

HOTĂRÂREA CURȚII

21 septembrie 1999*

Acțiune penală împotriva Florus Ariël Wijsenbeek

(cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare, formulată de Arrondissementsrechtbank Rotterdam)

„Libera circulație a persoanelor – Dreptul cetățenilor Uniunii Europene de liberă circulație și sedere – Controale la frontieră – Reglementare națională care obligă persoanele provenind din alt stat membru să prezinte un pașaport”

Cauza C-378/97

În cauza C-378/97,

având ca obiect o cerere adresată Curții, în temeiul articolului 177 din Tratatul CE (devenit articolul 234 CE), de către Arrondissementsrechtbank te Roermond (Țările de Jos), pentru pronunțarea, în litigiul pendinte în fața acestei instanțe, împotriva

Florus Ariël Wijsenbeek,

unei hotărâri preliminare privind interpretarea articolelor 7 A și 8 A din Tratatul CE (devenite, după modificare, articolele 14 CE și 18 CE),

CURTEA,

compusă din domnii G. C. Rodríguez Iglesias, președinte, P. J. G. Kapteyn, J.-P. Puissechet și P. Jann, președinți de cameră, J. C. Moitinho de Almeida, C. Gulmann, J. L. Murray, D. A. O. Edward, H. Ragnemalm, L. Sevón (raportor) și M. Wathelet, judecători,

avocat general: domnul G. Cosmas,

grefier: doamna D. Louterman-Hubeau, administrator principal,

după examinarea observațiilor scrise prezentate:

- pentru domnul Wijsenbeek, de către J. L. Janssen van Raay, avocat în baroul din Rotterdam,
- pentru guvernul olandez, de domnul J. G. Lammers, consilier juridic delegat în Ministerul Afacerilor Externe, în calitate de agent,
- pentru guvernul spaniol, de doamna N. Díaz Abad, abogado del Estado, în calitate de agent,
- pentru guvernul irlandez, de domnul A. Buckley, Chief State Solicitor, în calitate de agent,

* Limba de procedură: olandeza.

– pentru guvernul finlandez, de domnul H. Rotkirch, ambasador, șef al Serviciului juridic din Ministerul Afacerilor Externe, și doamna T. Pynnä, consilier juridic în același minister, în calitate de agenți,

– pentru Guvernul Regatului Unit, de doamna S. Ridley, de la Treasury Solicitor's Department, în calitate de agent, asistată de domnii P. Sales și M. Hoskins, barristers,

– pentru Comisia Comunităților Europene, de domnul P. J. Kuijper, consilier juridic, în calitate de agent,

având în vedere raportul de ședință,

după ascultarea observațiilor orale ale domnului Wijzenbeek, reprezentat de el însuși și de către J. L. Janssen van Raay, ale guvernului olandez, reprezentat de domnul M. A. Fierstra, șef al Departamentului de Drept European al Ministerului Afacerilor Externe, în calitate de agent, ale guvernului spaniol, reprezentat de domnul S. Ortíz Vaamonde, abogado del Estado, în calitate de agent, ale guvernului irlandez, reprezentat de D. McGuinness, barrister, ale Guvernului Regatului Unit, reprezentat de domnii P. Sales și M. Hoskins, și ale Comisiei, reprezentată de domnul P. J. Kuijper, la ședința din 12 ianuarie 1999,

după ascultarea concluziilor avocatului general, prezentate în ședința din 16 martie 1999,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Prin Hotărârea din 30 octombrie 1997, primită la Curte la 5 noiembrie 1997, Arrondissementsrechtbank te Roermond a adresat, în temeiul articolului 177 din Tratatul CE (devenit articolul 234 CE), două întrebări preliminare privind interpretarea articolelor 7 A și 8 A din Tratatul CE (devenite, după modificare, articolele 14 CE și 18 CE).

2 Aceste întrebări au fost adresate în cadrul unei acțiuni penale introduse împotriva domnului Wijzenbeek, acuzat că a refuzat să prezinte, la intrarea sa în Țările de Jos, pașaportul său și să își stabilească cetățenia olandeză, încălcând astfel legislația olandeză aplicabilă.

