortolkningskriterier?

I præmisserne til henvisningskendelsen bemærker byretten om spørgsmål d), at Domstolen — som en faktisk omstændighed — vil kunne tage hensyn til de alvorlige sanktioner, som en udlænding, der ikke har opfyldt forpligtelsen efter artikel 142 i TULPS, kan pådrage sig fængsel i op til 3 måneder og udvisning blot på grundlag af lovovertrædelsen og endog uden domfældelse. Endvidere er der grund til i overvejelserne at medtage artikel 3, stk. 1 og 2 i Rådets direktiv nr. 64/221 af 25. februar 1964 (EFT-specialudgave 1963-64, s. 109) »om samordning af de særlige foranstaltninger, som gælder for udlændinge med hensyn til rejse og ophold, og som er begrundet i hensynet til den offentlige orden, sikkerhed og sundhed«, i henhold til hvilken »forholdsregler vedrørende den offentlige orden eller sikkerhed ... udelukkende bør støttes på den pågældendes personlige forhold«, og »straffedomme alene ikke uden videre kan begrunde disse forholdsregler«.

I henhold til artikel 20 i statutten for EØF-Domstolen er der indgivet skriftlige indlæg af de sigtede i hovedsagen, af den britiske og den italienske regering og af Kommissionen.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet, at der ikke skal foretages bevisførelse.

II — Resumé af de indlæg, som er indgivet i henhold til artikel 20 i statutten for EØF-Domstolen

De *sigtede i hovedsagen* angiver følgende grund til Lynne Watsons ophold i Italien: »Der blev ydet gæstfrihed eller rettere sagt kost og logi [il vitto e l'alloggio] til gengæld for den hjælp, som den unge pige skulle have ydet [i familien Belmanns hjem] navnlig med henblik på pasning af et lille barn«.

Fællesskabsretten indeholder nogle grundlæggende principper, som Domstolen skal værne om. Disse principper har navnlig fundet udtryk i det forbud mod forskelsbehandling, som er indeholdt i traktatens artikel 7 og er specificeret i bestemmelserne om den fri bevægelighed

(artiklerne 48 ff: fri bevægelighed for arbejdstagere; 52 ff: etableringsret; 59 ff: fri udveksling af tjenesteydelser). De er fælles for medlemsstaternes retssystemer og beskyttes af Den europæiske Menneskerettighedskonvention, som er ratificeret af alle medlemsstaterne, og som Domstolen følger, hvilket kan ses af dens retspraksis. Domstolen er altså kompetent til at udtale sig om, hvorledes denne konventions normer og principper skal forstås, og hvilke virkninger de har i medlemsstaternes retssystemer. I den foreliggende sag bør konventionens artikel 8 og 14 samt artikel 2 i protokol nr. 4 til denne konvention tages i betragtning.

De fællesskabsregler, som kommer på tale udover de ovennævnte traktatbestemmelser, er visse af Rådet vedtagne retsakter, navnlig forordning nr. 1612/68EØF af 15. oktober 1968 om arbejdskraftens fri bevægelighed inden for Fællesskabet (EFT-specialudgave 1968, s. 467, org. ref. JO L 257 af 19. oktober 1968, s. 2), det tidligere nævnte direktiv nr. 64/221, direktiv nr. 68/360 af 15. oktober 1968 »om afskaffelse af restriktioner for rejser og ophold inden for Fællesskabet for medlemsstaternes arbejdstagere og deres familiemedlemmer« (EFT-specialudgave 1968, s. 477, org.ref. JO L 257 af 19. oktober 1968, s. 13) og direktiv nr. 73/148 af 21. maj 1973 »om ophævelse af rejse- og opholdsbegrænsninger inden for Fællesskabet for statsborgere i medlemsstaterne med hensyn til etablering og udveksling af tjenesteydelser« (EFT L 172 af 28. juni 1973, s. 14). Domstolen har ved flere lejligheder slået fast, at disse bestemmelser har forrang frem for nationale regler, som hindrer den effektive udnyttelse af rettigheder, som de nævnte bestemmelser tillægger privatpersoner.

De ovenfor nævnte fællesskabsbestemmelser giver de medlemsstaters borgere, som de finder anvendelse på, ret til at komme ind på en anden medlemsstats territorium ved forevisning af et gyldigt pas eller identitetskort, uden at der må stilles krav om indrejsevisum eller pålægges nogen anden lignende forpligtelse, og at tage ophold i denne stat, uden at skulle opfylde yderligere formaliteter, når opholdet ikke varer længere end 3 måneder. For længere perioder og for så vidt angår personer, som udøver virksomhed som lønmodtagere eller som selvstændige, konstateres retten til ophold udelukkende gennem modtagerlandets udstedelse af en opholdstilladelse, som har gyldighed i 5 år og forlænges uden videre. For tjenesteydere eller modtagere af en ydelse konstateres retten til ophold gennem udstedelse af et opholdsbevis, som er begrænset til den periode, i hvilken ydelsen udføres. Der henvises dog til artikel 8, stk. 2 i direktiv nr. 68/360 og artikel 4, stk. 2 i direktiv nr. 73/148.

