ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ
της 7ης Ιουλίου 1976 *

Στην υπόθεση 118/75,

που έχει ως αντικείμενο αίτηση του PRETORE του Μιλάνου 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 δικαστή κατά των

Lynne Watson

και

Alessandro Belmann,

η έκδοση προδικαστικής απόφασης ως προς την ερμηνεία των διατάξεων του κοινοτικού δικαίου περί απαγορεύσεως των διακρίσεων μεταξύ των υπηκόων των κρατών μελών και ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων, καθώς και ως προς την εφαρμογή, στο κοινοτικό δίκαιο, των θεμελιωδών αρχών της ευρωπαϊκής σύμβασης περί των δικαιωμάτων του ανθρώπου,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ,

συγκείμενο από τους R. Lecourt, πρόεδρο, H. Kutscher και A. O'Keeffe, προέδρους τμήματος, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, M. Sørensen και A. J. Mackenzie Stuart, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: A. Trabucchi
γραμματέας: A. Van Houtte

εκδίδει την ακόλουθη

* Γλώσσα διαδικασίας: η ιταλική.

Απόφαση

(Το μέρος που περιέχει τα περιστατικά παραλείπεται)

Σκεπτικό

1 Με Διάταξη της 18ης Νοεμβρίου 1975, που περιήλθε στη γραμματεία του Δικαστηρίου τη 1η Δεκεμβρίου 1975, ο PRETORE του Μιλάνου υπέβαλε, δυνάμει του άρθρου 177 της Συνθήκης ΕΟΚ, ορισμένα ερωτήματα που αφορούν κυρίως την ερμηνεία των άρθρων 7 και 48 ως 66 της εν λόγω συνθήκης.

2 Τα ερωτήματα αυτά ανέκυψαν στο πλαίσιο ποινικής δίωξης κατά βρετανίδας υπηκόου αφενός, η οποία μετέβη στην Ιταλία για διαμονή μερικών μηνών και, αφετέρου, κατά του ιταλού υπηκόου ο οποίος τη φιλοξένησε.

3 Στην εν λόγω βρετανίδα υπήκοο προσάπτεται ότι δεν εμφανίστηκε, όπως είχε υποχρέωση, εντός τριών ημερών από της εισόδου της στο έδαφος της Ιταλικής Δημοκρατίας, στην αστυνομική αρχή του τόπου όπου βρισκόταν, «προκειμένου να παρουσιαστεί και να δηλώσει τα απαιτούμενα στοιχεία για τη διαμονή της», υποχρέωση την οποία επιβάλει η ιταλική νομοθεσία σ' όλους τους αλλοδαπούς με εξαίρεση ορισμένες κατηγορίες μισθωτών εργαζομένων των άλλων κρατών μελών και η μη τήρηση της οποίας επισύρει ποινή προστίμου 80 000 λιρών κατ' ανώτατο όριο ή φυλακίσεως τριών μηνών κατ' ανώτατο όριο αφενός και αφετέρου ενδεχόμενη απέλαση από το εθνικό έδαφος η οποία συνεπάγεται την απαγόρευση της εισόδου στο μέλλον χωρίς την άδεια του Υπουργού Εσωτερικών.

4 Ο ιταλός υπήκοος κατηγορείται ότι δεν κοινοποίησε στην εν λόγω αρχή, εντός 24 ωρών, τα στοιχεία ταυτότητας της εν λόγω βρετανίδας υπηκόου, όπως έχει την υποχρέωση δυνάμει της ιταλικής νομοθεσίας «οποιοσδήποτε και με οποιαδήποτε ιδιότητα στεγάζει ή φιλοξενεί αλλοδαπό υπήκοο ή άπατρι... ή για οποιοδήποτε λόγο τον προσλαμβάνει στην υπηρεσία του», η μη τήρηση της οποίας επισύρει την ποινή προστίμου 240 000 λιρών κατ' ανώτατο όριο και φυλακίσεως έξι μηνών κατ' ανώτατο όριο.

5 Με τα υποβληθέντα ερωτήματα ερωτάται στην ουσία αν η ρύθμιση αυτή αντιβαίνει στις διατάξεις των άρθρων 7 και 18 μέχρι 66 της Συνθήκης καθότι εισάγει διάκριση λόγω ιθαγένειας και συνιστά περιορισμό της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων εντός της Κοινότητας.