Cadrul juridic

3 Vreemdelingenbesluit (Decret privind străinii din 19 septembrie 1966, Stb. 1966, 387, denumit în continuare „decretul”) prevede, la articolul 23 alineatul (1) litera (a), că străinii care intră pe teritoriul Țărilor de Jos trebuie să prezinte și să înmâneze documentele pe care le dețin pentru a trece frontiera, în cazul în care li se cere acest lucru de către un funcționar însărcinat cu controalele la frontieră.

4 La articolul 25, decretul prevede că resortisanții olandezi care intră pe teritoriul Țărilor de Jos sunt obligați să prezinte și să înmâneze, la cerere, unui funcționar însărcinat cu controalele la frontieră actele de identitate și documentele de călătorie pe care le dețin și să stabilească, dacă este necesar, cetățenia lor olandeză prin orice alt mijloc.

5 Decretul a fost adoptat pe baza articolului 3 alineatul (1) din Wet van 13 januari 1965, houdende nieuwe regelen betreffende: a. de toelating en uitzetting van vreemdelingen, b. het toezicht op vreemdelingen die in Nederland verblijf houden, c. de grensbewaking [lege olandeză din 13 ianuarie 1965, care conține dispoziții noi referitoare la: a) accesul și

expulzarea străinilor, b) monitorizarea străinilor care locuiesc în Țările de Jos, c) controalele la frontieră, Stb. 1965, 40]. În temeiul articolului 44 din legea respectivă, orice încălcare a decretului este pasibilă de o sancțiune penală.

6 Articolul 7 A din Tratatul CE prevede:

„Comunitatea adoptă măsurile pentru instituirea treptată a pieței interne în cursul unei perioade care se încheie la 31 decembrie 1992, în conformitate cu dispozițiile prezentului articol, ale articolelor , articolelor 7 B, 7 C și 28, articolului 57 alineatul (2), articolului 59, articolului 70 alineatul (1) și ale articolelor 84, 99, 100 A și 100 B și fără a aduce atingere altor dispoziții din prezentul tratat.

Piața internă cuprinde un spațiu fără frontiere interne, în care libera circulație a mărfurilor, a persoanelor, a serviciilor și a capitalurilor este asigurată în conformitate cu dispozițiile prezentului tratat”.

7 Articolul 8 A din tratat prevede:

„1. Orice cetățean al Uniunii are dreptul de liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre, sub rezerva limitărilor și condițiilor prevăzute de prezentul tratat și de dispozițiile adoptate în vederea aplicării sale.

2. Consiliul poate adopta dispoziții care urmăresc facilitarea exercitării drepturilor menționate la alineatul (1); cu excepția cazului în care prezentul tratat dispune altfel, Consiliul hotărăște în unanimitate la propunerea Comisiei și după obținerea avizului conform al Parlamentului European.“

8 Cu ocazia semnării Actului Final al Actului Unic European (denumit în continuare „Actul unic”), la 17 și 28 februarie 1986, Conferința reprezentanților guvernelor a adoptat, în special, o Declarație privind articolul 8 A din Tratatul CEE, introdus de articolul 13 din Actul unic și devenit articolul 7 A din Tratatul CE (denumită în continuare „Declarația privind articolul 8 A din Tratatul CEE”), precum și o declarație generală privind articolele 13-19 din Actul unic (denumită în continuare „Declarația privind articolele 13-19 din Actul unic”).

9 Prima din aceste două declarații este formulată astfel:

„Prin articolul 8 A, conferința dorește să își exprime voința politică fermă de a adopta, înainte de 1 ianuarie 1993, deciziile necesare pentru realizarea pieței interne definite de această dispoziție și, în special, deciziile necesare pentru punerea în aplicare a programului Comisiei, astfel cum este descris în Cartea albă privind piața internă.

Stabilirea datei de 31 decembrie 1992 nu creează efecte juridice automate.”

10 În declarația sa privind articolele 13-19 din Actul unic, conferința declară:

„Niciuna din aceste dispoziții nu afectează dreptul statelor membre de a adopta măsurile pe care le consideră necesare în materie de control al imigrării din țările terțe, precum și în materie de luptă împotriva terorismului, criminalității, traficului de droguri și traficului cu opere de artă și antichități.”

11 În plus, conferința a luat act, în special, de o declarație politică a guvernelor statelor membre privind libera circulație a persoanelor, care prevede:

„În vederea promovării liberei circulații a persoanelor, statele membre cooperează, fără a aduce atingere competențelor Comunității, în special în ceea ce privește intrarea, circulația și șederea resortisanților din țările terțe. Acestea cooperează, de asemenea, în ceea ce privește lupta împotriva terorismului, criminalității, drogurilor și traficului cu opere de artă și antichități.”