De sigtede i hovedsagen giver en beskrivelse og en detaljeret kritik af den italienske lovgivning, som i denne forbindelse kan have interesse. De bemærker navnlig følgende:

a) For så vidt angår den forpligtelse, som påhviler udlændinge, der kommer til Italien, til at anmelde deres tilstedeværelse, har den italienske stat indtil i dag endnu ikke fuldt ud gennemført de ovenfor nævnte direktiver fra Rådet:

Selvstændige samt tjenesteydere og tjenestemodtagere er ugunstigere stillet end lønmodtagere, fordi de er underkastet forpligtelsen i artikel 142, stk. 1 i TULPS helt uafhængigt af varigheden af deres ophold i Italien.

Det er rigtigt, at dekret nr. 1656 har forenklet indholdet af de oplysninger, som den pågældende skal levere, når han afgiver opholdserklæring. Men i praksis er denne forenkling kun tilsyneladende, eftersom den formular (modello), som i henhold til dekretet skal anvendes ved afgivelse af erklæring om ophold, aldrig er blevet uddelt til sikkerhedspolitiet, der fortsætter med at bruge de gamle formularer.

b) Hvad angår den forpligtelse, som påhviler personer, der giver husly til udlændinge eller tager disse i deres tjeneste

(artikel 2 i lovbekendtgørelse nr. 50), er fristen på 24 timer urimelig streng; det samme gælder for så vidt angår den fastsatte straf. Desuden er der grund til at rette kritik mod det forhold, at bestemmelsen anvendes uafhængigt af baggrunden for opholdet, af, om udlændingen har meddelt sin tilstedeværelse til de offentlige myndigheder, og af, om han er statsborger i en anden medlemsstat eller ej. Bestemmelsen gøres endnu mere uforståelig af, at der allerede er kontrol ved grænsen, hvor udlændingen kommer ind i Italien.

I det omfang, den rammer Fællesskabets arbejdstagere, er den unødvendig, ja endog ulovlig, når de pådældendes ligestilling med nationale arbejdstagere for så vidt angår adgang til beskæftigelse tages i betragtning (cf. artiklerne 1-3 i forordning nr. 1612/68 og direktiv nr. 68/360); Fællesskabets arbejdstagere bliver behandlet anderledes end de nationale arbejdstagere, da arbejdsgiveren ikke er forpligtet til at afgive en tilsvarende erklæring til myndighederne for disses vedkommende. For de borgere fra de andre medlemsstater, som tager til Italien for at drive en selvstændig virksomhed eller for at stille tjenesteydelser til rådighed, er den omstridte bestemmelse en i henhold til artikel 1 i direktiv nr. 70/148 og traktatens artikel 52 og 59 ulovlig »restriktion for rejse og ophold«. De sanktioner, der ifaldes, såfremt artikel 2 i lovbekendtgørelse nr. 50 ikke overholdes, er egnet til at afholde de italienske statsborgere fra at yde gæstfrihed eller husly til udlændinge, som de tænker på at tage i arbejde.

c) Med andre ord medfører de forpligtelser, som er fastsat i de italienske bestemmelser, og som de sigtede i hovedsagen bebrejdes ikke at have efterkommet, en forskelsbehandling mellem de italienske statsborgere og borgerne fra de andre medlemsstater, og de udgør en hindring for retten til fri bevægelighed og ophold, som er snævert knyttet til den fri ret til at tage og udøve arbejde som lønmodtager eller selvstændig.

Disse bestemmelser er ikke dækket af den undtagelse fra princippet om fri bevægelighed, som i henhold til traktatens artikel 48, stk. 3, 56 og 66 skyldes hensynet til den offentlige orden. Begrebet den offentlige orden bør fortolkes indskrænkende og kun påberåbes i særlig alvorlige tilfælde. Selv om medlemsstaterne har en vis skønsmargen, når de anvender bestemmelserne, kan vurderingen ikke foretages ensidigt, men må underlægges fællesskabsinstitutionernes kontrol. Fællesskabsretten begrænser den begrundelse, hvorpå foranstaltninger af hensyn til den offentlige orden kan støttes (jf. artikel 8 i forordning nr. 1612/68; artiklerne 2 og 3 i direktiv nr. 64/221). Menneskerettighedskonventionen peger i øvrigt i samme retning.

Den britiske regering mener, at Domstolen, inden for rammerne af artikel 177, udelukkende er kompetent til at træffe afgørelse vedrørende bestemmelserne i Den europæiske Menneskerettighedskonvention, når denne har betydning enten for fortolkningen af traktaten, de retsakter, som træffes af fællesskabsinstitutionerne, eller vedtægterne for organer, som oprettes ved en retsakt fra Rådet, eller for gyldigheden af de nævnte retsakter.