6 Ερωτάται περαιτέρω αν οι προαναφερθέντες κοινοτικοί κανόνες αποτελούν θεμελιώδεις αρχές που ιδρύουν δικαιώματα υπέρ των ατόμων και υπερισχύουν των αντιθέτων εθνικών διατάξεων.

7 1. Τα ερωτήματα αυτά πρέπει να εξεταστούν ως σύνολο.

8 Το εθνικό δικαστήριο δεν αναφέρει το λόγο της διαμονής στην Ιταλία της κατηγορούμενης στην κύρια δίκη ούτε χαρακτηρίζει την κατάστασή της από τη σκοπιά των διατάξεων του κοινοτικού δικαίου που έχουν ενδεχομένως εφαρμογή στην περίπτωσή της αλλά αναφέρεται αδιακρίτως στα τρία πρώτα κεφάλαια του τίτλου III του δεύτερου μέρους της Συνθήκης, τα οποία αφορούν αντιστοίχως τους εργαζόμενους, το δικαίωμα εγκαταστάσεως και τις υπηρεσίες.

9 Ωστόσο, ο συσχετισμός των διαφόρων αυτών διατάξεων δείχνει ότι, εφόσον έχουν εφαρμογή σε περιπτώσεις όπως η προκειμένη, στηρίζονται στις ίδιες αρχές και όσον αφορά την είσοδο και διαμονή στο έδαφος των κρατών μελών των προσώπων που εμπίπτουν στο κοινοτικό δίκαιο και όσον αφορά την απαγόρευση κάθε διάκρισης λόγω ιθαγένειας εις βάρος τους.

10 Στο εθνικό δικαστήριο εναπόκειται να κρίνει αν, και ενδεχομένως υπό ποία ιδιότητα, η κατηγορούμενη στην κύρια δίκη υπάγεται στις ευεργετικές διατάξεις του ενός ή του άλλου από τα προαναφερθέντα κεφάλαια.

11 2. Σύμφωνα με το άρθρο 48, εξασφαλίζεται η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων εντός της Κοινότητας.

Κατά την παράγραφο 3 του ίδιου άρθρου η ελευθερία αυτή περιλαμβάνει το δικαίωμα των εργαζομένων να εισέρχονται, να διακινούνται ελεύθερα, να διαμένουν προς το σκοπό ασκήσεως ορισμένης εργασίας και να παραμένουν μετά την άσκησή της στο έδαφος των κρατών μελών.

Σύμφωνα με τα άρθρα 52 και 59, οι περιορισμοί της ελευθερίας εγκαταστάσεως και της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών εντός της Κοινότητας καταργούνται προοδευτικά, η δε κατάργησή τους πρέπει να έχει ολοκληρωθεί κατά τη λήξη της μεταβατικής περιόδου.

12 Οι διατάξεις αυτές, που απαγορεύουν στα κράτη μέλη να περιορίζουν την είσοδο των υπηκόων των άλλων κρατών μελών στο έδαφός τους, έχουν ως αποτέλε-

σμα ότι παρέχουν απευθείας δικαιώματα σ' όλα τα πρόσωπα που εμπίπτουν στο προσωπικό πεδίο εφαρμογής των εν λόγω άρθρων, όπως διευκρινίστηκαν μεταγενέστερα με ορισμένες διατάξεις που θέσπισε το Συμβούλιο κατ' εφαρμογή της Συνθήκης.

13 Έτσι, το άρθρο 1 του κανονισμού 1612/68 της 15ης Οκτωβρίου 1968, περί της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων στο εσωτερικό της Κοινότητος (ΕΕ ειδ. έκδ. 05/001, σ. 33) ορίζει ότι κάθε υπήκοος κράτους μέλους, ανεξαρτήτως του τόπου διαμονής του, έχει «το δικαίωμα να αναλαμβάνει μισθωτή δραστηριότητα και να την ασκεί στην επικράτεια άλλου κράτους μέλους».