12 În conformitate cu articolul 3 alineatul (1) din Directiva 68/360/CEE a Consiliului din 15 octombrie 1968 privind desființarea restricțiilor de circulație și ședere în cadrul Comunității pentru lucrătorii din statele membre și familiile acestora (JO L 257, p. 13), și în conformitate cu Directiva 73/148/CEE a Consiliului din 21 mai 1973 privind eliminarea restricțiilor de circulație și ședere în cadrul Comunității pentru resortisanții statelor membre în materie de stabilire și de prestare de servicii (JO L 172, p. 14):

„Statele membre permit intrarea pe teritoriul lor a persoanelor menționate la articolul 1 în baza simplei prezentări a unei cărți de identitate sau a unui pașaport valabil”.

13 Directiva 90/364/CEE a Consiliului din 28 iunie 1990 privind dreptul de ședere (JO L 180, p. 26), Directiva 90/365/CEE a Consiliului din 28 iunie 1990 privind dreptul de ședere a persoanelor salariate și nesalariate care și-au încetat activitatea profesională (JO L 180, p. 28), și Directiva 93/96/CEE din 29 octombrie 1993 privind dreptul de ședere al persoanelor aflate la studii (JO L 317, p. 59), fac trimitere, la articolul 2 alineatul (2) primul paragraf, în special la articolul 3 din Directiva 68/360.

Acțiunea principală

14 Domnul Wijzenbeek, de cetățenie olandeză, este acuzat că a refuzat, la intrarea sa în Țările de Jos, prin aeroportul din Rotterdam, la 17 decembrie 1993, să prezinte și să înmâneze pașaportul său funcționarului poliției naționale însărcinat cu controalele la frontieră și să își stabilească cetățenia prin orice alt mijloc, încălcând astfel articolul 25 din decret.

15 Domnul Wijzenbeek a recunoscut faptele de care este acuzat. Totuși, acesta neagă faptul că a comis o infracțiune. În această privință, domnul Wijzenbeek susține că, la aeroportul din Rotterdam, unde acesta a debarcat dintr-o cursă regulată din Strasbourg, există zboruri regulate care pleacă din sau sosesc în alte state membre și că articolul 25 din decret contravine articolelor 7 A și 8 A din tratat.

16 Prin Hotărârea din 8 mai 1995, Kantonrechter (tribunalul cantonal) l-a condamnat pe domnul Wijzenbeek la plata unei amenzi de 65 HFL și, cu titlu subsidiar, la o zi de închisoare, pentru încălcarea articolului 25 din decret.

17 Domnul Wijzenbeek a declarat apel împotriva acestei decizii în fața Arrondissementsrechtbank te Rotterdam care a hotărât să suspende judecata și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Articolul 7 A al doilea paragraf din Tratatul CE, care prevede că piața unică include un spațiu fără frontiere interne în care este asigurată libera circulație a persoanelor, și articolul 8 A din Tratatul CE, care îi conferă oricărui cetățean al Uniunii dreptul de liberă circulație și de ședere pe teritoriul statelor membre, trebuie interpretate în sensul că acestea se opun unei reglementări interne a unui stat membru care obligă, cu riscul unor sancțiuni penale, o persoană (cetățean sau nu al Uniunii Europene) să prezinte un pașaport la intrarea într-un stat

membru atunci când aceasta intră în statul membru respectiv prin aeroportul național, sosind din alt stat membru?

2) Orice altă dispoziție de drept comunitar se opune unei obligații de acest tip?”

Cu privire la admisibilitate

18 Guvernul irlandez consideră că întrebările sunt inadmisibile pe motiv că, pe de o parte, având în vedere că acestea privesc aplicarea a unei dispoziții olandeze unui resortisant olandez , în Țările de Jos, acțiunea principală prezintă un caracter pur intern (a se vedea Hotărârea din 23 aprilie 1991, Höfner și Elser, C-41/90, Rec. p. I-1979, punctul 37), și, pe de altă parte, că hotărârea de trimitere nu conține informațiile factuale necesare pentru a-i permite Curții să răspundă la întrebările adresate, în special în ceea ce privește problema stabilirii dacă domnul Wijssenbeek și-a început călătoria într-un stat membru sau într-o țară terță.