Hvad angår spørgsmålet om gyldigheden af Fællesskabets retsakter har Domstolen i sin retspraksis taget hensyn til visse fundamentale principper, som er fælles for medlemsstaterne, og hvoraf en del er optaget i Konventionen. Men Domstolen betragter senere disse principper som inspirationskilde end som en integreret del af fællesskabsretten (jf. navnlig dom af 14. maj 1974, Nold/Kommissionen, sag 4/74 Sml. s. 491).

Spørgsmålet, om en bestemmelse i Konventionen har betydning for fortolkningen og anvendelsen af fællesskabsretten, bør vurderes fra sag til sag og ses i lyset af de særlige omstændigheder i hver enkelt sag. Nogle af Konventionens bestemmelser er så fjernt fra Fællesskabets mål, at de næppe kan spille nogen rolle ved afgørelsen af et fællesskabsspørgsmål.

De væsentligste grundlæggende rettigheder i Fællesskabet er udtrykt i traktaten og i den afledede fællesskabsret. Visse af disse rettigheder afspejler nogle af Konventionens principper. Dette gælder navnlig begrænsningen i medlemsstaternes beføjelser for så vidt angår tilsynet med udlændinge (jf. dom af 28. oktober 1975, Rutili, sag 36/75, Sml. s. 1219) og forbudet mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet (se traktatens artikel 7 og 48, stk. 1 og Konventionens artikel 14). På den anden side sikrer fællesskabsreglerne medlemsstaternes borgere visse grundlæggende rettigheder, som ikke er indeholdt i Konventionen, nemlig arbejdskraftens fri bevægelighed, den fri etableringsret, den fri udveksling af tjenesteydelser samt opholdsretten (traktatens artikel 48, 52 og 59 samt direktiverne nr. 68/360 og 73/148).

Der er ingen begrundelse for at behandle de principper, som er indeholdt i Konventionen, eller bare enkelte af dem, som en integreret del af fællesskabsretten i den forstand, at de skulle være umiddelbart anvendelige i medlemsstaterne, undtagen i det omfang hvor de rettigheder, som de sikrer, er blevet integreret eller underforstås i fællesskabsrettens bestemmelser.

En overlapning mellem de beføjelser, som Konventionens institutioner har, og de beføjelser, som tilkommer De europæiske Fællesskabers Domstol, ville skabe forvirring og give anledning til konflikter. Det sprog, som er anvendt i Konventionen, og som er holdt i almindelige vendinger og ofte er upræcist, samt de undtagelser, som de fleste af de rettigheder, der er nævnt i kapitel 1, kan være genstand for, rejser fortolkningsproblemer, som i sidste ende henhører under de af Konventionen nedsatte institutioners beføjelse. Det tilkommer også kun disse institutioner åt træffe afgørelse vedrørende en national foranstaltning, som er i strid med Konventionen, men forenelig med fællesskabsretten.

Den forpligtelse til at give meddelelse om sin tilstedeværelse, som er foreskrevet i medlemsstaternes lovgivning, kan under ingen omstændigheder være uforenelig med fællesskabsreglerne, hvis den kun gælder for besøgende, der ikke falder ind under de grupper af personer, som er beskyttet af bestemmelserne i afsnit III i anden del af traktaten.

Men selv om forpligtelsen gælder for personer, som traktaten beskytter, kan den ikke anses for at være en restriktion for den fri bevægelighed, medmindre der skal opfyldes yderligere urimelige og besværlige betingelser, eller den hjemler sanktioner, som ikke står i rimeligt forhold til forseelsens størrelse. Under alle omstændigheder kan en pligt til at afgive erklæring om sin tilstedeværelse være begrundet i hensynet til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed.

Den italienske regering giver udtryk for sin beklagelse over, at den nationale dommer, ved at undlade at præcisere baggrunden for Lynne Watsons ophold i Italien, har sat Domstolen på en »kedelig og i mange henseender unødvendig opgave«.

Det synes imidlertid at fremgå af spørgsmål d), at den pågældende kom til Italien som turist. Hvis det er rigtigt, hører hun ikke til den gruppe af personer, som er beskyttet af fællesskabsretten og dens grundrettigheder, hvorved de spørgsmål, der er rejst, bliver genstandsløse:

Traktatens artikel 7 begrænser forbudet mod forskelsbehandling til »denne traktats anvendelsesområde«, som er defineret i artikel 2, og som konkret uddybes i kapitlerne 1-3 i afsnit III i anden del af traktaten vedrørende den fri bevægelighed for personer og den fri udveksling af tjenesteydelser, hvis gyldighedsområde er veldefineret. Når Domstolen har behandlet grundrettighederne, har den altid vurderet dem »inden for rammerne af Fællesskabets struktur og mål« (dom af 17. december 1970, Internationale Handelsgesellschaft, sag 11/70, Recueil s. 1125; jf. ligeledes dom af 27. november 1973, Vandeweghe, sag 130/73, Sml. s. 1329, hvor

Domstolen erklærede, at den ikke var kompetent til, i medfør at artikel 177, at træffe afgørelse »vedrørende fortolkning af folkeretlige bestemmelser, der uden for fællesskabsrettens rammer forbinder medlemsstater«).