14 Το άρθρο 4 της οδηγίας 68/360, της 15ης Οκτωβρίου 1968, περί καταργήσεως των περιορισμών στην διακίνηση και στη διαμονή των εργαζομένων των κρατών μελών και των οικογενειών τους στο εσωτερικό της Κοινότητος (όπ. π., σ. 43) ορίζει ότι τα κράτη μέλη αναγνωρίζουν «το δικαίωμα διαμονής στην επικράτειά τους» στα πρόσωπα στα οποία αναφέρεται η οδηγία, προσθέτει δε ότι το εν λόγω δικαίωμα «βεβαιώνεται» με την έκδοση ειδικής άδειας διαμονής.

15 Εξάλλου, η οδηγία 73/148 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), αναφέρει στο προοίμιο ότι η ελευθερία εγκαταστάσεως μπορεί να πραγματοποιηθεί πλήρως μόνο «αν αναγνωρίζεται το δικαίωμα μόνιμης διαμονής στα πρόσωπα που πρόκειται να κάνουν χρήση της ελευθερίας αυτής» και ότι η ελεύθερη παροχή υπηρεσιών συνεπάγεται την εξασφάλιση στον παρέχοντα τις υπηρεσίες και στον αποδέκτη αυτών «δικαιώματος διαμονής κατά τη διάρκεια της παροχής των υπηρεσιών».

16 Οι προαναφερθείσες διατάξεις της Συνθήκης και του παράγωγου κοινοτικού δικαίου συνιστούν εφαρμογή της θεμελιώδους αρχής που καθιερώνει το άρθρο 3, στοιχείο γ της Συνθήκης, όπου διαλαμβάνεται ότι η δράση της Κοινότητας, κατά την έννοια του άρθρου 2, περιλαμβάνει την εξάλειψη των εμποδίων στην ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων και των υπηρεσιών.

Οι διατάξεις αυτές υπερισχύουν κάθε εθνικού κανόνα αντιθέτου περιεχομένου.

17 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 τους σκοπούς που αναγνωρίζει η Συνθήκη, δεν απέκλεισε την αρμοδιότητα των κρατών μελών

όσον αφορά τα μέτρα που θα επιτρέπουν στις εθνικές αρχές να γνωρίζουν επακριβώς τις κινήσεις του πληθυσμού στο οικείο έδαφος.

18 Σύμφωνα με τα άρθρα 8, παράγραφος 2 της οδηγίας 63/36 και 4, παράγραφος 2 της οδηγίας 73/148, οι αρμόδιες αρχές των κρατών μελών μπορούν να επιβάλλουν στους υπηκόους των άλλων κρατών μελών την υποχρέωση να γνωστοποιούν την παρουσία τους στις αρχές του ενδιαφερομένου κράτους.

Η υποχρέωση αυτή καθαυτή δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι συνιστά παράβαση των κανόνων περί ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων.

Τέτοια παράβαση μπορεί όμως να προκύψει από τις εν λόγω διατυπώσεις που προβλέπει ο νόμος αν οι λεπτομέρειες διενέργειας του ελέγχου στον οποίο αποσκοπούν 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.

19 Όσον αφορά ειδικότερα την προθεσμία που τάσσεται για τη δήλωση αφίξεως των αλλοδαπών, οι διατάξεις της Συνθήκης παραβιάζονται μόνο εφόσον η προθεσμία αυτή δεν καθορίζεται εντός ευλόγων ορίων.

20 Μεταξύ των κυρώσεων τις οποίες επισύρει η μη τήρηση των υποχρεωτικών διατυπώσεων δηλώσεως και εγγραφής, η απέλαση είναι βεβαίως ασυμβίβαστη προς τις διατάξεις της Συνθήκης, για τα πρόσωπα που προστατεύονται από το κοινοτικό δίκαιο, δεδομένου ότι αποτελεί άρνηση αυτού τούτου του δικαιώματος που παρέχει και εξασφαλίζει η Συνθήκη, όπως έχει ήδη κρίνει το Δικαστήριο σε άλλες περιπτώσεις.