19 În această ultimă privință, Comisia subliniază că, la întoarcerea sa în Țările de Jos, domnul Wijssenbeek a făcut uz de dreptul de liberă circulație în interiorul Comunității, astfel încât acesta poate beneficia de protecția care decurge din dreptul comunitar (a se vedea Hotărârea din 7 iulie 1992, Singh, C-370/90, Rec. p. I-4265).

20 În primul rând, este necesar să se constate că afirmația domnului Wijssenbeek, conform căreia zborul său provenea din Strasburg, nu este contestată.

21 Prin urmare, hotărârea de trimitere, precum și observațiile scrise și orale i-au oferit Curții informații suficiente pentru a-i permite interpretarea normelor de drept comunitar în privința situației care face obiectul acțiunii principale (a se vedea, în special, Hotărârea din 3 martie 1994, Vaneetveld, C-316/93, Rec. p. I-763, punctul 14).

22 În al doilea rând, atunci când a debarcat pe un aeroport din statul membru al cărui resortisant este, dintr-un zbor provenind din alt stat membru, domnul Wijssenbeek a făcut uz de dreptul său de liberă circulație, drept recunoscut de tratat resortisanților statelor membre. În cazul în care acești resortisanți, care au dreptul de liberă circulație în celelalte state membre (a se vedea Hotărârea din 24 noiembrie 1998, Bickel și Franz, C-274/96, Rec. p. I-7637, punctul 15), nu erau în măsură să se prevală de acest drept în statul lor de origine, dreptul respectiv nu și-ar putea produce pe deplin efectele (a se vedea, în acest sens, Hotărârea Singh, citată anterior, punctele 21 și 23).

23 Prin urmare, întrebările adresate privesc interpretarea dreptului comunitar și, în consecință, Curtea este, în principiu, obligată să pronunțe o hotărâre (a se vedea Hotărârea din 15 decembrie 1995, Bosman, C-415/93, Rec. p. I-4921, punctul 59).

Cu privire la întrebările preliminare

24 Prin întrebările sale, care trebuie să fie examinate împreună, instanța de trimitere dorește să afle, în esență, dacă articolul 7 A sau articolul 8 A din tratat îi interzice unui stat membru să oblige, cu riscul unor sancțiuni penale, o persoană, cetățean sau nu al Uniunii Europene, să își stabilească cetățenia atunci când intră pe teritoriul acestui stat membru pe la o frontieră din interiorul Comunității.

25 Domnul Wijssenbeek susține că, începând cu 1 ianuarie 1993, adică la sfârșitul perioadei care expiră la 31 decembrie 1992, articolul 7 A din tratat are un efect direct și că statele

membre nu mai au nicio competență în acest domeniu, având în vedere că articolul 3 litera (c) din Tratatul CE [devenit, după modificare, articolul 3 alineatul (1) litera (c), CE] și articolul 7a din tratat presupun un transfer complet al competențelor Comunității.

26 Acesta pretinde că dispozițiile respective și Directivele 68/360 și 73/148 interzic direct controalele la frontierele interne. Deoarece Curtea consideră că orice turist este un beneficiar al acestor servicii, aceasta trebuie, de asemenea, să considere că, după 1 ianuarie 1993, orice persoană care trece o frontieră este un consumator. În vederea unei interpretări rezonabile a articolului 7 A din tratat, precum în cazul liberei circulații a mărfurilor, libera circulație a persoanelor implică cel puțin faptul că frontierele interne pot fi trecute fără niciun fel de control și că verificarea persoanelor are loc la frontierele externe.

27 Guvernele spaniol, irlandez și Guvernul Regatului Unit consideră că nici articolul 7 A și nici articolul 8 A din tratat nu au efect direct, astfel încât domnul Wijnsbeek nu se poate prevala de acestea în fața instanței naționale. Guvernul Țărilor de Jos și Comisia susțin că articolul 7 A din tratat nu are efect direct. Toate aceste părți consideră că eliminarea controalelor la frontierele interne ale Comunității necesită măsuri adiacente.