Hermed er det sagt, at principperne om ikke-forskelsbehandling og retten til fri bevægelighed og ophold ubestrideligt er grundlæggende principper for Fællesskabet, som de pågældende retsundergivne kan påberåbe sig; det samme gælder for så vidt angår de grundrettigheder, som er fælles for medlemsstaterne og anerkendt i Den europæiske Menneskerettighedskonvention. Hvad specielt angår retten til privatlivets fred, som er beskyttet af Konventionens artikel 8, og som er anført under spørgsmål b) af Pretore i Milano, er der ingen særlig forbindelse mellem denne ret og det økonomiske område, som traktaten regulerer. Set under denne synsvinkel og under hensyntagen til dommen i sag 130/73, som er citeret ovenfor, har Domstolen ikke beføjelse til at give en fortolkning af den nævnte artikel 8.

Den omtvistede lovgivning har ikke blot til formål at underkaste udlændige et vist tilsyn, men også at sikre dem den bistand, som de har krav på (f.eks. videregivelse af vigtige oplysninger, som konsulatsmyndighederne i oprindelseslandet ønsker at bringe til deres kundskab). Desuden har pligten til at afgive erklæring om sin tilstedeværelse et funktionelt aspekt, idet den er nødvendig for udstedelsen af en opholdstilladelse i henhold til artiklerne 2 og 5 i direktiv nr. 64/221, artiklerne 4 ff i direktiv nr. 68/360 og artiklerne 4 ff i direktiv nr. 73/148. Endelig pålægges der italienske statsborgere en lignende forpligtelse til at lade sig indskrive i folkeregistreret med angivelse af deres bopæl samt bopælen for de personer, som lever under samme tag. Der finder derfor ingen forskelsbehandling sted.

Reglerne indebærer heller ikke en hindring for, at medlemsstaternes statsborgere kan tage ophold eller flytte. Efter artikel 7 i dekret nr. 1656 skal den beslutning, hvorved der gives eller nægtes en statsborger tilladelse til at tage ophold, træffes inden for seks måneder fra erklæringen om tilstedeværelse, og i mellemtiden har den pågældende ret til at forblive midlertidigt på det italienske territorium. Forpligtelsen til at afgive denne erklæring berører altså hverken retten til at komme ind i landet eller retten til at tage ophold der og bevæge sig frit. Desuden er den heller ikke i strid med Menneskerettighedskonventionens artikel 8.

I hvert fald er den forpligtelse, der pålægges udlændinge til at melde sig hos myndighederne, fuldt ud begrundet i hensynet til den offentlige orden, sådan som dette begreb er blevet fortolket i de ovenfor nævnte direktiver. Dette ses navnlig af den omstændighed, som allerede er omtalt, at forpligtelsen skal ses i sammenhæng med den pligt til at udstede en opholdstilladelse, som i medfør af de nævnte direktiver påhviler myndighederne.

Kommissionen giver indledningsvis en detaljeret beskrivelse af den italienske lovgivning.

Den mener, at Lynne Watson kom til Italien som turist og derfor bør anses for en person, der i henhold til traktatens artikler 59 ff modtager tjenesteydelser.

Det i de tre første kapitler i afsnit III i anden del af traktaten fastsatte princip om den fri bevægelighed for personer indebærer, med direkte virkning for dem, der er omfattet heraf — lønmodtagere, selvstændige, tjenesteydere eller tjenestemodtagere — et forbud mod enhver forskelsbehandling, som er begrundet i nationalitet, og medfører ret til at komme ind og tage ophold på enhver medlemsstats territorium.

De spørgsmål, som Pretore i Milano har rejst, må forstås således, at Domstolen anmodes om at tage stilling til omfanget af den i artikel 48, stk. 3 og 56, stk. 1 omhandlede undtagelse for forholdsreg-

ler, der indebærer en forskelsbehandling, og som er begrundet i hensynet til den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed. Det fremgår af Domstolens retspraksis, at medlemsstaterne, på trods af en vis skønsfrihed inden for dette område, er forpligtet til at respektere de af traktaten afstukne grænser og navnlig de grundlæggende principper i fællesskabssystemet. En foranstaltning, der strider mod andre generelle fællesskabsretsprincipper eller mod de grundrettigheder, som medlemsstaternes statsborgere er sikret, er derfor ikke »begrundet« i henhold til artikel 56, selv om den er vedtaget af hensyn til den offentlige orden.

