DOMSTOLENS DOM
av den 7 juli 1976*

I mål 118/75

har Pretura i Milano till domstolen gett in en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 177 i EEG-fördraget i det brottmål som pågår vid den nationella domstolen mot

Lynne Watson

och

Alessandro Belmann.

Begäran avser tolkningen av gemenskapsrättens bestämmelser om förbud mot diskriminering mellan medborgarna i medlemsstaterna, fri rörlighet för personer och tillämpningen av de grundläggande principerna i Europakonventionen om mänskliga rättigheter inom ramen för gemenskapsrätten.

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden R. Lecourt, avdelningsordförandena H. Kutscher och A. O'Keeffe samt domarna J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, M. Sørensen och A. J. Mackenzie Stuart,

generaladvokat: A. Trabucchi,
justitiesekreterare: A. Van Houtte,

meddelar följande

dom

DOMSKÄL

1 Genom beslut av den 18 november 1975, som inkom till domstolens kansli

* Rättegångsspråk: italienska.

den 1 december 1975, har Pretura i Milano i enlighet med artikel 177 i EEG-fördraget ställt en rad frågor om, huvudsakligen, tolkningen av artiklarna 7 och 48–66 i EEG-fördraget.

2 Dessa frågor har uppkommit inom ramen för ett brottmål mot en brittisk medborgare som under flera månader vistades i Italien och mot en italiensk medborgare som gav henne husrum.

3 Den brittiska medborgaren anklagas för underlåtenhet att uppfylla förpliktelsen att inom tre dagar från sin ankomst till italienskt territorium anmäla sig till polismyndigheten på sin vistelseort "för att ge sig till känna och göra en anmälan om uppehåll". Denna förpliktelse gäller enligt italiensk lag för alla utlänningar med undantag för vissa grupper av arbetstagare från de andra medlemsstaterna. Underlåtenhet att uppfylla denna förpliktelse kan dels medföra böter på upp till 80 000 lire eller fängelse i högst tre månader, dels eventuellt utvisning från landets territorium, vilket inbegriper förbud mot att återvända till territoriet utan tillstånd från inrikesministern.

4 Den italienske medborgaren anklagas för att inte inom 24 timmar ha informerat nämnda myndighet om den brittiska medborgarens identitet. Denna förpliktelse gäller enligt italiensk lag för "varje person som, oavsett anledning, ger husrum åt en utländsk medborgare eller en statslös person, ... eller, oavsett anledning, tar denne i sin tjänst". Underlåtenhet att uppfylla denna förpliktelse kan medföra böter på upp till 240 000 lire och fängelse i högst sex månader.

5 De frågor som har ställts går i huvudsak ut på huruvida sådana bestämmelser utgör diskriminering på grund av nationalitet och innefattar en begränsning av den fria rörligheten för personer inom gemenskapen och att de därmed strider mot bestämmelserna i artiklarna 7 och 48–66 i fördraget.

6 Dessutom frågas huruvida ovan nämnda gemenskapsbestämmelser utgör grundläggande principer som skapar rättigheter för enskilda och som har företräde framför nationella bestämmelser som strider mot gemenskapsrätten.

7 1. Dessa frågor skall behandlas gemensamt.

8 Den nationella domstolen har, utan att ange varför den tilltalade befann sig i Italien och utan att närmare redogöra för hennes ställning i förhållande till de bestämmelser i gemenskapsrätten som skulle kunna vara tillämpliga i

hennes fall, utan åtskillnad hänvisat till de tre första kapitlen i avdelning III i andra delen av fördraget, som handlar om arbetstagare, etableringsrätt och tjänster.

9 En jämförelse mellan dessa olika bestämmelser visar dock att de, i den mån de kan tillämpas i ett fall som detta, grundas på samma principer. Detta gäller både rätten för personer som omfattas av gemenskapsrätten att resa till en medlemsstats territorium och att uppehålla sig där, och förbudet mot all diskriminering av dem på grund av nationalitet.