28 Conform Comisiei, eliminarea acestor controale privește toate persoanele, având în vedere că menținerea controalelor pentru resortisanții din țările terțe la frontierele interne ar însemna că aceștia trebuie să fie diferențiați de resortisanții statelor membre și, prin urmare, aceștia din urmă ar trebui, de asemenea, să fie controlați. În consecință, s-ar impune măsuri comunitare speciale la frontierele externe, pentru ca nici un stat membru să nu se confrunte cu străini indezirabili provenind din țări terțe, care intră pe teritoriul său prin intermediul altui stat membru.

29 În această privință, guvernul Țărilor de Jos observă că măsurile comunitare care privesc frontierele externe cuprind, în special, un nivel echivalent de supraveghere a frontierelor, o armonizare a condițiilor de acces, o politică comună a vizelor, norme aplicabile solicitanților de azil care depun cereri în mai multe state membre, o intensificare a cooperării în domeniul polițienesc și al justiției și crearea unui sistem comun de schimburi computerizate de informații.

30 Conform Guvernului Regatului Unit, având în vedere că, în stadiul actual al dreptului comunitar, contrar situației în materie de liberă circulație a mărfurilor, nicio politică comunitară comună nu reglementează, în special, intrarea resortisanților din țări terțe în statele membre, fiecare stat membru își păstrează dreptul de a adopta propria politică de imigrare (a se vedea, de asemenea, declarația privind articolele 13-19 din Actul unic) și să îi solicite fiecărei persoane care încearcă să intre pe teritoriul acestuia să prezinte o carte de identitate sau un pașaport valabil, aceasta fiind singura modalitate de a distinge resortisanții din țările terțe de resortisanții comunitari.

31 Guvernul irlandez, precum și Comisia precizează că din declarațiile anexate la Actul unic și, în special, din declarația privind articolul 8 A din Tratatul CEE, adoptată de Conferința reprezentanților guvernelor cu scopul de a evita ca respectivul articol să aibă un efect direct începând cu 1 ianuarie 1993, reiese că articolul 7 A din tratat nu este necondiționat și că lasă o marjă de apreciere pentru punerea sa în aplicare.

32 Guvernele olandez și irlandez, precum și Comisia consideră, de asemenea, că din Hotărârea din 20 octombrie 1993, Baglieri (C-297/92, Rec. p. I-5211, punctul 16) reiese că, în lipsa unei măsuri adoptate de Consiliu în materie, statele membre nu sunt supuse automat obligației de a elimina controalele la frontiere începând cu 1 ianuarie 1993.

33 Guvernul olandez și Guvernul Regatului Unit susțin că, deși articolul 7 A din tratat poate avea un efect direct, acesta nu interzice controalele la frontierele interne. Acest articol nu depășește celelalte dispoziții ale tratatului. Conform acestor două guverne, dispozițiile tratatului privind libera circulație a persoanelor, și anume articolele 48, 52 și 59 din Tratatul CE (devenite, după modificare, articolele 39 CE, 43 CE și 49 CE) și legislația adoptată în conformitate cu aceste dispoziții, și anume Directivele 90/364, 90/365 și 93/96, conferă drepturi directe numai resortisanților comunitari, în vreme ce resortisanților din țările terțe nu li se conferă niciun drept autonom de liberă circulație (a se vedea Hotărârea Singh, citată anterior). Având în vedere că este imposibil să fie efectuate controale la frontieră doar pentru o singură categorie de persoane, dreptul statelor membre de a solicita unei anumite persoane să prezinte o carte de identitate sau un pașaport valabil este recunoscut în mod expres la articolul 3 alineatul (1) din Directivele 68/360 și 73/148.

34 În ceea ce privește articolul 8 A din tratat, guvernul irlandez și Guvernul Regatului Unit consideră că, asemenea articolului 7 A din tratat, acesta impune măsuri suplimentare care nu au fost încă adoptate.

35 În schimb, Comisia consideră că efectul direct al articolului 8 A alineatul (1) din tratat este incontestabil. Dispoziția respectivă recunoaște direct dreptul de liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre, fără nicio rezervă și fără cea mai mică marjă de apreciere, tuturor cetățenilor Uniunii. Faptul că dreptul respectiv este supus unor „limitări și condiții prevăzute de prezentul tratat și de dispozițiile adoptate pentru aplicarea sa” nu afectează în niciun fel această concluzie (a se vedea Hotărârile din 21 iunie 1974, Reyners, 2/74, Rec. p. 631; din 3 decembrie 1974, Van Binsbergen, 33/74, Rec. p. 1299, și din 4 decembrie 1974, Van Duyn, 41/74, Rec. p. 1337). Măsurile de punere în aplicare, pe care Consiliul le poate adopta în temeiul articolului 8 A alineatul (2) din tratat, au ca obiectiv facilitarea exercitării drepturilor vizate la alineatul (1) și confirmă efectul direct al acestuia din urmă.