I almindelighed er det ikke tilstrækkeligt, at en foranstaltning er begrundet i hensynet til den offentlige orden. Det kræves yderligere, at den offentlige orden kun kan beskyttes effektivt gennem en foranstaltning, der medfører forskelsbehandling. Dette vil f.eks. være tilfældet, når forskelsbehandlingen af udlændingen — i forhold til behandlingen af den nationale statsborger — svarer til en reel forskel i de faktiske omstændigheder. Det følger heraf, at muligheden for at hjemle forskelsbehandling indsnævres, efterhånden som udlændingens situation gennem fællesskabsforanstaltningerne tilpasses til den nationale statsborgers. Det fremgår klart af Domstolens nyeste retspraksis, at traktaten direkte tillægger borgerne ret til at komme ind i en anden medlemsstat og tage ophold der for at udøve økonomisk virksomhed. Retten er altså ikke afhængig af en gunstbevisende og begrænset tilladelse fra den modtagende medlemsstat, og de opholdstilladelser, som staten udsteder, har kun til formål at muliggøre »beviset for denne ret og den administrative kontrol hermed«.

I lyset af disse betragtninger indtager Kommissionen følgende holdning til de forpligtelser, som de sigtede i hovedsagen bebrejdes ikke at have overholdt:

a) Udlændingens pligt til at give meddelelse om sin tilstedeværelse i modtagerlandet er en foranstaltning, som, på trods af sin forskelsbehandlende karakter, i almindelighed er begrundet i nødvendigheden i at føre tilsyn med udlændinge. Som sådan er den tilladt i medfør af artikel 8, stk. 2 i direktiv nr. 68/360 og i medfør af artikel 4, stk. 2 i direktiv nr. 73/148 i de tilfælde, hvor der ikke skal udstedes en opholdstilladelse.

Det bør imidlertid også tages i betragtning, at der allerede er kontrol ved grænsen, at udlændingene, når de kommer til Italien, i lighed med de italienske statsborgere, skal lade sig indskrive i folkeregisteret i den kommune, hvor de har taget bopæl, og endelig, at hotelværter og enhver, som lejer værelser ud mod betaling, i henhold til den italienske lovgivning er forpligtet til daglig at give oplysninger til den lokale sikkerhedsmyndighed om de personer, som de giver husly til, det være sig nationale statsborgere eller udlændinge. Under disse omstændigheder er bestemmelsen i artikel 142, stk. 1 i TULPS kun af begrænset nytte, og den forekommer unødvendig byrdefuld og streng, navnlig når man tager i betragtning, hvor kort den fastsatte frist er, og hvor hård den straf er, som ifaldes, såfremt reglen ikke overholdes. Denne straf er endnu mindre velbegrundet, når man tager i betragtning, at de italienske statsborgere kun kan ifalde en bøde på fra 2 000 til 10 000 lire, når de ikke efterlever forpligtelsen til at afgive oplysninger om deres personlige forhold.

Den omtvistede bestemmelse overtræder med andre ord det grundlæggende proportionalitetsprincip, som er en del af medlemsstaternes fælles juridiske arvegods, og som er fastlagt i traktatens artikel 56, stk. 1, der kun anerkender de undtagelser, som er »begrundet« i hensynet til den offentlige orden etc.

b) Forpligtelsen efter artikel 2 i dekret nr. 50 gælder kun i det tilfælde, hvor det er en udlænding, der får husly. Den indebærer altså en forskelsbehandling til skade for de andre medlemsstaters statsborgere i forhold til italienske statsborgere.

Når man tager i betragtning, hvor kort den fastsatte frist er, og hvor hård den straf er, som kan ifaldes, synes den nævnte bestemmelse at gå for vidt. Desuden overtræder den de grundlæggende principper i Den europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 og 14 (ret til respekt af sit privat- og familieliv og sit hjem; udvøvelse af de rettigheder og friheder, som er anerkendt i Konventionen uden nogen som helst forskelsbehandling på grund af national oprindelse). Den indebærer en for vidtgående indblanding i privatlivets sfære. I en sag som den foreliggende ydes der gæstfrihed af strengt personlige grunde, der, som følge af den pågældende bestemmelse, tvangsmæssigt afsløres for en offentlig myndighed uden hensyn til den diskretion, som den menneskelige persons indre bevæggrunde bør være omgærdet med.

Konventionen, der er ratificeret af medlemsstaterne, lægger et juridisk bånd på Fællesskabet dels for så vidt angår de retsakter, som fællesskabsinstitutionerne vedtager, og dels hver gang en af Fællesskabets retsregler påberåbes.