10 Det är den nationella domstolens sak att avgöra om, och i förekommande fall i vilken egenskap, den tilltalade i målet vid den nationella domstolen omfattas av någon av bestämmelserna i ovan nämnda kapitel.

11 2. I enlighet med artikel 48 i fördraget skall fri rörlighet för arbetstagare säkerställas inom gemenskapen.

Enligt punkt 3 i samma artikel skall detta innefatta rätt att resa in i och att förflytta sig fritt inom medlemsstaterna, att uppehålla sig i en medlemsstat i syfte att inneha anställning där och att stanna kvar inom en medlemsstats territorium efter att ha varit anställd där.

I enlighet med artiklarna 52 och 59 skall inskränkningar i etableringsrätten och i friheten att tillhandahålla tjänster inom gemenskapen gradvis avvecklas under övergångstiden.

12 Dessa bestämmelser, som alltså utgör ett förbud för medlemsstaterna att införa inskränkningar för medborgare från andra medlemsstater att resa in till deras territorium, skapar direkta rättigheter för varje person som omfattas av nämnda artiklars tillämpningsområde, på det sätt som senare har preciserats genom vissa av de genomförandebestämmelser till fördraget som rådet har antagit.

13 I enlighet med artikel 1 i förordning nr 1612/68 av den 15 oktober 1968 om arbetskraftens fria rörlighet inom gemenskapen (EGT nr L 257, s. 2, fransk version; svensk specialutgåva, del 05, volym 01) har således varje medborgare i en medlemsstat, oavsett var han eller hon har sitt hemvist, "rätt att ta anställning och att arbeta inom en annan medlemsstats territorium".

14 I enlighet med artikel 4 i direktiv nr 68/360 av den 15 oktober 1968 om avskaffande av restriktioner för rörlighet och bosättning inom gemenskapen

för medlemsstaternas arbetstagare och deras familjer (EGT nr L 257, s. 13, fransk version; svensk specialutgåva, del 05, volym 01) skall medlemsstaterna som "bevis" för rätten till uppehåll "bevilja uppehållstillstånd inom sitt territorium" för de ifrågavarande personerna.

15 I ingressen till direktiv nr 73/148 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 nr L 172, s. 14, fransk version; svensk specialutgåva, del 06, volym 01) fastställs att etableringsfriheten endast kan uppnås fullt ut "om rätt till varaktig bosättning beviljas de personer som skall åtnjuta etableringsfriheten" och att frihet att tillhandahålla tjänster medför att personer som tillhandahåller och mottar tjänster bör ha "rätt till bosättning under den tid tjänsterna tillhandahålls".

16 Ovan citerade bestämmelser i fördraget och i sekundärrätten genomför en grundläggande princip som fastställs i artikel 3 c i fördraget där det fastslås att för att uppnå de mål som anges i artikel 2 skall gemenskapens verksamhet innefatta avskaffandet mellan medlemsstaterna av hindren för fri rörlighet för personer, tjänster och kapital.

Dessa bestämmelser har företräde framför varje nationell bestämmelse som strider mot dem.

17 Genom att skapa principen om fri rörlighet för personer och genom att ge varje person som omfattas av dess tillämpningsområde rätt att resa in till medlemsstaternas territorium i de syften som föreskrivs i fördraget, har gemenskapsrätten dock inte fråntagit medlemsstaternas deras behörighet att vidta åtgärder som gör det möjligt för de nationella myndigheterna att skaffa sig exakta uppgifter om befolkningens rörelser inom deras territorium.

18 I enlighet med artikel 8.2 i direktiv nr 68/360 och artikel 4.2 i direktiv nr 73/148 får nämligen de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna förplikta medborgare från andra medlemsstater att anmäla sin närvaro till myndigheterna i den ifrågavarande staten.

En sådan förpliktelse kan inte i sig betraktas som en överträdelse av bestämmelserna om fri rörlighet för personer.