36 În ceea ce privește sfera de aplicare a articolului 8 A din tratat, Comisia subliniază că dreptul de liberă circulație și ședere reprezintă un drept material autonom, supus limitărilor și condițiilor specifice prevăzute de tratat și dispozițiile sale de aplicare. Acest nou drept recunoscut cetățenilor Uniunii ar trebui să fie interpretat în sens larg, iar excepțiile și limitările sale ar trebui să fie interpretate strict. Cu toate acestea, având în vedere că nu au fost adoptate și puse în aplicare norme comunitare specifice privind controalele la frontierele externe ale Comunității, cerința prezentării unui pașaport sau a unei cărți de identitate valide la frontierele interne, prevăzută la articolul 3 alineatul (1) din Directiva 68/360, nu constituie un obstacol abuziv în calea dreptului de liberă circulație în Comunitate și nu este disproporționată.

37 Guvernele Țărilor de Jos, guvernul finlandez și Guvernul Regatului Unit consideră că din formularea articolului 8 A din tratat reiese că nici această dispoziție nu conferă un drept de liberă circulație și ședere care depășește dispozițiile existente ale tratatului și dispozițiile adoptate pentru aplicarea acestuia. Articolul 8 A din tratat nu aduce, prin urmare, nici un element suplimentar față de articolul 7 A din tratat. În orice caz, conform Guvernului Regatului Unit, având în vedere că drepturile recunoscute la articolul 8 A nu se aplică decât persoanelor care au cetățenia unui stat membru, trebuie să fie permisă verificarea identității la frontiere.

38 Guvernul finlandez adaugă că un stat membru are dreptul de a sancționa penal neprezentarea documentelor de călătorie solicitate, cu condiția ca pedeapsa aplicabilă să nu fie, având în vedere tipul de infracțiune comisă, atât de severă încât să constituie în fapt un

obstacol în calea liberei circulații a persoanelor (a se vedea Hotărârea din 14 iulie 1977, Sagulo și alții, 8/77, Rec., p. 1495, punctul 12).

39 Este necesar să se amintească faptul că articolul 7 A primul paragraf din tratat prevede adoptarea de către Comunitate a măsurilor destinate realizării progresive a pieței interne înainte de 31 decembrie 1992 în conformitate cu dispozițiile tratatului citate în dispoziția respectivă. În temeiul articolului 7 A paragraful al doilea, piața internă include un spațiu fără frontiere interne în care este asigurată libera circulație a mărfurilor, persoanelor, serviciilor și capitalurilor, în conformitate cu dispozițiile tratatului.

40 Acest articol nu poate fi interpretat în sensul că, în lipsa unor măsuri adoptate de Consiliu înainte de 31 decembrie 1992, care le impune statelor membre obligația de a elimina verificarea persoanelor la frontierele interne ale Comunității, această obligație rezultă automat din expirarea perioadei respective. Astfel cum a subliniat avocatul general în considerentul 77 din concluziile sale, o astfel de obligație presupune armonizarea legislațiilor statelor membre în ceea ce privește trecerea frontierelor externe ale Comunității, imigrarea, acordarea de vize, azilul și schimbul de informații privind aceste aspecte (a se vedea, în acest sens, în materie de securitate socială, Hotărârea Baglieri, citată anterior, punctele 16 și 17).

41 De asemenea, trebuie subliniat faptul că articolul 8 A alineatul (1) din tratat conferă cetățenilor Uniunii dreptul la liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre, sub rezerva limitărilor și condițiilor prevăzute de tratat și de dispozițiile adoptate pentru aplicarea acestuia. În conformitate cu articolul 8 A alineatul (2) din tratat, Consiliul poate adopta dispoziții care au scop facilitarea exercitării acestor drepturi.

42 Cu toate acestea, astfel cum a subliniat în mod întemeiat Comisia, având în vedere că dispozițiile comunitare privind controalele la frontierele externe ale Comunității, care implică și norme comune sau armonizate, în special în ceea ce privește condițiile de acces, vizele și azilul, nu au fost adoptate, exercitarea acestor drepturi presupune ca persoana în cauză să fie în măsură să stabilească faptul că are cetățenia unui stat membru.