Som konklusion foreslår Kommissionen, at der svares bekræftende på spørgsmålene a, b og c, og at det desuden tilføjes:

EØF-traktatens artikel 48, stk. 3 og 56, stk. 1, skal forstås således, at følgende nationale foranstaltninger ikke kan anses for begrundet i hensynet til den offentlige orden og den offentlige sikkerhed:

1) nationale foranstaltninger, som pålægger medlemsstaternes borgere at anmelde deres tilstedeværelse til myndighederne, når denne forpligtelse
   — skal opfyldes inden for en urimelig kort frist, der løber fra det øjeblik, hvor den pågældende er kommet ind på statens territorium;
   — eksisterer ved siden af andre forpligtelser, som pålægges de pågældende udlændinge eller tredjepersoner, og som har til formål at sikre kontrollen med befolkningen;
   — i tilfælde af ikke-overholdelse medfører en frihedsstraf;
2) nationale foranstaltninger, som pålægger enhver, der, af personlige grunde, giver husly til en fremmed statsborger fra en medlemsstat, at meddele dennes identitet til myndighederne inden for 24 timer, og som medfører frihedsstraf, hvis de ikke overholdes.

Under den mundtlige procedure, som fandt sted den 6. maj 1976, har de tiltalte i hovedsagen, repræsenteret af advokat Bruno Nascimbene, Milano, den italienske regering, repræsenteret af Ivo Maria Braguglia, vice-avvocato dello Stato, (»vice«-kammeradvokat), den engelske regering, repræsenteret af Gibson fra Treasury Solicitor's Office (den engelske kammeradvokatur), og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, repræsenteret af Jean-Claude Seché, juridisk rådgiver, og Eugenio de March, ansat i Kommissionens juridiske tjeneste, udviklet de søgsmålsgrunde og anbringender, som de gjorde gældende under den skriftlige procedure.

Der er i den anledning navnlig fremført følgende:

Den italienske og den engelske regering er ikke enige i den opfattelse, som Kommissionen har gjort gældende, og hvorefter en statsborger i en medlemsstat, der flytter ind på en anden medlemsstats territorium, også selv om det blot er som turist, skulle være beskyttet af traktaten som modtager af en tjenesteydelse. Deres argumentation går som helhed ud på, at selv om traktatens artikel 59 ligeledes angår modtageren af en tjenesteydelse, er det ikke formålet hermed at beskytte denne som sådan, men at muliggøre beskyttelsen af yderen, som ellers ville være ufuldkommen. Kommissionens argument modsiges i øvrigt af det forhold, at der findes turister, såsom campister eller personer, som kører på stop, der ikke udnytter modtagerlandets tjenesteydelser. I dommen af 12. december 1974 (Walrave, 36/74, Sml. s. 1418) har Domstolen

fastslået, at traktaten kun tager sigte på den økonomiske virksomhed.

Den engelske regering fremhæver endvidere, at der, for så vidt angår spørgsmålet om, i hvilket omfang Domstolen skal beskytte de i Menneskerettighedskonventionen indeholdte grundrettigheder, må sondres mellem, om det er Fællesskabet eller medlemsstaterne, der handler. Medlemsstaterne, der i øvrigt har et vist skønsmæssigt spillerum ved gennemførelsen af Konventionen, er kun ansvarlige over for de institutioner, som er nedsat i henhold til denne.

Generaladvokaten har fremsat sit forslag til afgørelse i retsmødet den 2. juni 1976.

Præmisser

1 Ved kendelse af 18. november 1975, indgået til Domstolens justitskontor den 1. december 1975, har Pretore di Milano i henhold til EØF-traktatens artikel 177 stillet en række spørgsmål, i det væsentlige vedrørende fortolkningen af traktatens artikler 7 og 48 til 66;

2 disse spørgsmål er rejst under en straffesag mod en britisk statsborger, der var taget til Italien på et par måneders ophold, og mod en italiensk statsborger, som havde givet førstnævnte husly;

3 den britiske statsborger anklages for at have undladt at opfylde forpligtelsen til at melde sig til den stedlige politimyndighed inden 3 dage efter at være kommet ind på Den italienske Republiks territorium »for at give sig til kende og afgive en erklæring om ophold«, en forpligtelse, der efter italiensk lovgivning påhviler alle udlændinge med undtagelse af visse grupper af arbejdstagere fra de andre medlemsstater, og for hvis ikke-overholdelse der ifaldes dels en straf i form af en bøde på maksimalt 80 000 lire eller fængsel på maksimalt 3 måneder og dels en eventuel udvisning fra det nationale territoriom, som samtidig indebærer et forbud mod at vende tilbage til territoriet uden tilladelse fra indenrigsministeren;

4 den italienske statsborger anklages for at have undladt at meddele den britiske statsborgers identitet til den nævnte myndighed inden for 24 timer, hvilket efter italiensk lovgivning påhviler »den, der, uanset grunden, yder en fremmed statsborger eller en statsløs person husly ... eller tager den pågældende i sin tjeneste«, og denne regel hjemler bøde på maksimalt 240 000 lire og fængsel i maksimalt 6 måneder;

5 i det væsentlige drejer disse spørgsmål sig om, hvorvidt en sådan ordning indebærer en forskelsbehandling på grundlag af nationalitet og en hindring for den fri bevægelighed for personer inden for Fællesskabet og dermed strider mod traktatens artikler 7 og 48 til 66;

6 der spørges desuden, om de ovenfor nævnte fællesskabsregler er grundlæggende principper, som skaber rettigheder for private og går forud for nationale regler, der strider herimod.