En sådan överträdelse kan däremot uppstå utifrån de ifrågavarande juridiska formaliteterna om de kontrollförfaranden till vilka de hänvisar skulle vara

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.

19 Särskilt vad gäller den tidsfrist inom vilken utlänningars ankomst skall anmälas föreligger endast en överträdelse av bestämmelserna i fördraget om denna frist inte är av rimlig längd.

20 Bland de påföljder som är kopplade till underlåtenheten att uppfylla de föreskrivna anmälnings- och registreringsformaliteterna är utan tvekan utvisning av personer som skyddas av gemenskapsrätten oförenligt med fördraget, något som domstolen redan har uttalat i andra mål, eftersom en sådan åtgärd strider mot den rätt som skapas och garanteras genom fördraget.

21 Vad gäller övriga påföljder, t.ex. böter och fängelse, kan de nationella myndigheterna visserligen bestraffa underlåtenhet att uppfylla de bestämmelser enligt vilka utlänningar måste anmäla sin närvaro, med påföljder som är jämförbara med sådana som tillämpas för likvärdiga straffbara handlingar i den nationella lagstiftningen. Det är dock inte berättigat att till denna överträdelse koppla en påföljd som är så pass oproportionerlig i förhållande till överträdelsens svårighetsgrad att den utgör ett hinder för den fria rörligheten för personer.

22 I den mån nationella bestämmelser om utlänningskontroll inte begränsar den fria rörligheten för personer eller den rätt som följer av fördraget för de personer som skyddas av gemenskapsrätten att resa in till en annan medlemsstats territorium och att uppehålla sig där, kan tillämpningen av sådana bestämmelser, som grundas på objektiva faktorer, inte utgöra en enligt artikel 7 i fördraget förbjuden "diskriminering på grund av nationalitet".

23 Sådana bestämmelser som förpliktar de personer i värdlandet som ger husrum åt utlänningar att informera offentliga myndigheter om dessa personers identitet, och som huvudsakligen angår statens interna ordning, kan endast antas strida mot gemenskapsrätten om de indirekt begränsar den fria rörligheten för personer.

Ovanstående överväganden om förpliktelserna för medborgare från andra medlemsstater gäller även i förhållande till den här åsyftade förpliktelsen.

Rättegångskostnader

24 De kostnader som har förorsakats den brittiska regeringen, 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

- angående de frågor som förts vidare genom Pretura i Milano - följande dom:

1) **Artikel 48-66 i fördraget och den sekundärrätt som har antagits för dess tillämpning genomför en av fördragets grundläggande principer, skapar för de personer som omfattas av bestämmelserna individuella rättigheter som de nationella domstolarna skall skydda och har företräde framför varje nationell regel som strider mot dessa bestämmelser.**

2) **Nationella regler**

   — **som förpliktar de medborgare från andra medlemsstater som omfattas av bestämmelserna i artikel 48-66 i EEG-fördraget att anmäla sig till den ifrågavarande statens myndigheter, och som**

   — **förpliktar de personer som ger husrum åt sådana medborgare att informera nämnda myndigheter om dessa personers identitet,**

   är i princip förenliga med ovan nämnda gemenskapsbestämmelser under förutsättning dels att de tidsfrister inom vilka de angivna förpliktelserna skall uppfyllas är av rimlig längd och dels att de påföljder som är kopplade till underlåtenheten att uppfylla dem står i proportion till överträdelsens svårighetsgrad och inte inbegriper utvisning.

3) **Så länge sådana regler inte begränsar den fria rörligheten för personer utgör de inte en enligt artikel 7 i fördraget förbjuden diskriminering.**

Lecourt Kutscher O'Keeffe

Mertens de Wilmars Pescatore Sørensen Mackenzie Stuart

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 7 juli 1976.

A. Van Houtte
Justitiesekreterare

R. Lecourt
Ordförande