43 Prin urmare, este suficient să se constate că, la momentul faptelor din acțiunea principală, nu existau norme comune și nici o armonizare a legislațiilor statelor membre, în special în materie de controale la frontierele externe, politică de imigrare, vize și azil. În consecință, chiar și în cazul în care, în temeiul articolului 7 A sau al articolului 8 A din tratat, resortisanții statelor membre ar avea un drept neconstituțional de liberă circulație pe teritoriul statelor membre, acestea din urmă și-ar păstra dreptul de a verifica identitatea la frontierele interne ale Comunității, obligând o persoană interesată să prezinte o carte de identitate sau un pașaport valid, astfel cum se prevede în Directivele 68/360, 73/148, 90/364, 90/365 și 93/96, pentru a putea stabili dacă persoana în cauză este resortisant al unui stat membru, având astfel dreptul de liberă circulație pe teritoriul statelor membre, sau resortisant al unei țări terțe, care nu are acest drept.

44 Trebuie să se adauge că, în absența unei reglementări comunitare în materie, statele membre își păstrează competența de a sancționa încălcarea unei astfel de obligații, cu condiția ca sancțiunile să fie comparabile cu cele aplicabile infracțiunilor naționale similare. În plus, statele membre nu pot să prevadă o sancțiune disproporționată care ar crea un obstacol în calea liberei circulații a persoanelor, precum o pedeapsă cu închisoarea (a se vedea, în special, Hotărârile din 12 decembrie 1989, Messner, C-265/88, Rec., p. 4209, punctul 14, și din 29 februarie 1996, Skanavi și Chryssanthakopoulos, C-193/94, Rec., p. I-929, punctul 36). Aceleași considerente se impun în ceea ce privește încălcarea obligației de prezentare a unei cărți de identitate sau a unui pașaport, cu ocazia intrării pe teritoriul unui stat membru.

45 Prin urmare, este necesar să se răspundă la întrebările adresate că, în stadiul dreptului comunitar aplicabil la momentul faptelor din acțiunea principală, nici articolul 7 A, nici articolul 8 A din tratat nu interzic unui stat membru să oblige, cu riscul unor sancțiuni penale, o persoană, cetățean sau nu al Uniunii Europene, să își stabilească cetățenia atunci când intră pe teritoriul acestui stat membru pe la o frontieră din interiorul Comunității, cu condiția ca sancțiunile să fie comparabile cu cele care aplicabile infracțiunilor naționale similare și să nu fie disproporționate, creând astfel un obstacol în calea liberei circulații a persoanelor.

Cu privire la cheltuielile de judecată

46 Cheltuielile efectuate de către guvernul Țărilor de Jos, spaniol, irlandez, finlandez și Guvernul Regatului Unit, precum și de către Comisie, care au prezentat observații Curții, nu pot face obiectul unei rambursări. Întrucât, în privința părților din acțiunea principală, procedura are caracterul unui incident survenit la instanța națională, este de competența acesteia să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată.

Pentru aceste motive,

CURTEA,

pronunțându-se cu privire la întrebările care i-au fost adresate de către Arrondissementsrechtbank te Rotterdam, prin Hotărârea din 30 octombrie 1997, declară:

În dreptul comunitar aplicabil la momentul faptelor din acțiunea principală, nici articolul 7 A, nici articolul 8 A din Tratatul CE (devenite, după modificare, articolele 14 CE și 18 CE) nu interzic unui stat membru să oblige, cu riscul unor sancțiuni penale, o persoană, cetățean sau nu al Uniunii Europene, să își stabilească cetățenia atunci când intră pe teritoriul acestui stat membru pe la o frontieră din interiorul Comunității, cu condiția ca sancțiunile să fie comparabile cu cele care aplicabile infracțiunilor naționale similare și să nu fie disproporționate, creând astfel un obstacol în calea liberei circulații a persoanelor.

Rodríguez Iglesias
Jann
Murray
Sevón

Kapteyn
Moitinho de Almeida
Edward

Puissochet
Gulmann
Ragnemalm
Wathelet

Pronunțată astfel în ședință publică la Luxemburg, la 21 septembrie 1999.

Grefier
R. Grass

Președinte
G. C. Rodríguez Iglesias