7 1. Disse spørgsmål skal behandles under ét;

8 den nationale domstol har, uden at angive motivet for tiltaltes ophold i Italien og uden nærmere at beskrive dennes situation i relation til de bestemmelser i fællesskabsretten, som kunne finde anvendelse, henvist til de tre første kapitler i afsnit III i 2. del af traktaten, som angår henholdsvis arbejdskraften, etableringsretten og tjenesteydelserne;

9 sammenholdes disse forskellige bestemmelser, viser det sig imidlertid, i det omfang de kan anvendes på et tilfælde som det foreliggende, at de er baseret på de samme principper, både hvad angår de af fællesskabsretten omfattede personers adgang til og ophold på medlemsstaternes territorium, og hvad angår forbudet mod enhver forskelsbehandling på grundlag af nationalitet;

10 det tilkommer den nationale domstol at afgøre, om tiltalte i hovedsagen er omfattet af bestemmelserne i det ene eller det andet af de ovennævnte kapitler, og i bekræftende fald i hvilken egenskab.

11 2. Artikel 48 sikrer arbejdskraftens fri bevægelighed inden for Fællesskabet;

samme artikels stykke 3 giver ret til at rejse ind på medlemsstaternes område og frit bevæge sig og tage ophold dér for at udøve beskæftigelse og blive boende dér efter beskæftigelsens ophør;

i henhold til artiklerne 52 og 59 skal restriktionerne for den fri etableringsret og retten til fri udveksling af tjenesteydelser inden for Fælleskabet gradvis afskaffes, og de skal ved overgangsperiodens udløb være helt ophævet;

12 disse bestemmelser, som altså indebærer et forbud for medlemsstaterne mod at opstille restriktioner for adgangen for de andre medlemsstaters borgere til indrejse på deres territorium, medfører umiddelbart rettigheder for enhver, som er omfattet af de ovenfor nævnte artikler, der senere er blevet præciseret i visse bestemmelser udstedt af Rådet i medfør af traktaten;

13 således bestemmes det i artikel 1 i forordning nr. 1612/68 af 15. oktober 1968 om arbejdskraftens fri bevægelighed inden for Fællesskabet (EFT-specialudgave 1968 (II), s. 467; org. ref. JO L 257, s. 2), at enhver statsborger i en medlemsstat uanset bopæl har »ret til at tage og udøve lønnet beskæftigelse på en andet medlemsstats område«;

14 i artikel 4 i direktiv nr. 68/360 af 15. oktober 1968 om afskaffelse af restriktioner om rejse og ophold inden for Fællesskabet for medlemsstaternes arbejdstagere og deres familiemedlemmer (EFT-specialudgave 1968 (II), s. 477; org. ref. JO L 257, s. 13), bestemmes det, at medlemsstaterne anerkender »ret til ophold inden for deres område« for de nævnte personer, og det tilføjes, at denne ret konstateres (est »constaté [1]) gennem udstedelse af en særlig opholdstilladelse;

15 i direktiv nr. 73/148 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) hedder det i præamblen, at etableringsfriheden ikke fuldt ud kan gennemføres, »medmindre der anerkendes en ret til varigt ophold for de personer, som skal benytte den«, og at den fri udveksling af tjenesteydelser forudsætter, at yderen og ydelsesmodtageren er sikret »en ret til ophold svarende til ydelsens varighed«;

16 de nævnte bestemmelser i traktaten og i den afledede fællesskabsret er udtryk for et grundlæggende princip, som er fastslået i traktatens artikel 3, litra c, hvori det hedder, at Fællesskabets virke, med de i artikel 2 nævnte mål for øje, skal indebære fjernelse af hindringerne for den frie bevægelighed for personer og tjenesteydelser mellem medlemsstaterne;

disse bestemmelser har forrang for enhver national regel, som strider herimod.

1 — Udtrykket »est constaté« genfindes ikke i den danske oversættelse, der lyder således: »For ret til ophold udstedes der en tilladelse ...«.