21 Όσον αφορά τις άλλες κυρώσεις, όπως το πρόστιμο και η φυλάκιση, οι εθνικές αρχές μπορούν μεν να επιβάλλουν για την παράβαση των διατάξεων περί γνωστοποιήσεως της παρουσίας των αλλοδαπών κυρώσεις παρόμοιες με τις επιβαλλόμενες για εθνικού χαρακτήρα παραβάσεις της ίδιας βαρύτητας, πλην όμως δεν δικαιολογείται η επιβολή κυρώσεων τόσο δυσαναλόγων προς τη βαρύτητα της παράβασης ώστε να συνιστούν εμπόδιο στην ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων.

22 Εφόσον οι εθνικές διατάξεις περί ελέγχου των αλλοδαπών δεν περιορίζουν την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων και το δικαίωμα που παρέχει η Συνθήκη

στα πρόσωπα τα οποία προστατεύονται από το κοινοτικό δίκαιο να εισέρχονται και να διαμένουν στο έδαφος των κρατών μελών, η βάσει αντικειμενικών στοιχείων εφαρμογή της δεν μπορεί να αποτελεί «διάκριση λόγω ιθαγενείας», την οποία απαγορεύει το άρθρο 7 της Συνθήκης.

23 Ως προς την υποχρέωση που έχουν οι κάτοικοι του κράτους μέλους υποδοχής να γνωστοποιούν στις αρχές τα στοιχεία ταυτότητας των αλλοδαπών που φιλοξενούν, οι σχετικές διατάξεις, οι οποίες ανήκουν ουσιωδώς στην εσωτερική τάξη του κράτους, δεν μπορούν να αμφισβητηθούν από πλευράς κοινοτικού δικαίου παρά μόνο εφόσον περιορίζουν έμμεσα την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων.

Επομένως, οι προεκτεθείσες σκέψεις ως προς τις υποχρεώσεις των υπηκόων των άλλων κρατών μελών ισχύουν και ως προς την εν λόγω υποχρέωση.

Για τους λόγους αυτούς,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ,

κρίνοντας επί των ερωτημάτων που του υπέβαλε ο PRETORE του Μιλάνου, αποφαίνεται:

1) Τα άρθρα 48 μέχρι 66 της Συνθήκης και οι πράξεις της Κοινότητας που εκδόθηκαν κατ' εφαρμογή τους υλοποιούν μια θεμελιώδη αρχή της Συνθήκης, παρέχουν στα πρόσωπα τα οποία αφορούν ατομικά δικαιώματα που οφείλουν να προστατεύουν τα εθνικά δικαστήρια και υπερισχύουν κάθε εθνικού κανόνα αντιθέτου περιεχομένου.

2) Η εθνική ρύθμιση

— που επιβάλλει στους υπηκόους των άλλων κρατών μελών, οι οποίοι απολαύουν των διατάξεων των άρθρων 48 μέχρι 66 της Συνθήκης ΕΟΚ, την υποχρέωση να παρουσιάζονται στις αρχές του εν λόγω κράτους και

— υποχρεώνει τους κατοίκους, οι οποίοι φιλοξενούν υπηκόους των άλλων κρατών μελών, να κοινοποιούν τα στοιχεία ταυτότητας των τελευταίων στις εν λόγω αρχές.

Συμβιβάζεται κατ' αρχήν με τις εν λόγω διατάξεις, εξυπακούεται όμως ότι, αφενός οι προθεσμίες εντός των οποίων πρέπει να εκπληρώνονται οι εν λόγω υποχρεώσεις καθορίζονται εντός ευλόγων ορίων και, αφετέρου, οι κυρώσεις που επισύρει η μη τήρηση των εν λόγω υποχρεώσεων δεν είναι δυσανάλογες προς τη βαρύτητά της και δεν θα περιλαμβάνουν την απέλαση.

3) **Εφόσον η εν λόγω ρύθμιση δεν συνεπάγεται περιορισμούς στην ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων, δεν συνιστά διάκριση απαγορευόμενη δυνάμει του άρθρου 7 της Συνθήκης.**

Κρίθηκε από το Δικαστήριο στο Λουξεμβούργο στις 7 Ιουλίου 1976.

Lecourt Kutscher O'Keeffe Mertens de Wilmars

Pescatore Sørensen Mackenzie Stuart

Δημοσιεύτηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο στις 7 Ιουλίου 1976.

Ο γραμματέας
A. Van Houtte

Ο Πρόεδρος
R. Lecourt