17 Fællesskabsretten har ikke, ved med henblik på at opfylde traktatens mål at indføre fri bevægelighed for personer og ved at give enhver, på hvem den finder anvendelse, ret til at komme ind på medlemsstaternes territorium, frataget medlemsstaterne deres ret til at træffe foranstaltninger til at sikre, at de nationale myndigheder får nøje kendskab til befolkningens bevægelser på deres område;

18 efter artikel 8, stk. 2 i direktiv nr. 68/360 og artikel 4, stk. 2 i direktiv nr. 73/148 kan medlemsstaternes kompetente myndigheder kræve, at de andre medlemsstaters borgere anmelder deres tilstedeværelse til myndighederne i den pågældende stat;

en sådan forpligtelse kan ikke i sig selv anses for stridende mod reglerne om den fri bevægelighed for personer;

dette kan derimod tænkes, såfremt de i de omhandlede formelle lovregler foreskrevne kontrolforanstaltninger er udformet på en sådan måde, at de indskrænker den fri bevægelighed efter traktaten eller begrænser den ret til at komme ind og opholde sig på de andre medlemsstaters territorium i overensstemmelse med fællesskabsrettens mål, som traktaten tillægger medlemsstaternes borgere;

19 hvad særlig angår fristen for udlændinges afgivelse af en ankomsterklæring foreligger der kun en overtrædelse af bestemmelserne i traktaten i tilfælde, hvor fristen ikke er af en rimelig længde;

20 blandt de sanktioner, der ifaldes, såfremt de foreskrevne erklærings- og registreringsformaliteter ikke overholdes, er udvisning af personer, som er beskyttet af fællesskabsretten, utvivlsomt uforenelig med traktatbestemmelserne, da en sådan forholdsregel er en negation af selve den ret, som er hjemlet og sikret i traktaten, således som Domstolen flere gange har fastslået det;

21 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;

22 i det omfang nationale regler om tilsyn med udlændinge ikke indebærer restriktioner for den fri bevægelighed for personer og ikke indskrænker den ret til at rejse ind på medlemsstaternes territorium og tage ophold dér, som traktaten tillægger personer, der er beskyttet af fællesskabsretten, udgør de ikke, såfremt de er baseret på objektive elementer, en sådan »forskelsbehandling, der udøves på grundlag af nationalitet«, som er forbudt i medfør af artikel 7 i traktaten.

23 Hvad angår forpligtelsen for personer, som er bosat i modtagerlandet, til at meddele de offentlige myndigheder, hvilke udlændinge de giver husly, kan bestemmelserne herom, som i det væsentlige angår statens interne orden, kun anskues under en fællesskabsretlig synsvinkel, såfremt de indirekte indebærer en restriktion for den fri bevægelighed for personer;

det ovenfor anførte vedrørende de forpligtelser, der påhviler andre medlemsstaters borgere, gælder også i relation til den her nævnte forpligtelse.

Vedrørende sagsomkostningerne

24 De udgifter, der er afholdt af den engelske og den italienske regering og af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, som har fremsat indlæg for Domstolen, kan ikke godtgøres, og da retsforhandlingerne i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne.

På grundlag af disse præmisser,

kender

DOMSTOLEN

vedrørende de spørgsmål, som Pretore di Milano har forelagt den, for ret:

1. **Traktatens artikler 48 til 66 og de retsakter, som Fællesskabet har udstedt til gennemførelse heraf, der er udtryk for et grundlæggende traktatprincip, tillægger de personer, som de omfatter, individuelle rettigheder, som de nationale domstole skal beskytte, og har forrang for enhver national regel, som strider herimod.**

2. **Nationale regler,**

   — **som pålægger borgere i andre medlemsstater, der er omfattet af bestemmelserne i EØF-traktatens artikler 48 til 66, en pligt til at melde sig til den pågældende stats myndigheder, og**

   — **som forpligter de personer, der giver sådanne borgere husly, til at meddele disses identitet til de nævnte myndigheder,**

   er i princippet forenelige med ovennævnte bestemmelser, dog under forudsætning af, dels at de tidsfrister, inden for hvilke de nævnte forpligtelser skal opfyldes, er af en rimelig længde, dels at de sanktioner, der ifaldes ved manglende opfyldelse af forpligtelserne, ikke står i misforhold til lovovertrædelsens grovhed og ikke omfatter udvisning.

3. **I det omfang sådanne regler ikke indebærer restriktioner for den fri bevægelighed for personer, udgør de ikke en i medfør af traktatens artikel 7 forbudt forskelsbehandling.**

Lecourt Kutscher O'Keeffe

Mertens de Wilmars Pescatore Sørensen Mackenzie Stuart

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 7. juli 1976.

A. Van Houtte
Justitssekretær

R. Lecourt
Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT A. TRABUCCHI FREMSAT DEN 2. JUNI 1976 [1]

Høje Ret.

1. Inden for området for fri bevægelighed for arbejdskraft, serviceydelser og etableringsret har Domstolen tidligere haft lejlighed til i særlige tilfælde at beskæftige sig med anvendelsen af bestemmelsen om beskyttelse af den offentlige orden. I dommene i sagerne 41/76, *Van Duyn*, 67/74, *Bonsignore*, 36/75, *Rutili*,

1 – Oversat fra italiensk.