DOMSTOLENS DOM

20. februar 2001 *

I sag C-192/99,

angående en anmodning, som High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Crown Office) (Det Forenede Kongerige), i medfør af artikel 234 EF har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

The Queen

mod

Secretary of State for the Home Department,

ex parte:

Manjit Kaur,

procesdeltager:

Justice,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af EF-traktatens artikel 8 og 8 A (efter ændring nu artikel 17 EF og 18 EF), af den erklæring fra

* Processprog: engelsk.

regeringen for Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland vedrørende definitionen af udtrykket »statsborgere«, som er optaget som bilag til slutakten til traktaten vedrørende Kongeriget Danmarks, Irlands og Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirlands tiltrædelse af De Europæiske Fællesskaber (EFT Særudgave, 27.3.1972, s. 196), af den nye erklæring fra regeringen for Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland vedrørende definitionen af udtrykket »statsborgere« (EFT 1983 C 23, s. 1) og af erklæring nr. 2 om statsborgerskab i en medlemsstat, der er optaget som bilag til slutakten til traktaten om Den Europæiske Union (EFT 1992 C 191, s. 98),

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, G.C. Rodríguez Iglesias, afdelingsformændene C. Gulmann, A. La Pergola, M. Wathelet og V. Skouris samt dommerne D.A.O. Edward, J.-P. Puissochet, P. Jann, L. Sevón (refererende dommer), R. Schintgen og F. Macken,

generaladvokat: P. Léger

justitssekretær: fuldmægtig L. Hewlett,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— Manjit Kaur ved R. Drabble, QC, barristers M. Singh Gill, R. de Mello, M. Singh Panesar og S. Taghavi

— Justice ved N. Blake, QC, og barrister R. Husain, bistået af Director A. Owers, Human Rights Project Director J. Cooper og Human Rights Legal Researcher C. Kilroy

— Det Forenede Kongeriges regering ved J.E. Collins, som befuldmægtiget, bistået af D. Pannick og E. Sharpston, QC, samt barrister R. Tam

— den danske regering ved J. Molde, som befuldmægtiget

— den tyske regering ved W.-D. Plessing og C.-D. Quassowski, som befuldmægtigede

— den franske regering ved J.-F. Dobelle, K. Rispal-Bellanger og A. Lercher, som befuldmægtigede

— den italienske regering ved U. Leanza, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato F. Quadri

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved P.J. Kuijper og N. Yerrell, som befuldmægtigede,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 4. juli 2000 er afgivet mundtlige indlæg af Manjit Kaur ved R. Drabble, M. Singh Gill, R. de Mello og S. Taghavi, af Justice ved N. Blake, af Det Forenede Kongeriges regering ved J.E. Collins, bistået af D. Pannick og R. Tam, af den franske regering ved A. Lercher, af den italienske regering ved avvocato dello Stato G. Aiello og af Kommissionen ved C. Bury, som befuldmægtiget,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 7. november 2000,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelse af 14. april 1999, indgået til Domstolen den 25. maj 1999, har High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Crown Office), i medfør af artikel 234 EF forelagt Domstolen en række spørgsmål vedrørende fortolkningen af EF-traktatens artikel 8 og 8 A (efter ændring nu artikel 17 EF og 18 EF), af den erklæring fra regeringen for Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland vedrørende definitionen af udtrykket »statsborgere«, som er optaget som bilag til slutakten til traktaten vedrørende Kongeriget Danmarks, Irlands og Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirlands tiltrædelse af De Europæiske Fællesskaber (EFT Særudgave, 27.3.1972, s. 196, herefter »1972-erklæringen«), af den nye erklæring fra regeringen for Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland vedrørende definitionen af udtrykket »statsborgere« (EFT 1983 C 23, s. 1, herefter »1982-erklæringen«) og af erklæring nr. 2 om statsborgerskab i en medlemsstat, der er optaget som bilag til slutakten til traktaten om Den Europæiske Union (EFT 1992 C 191, s. 98, herefter »erklæring nr. 2«).

2 Spørgsmålene er blevet rejst under en sag anlagt af Manjit Kaur mod Secretary of State for the Home Department (indenrigsministeren) vedrørende en ansøgning om opholdstilladelse, Manjit Kaur havde indgivet for at kunne bosætte sig i Det Forenede Kongerige.

3 Ved kendelse af 16. april 1999 har den forelæggende ret givet Justice, som er en ikke-statslig menneskerettighedsorganisation, tilladelse til at intervenere i hovedsagen.

Relevante retsregler

Fællesskabsretten

4 Traktatens artikel 8 og artikel 8 A, stk. 1, har følgende ordlyd:

»*Artikel 8*

1. Der indføres et unionsborgerskab.

Unionsborgerskab har enhver, der er statsborger i en medlemsstat.

2. Unionsborgerne har de rettigheder og er underkastet de pligter, der er indeholdt i denne traktat.

Artikel 8 A

1. Enhver unionsborger har ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område med de begrænsninger og på de betingelser, der er fastsat i denne traktat og i gennemførelsesbestemmelserne hertil.«

Traktaten vedrørende Kongeriget Danmarks, Irlands og Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirlands tiltrædelse af De Europæiske Fællesskaber (herefter »traktaten om Det Forenede Kongeriges tiltrædelse«) blev undertegnet den 22. januar 1972 og trådte i kraft den 1. januar 1973. 1972-erklæringen, som blev optaget som bilag til slutakten til denne traktat, har følgende ordlyd:

»For så vidt angår Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland skal udtrykkene 'statsborgere', 'statsborgere i medlemsstaterne' eller 'statsborgere i medlemsstaterne og i de oversøiske lande og territorier', overalt hvor de er anvendt i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab, traktaten om oprettelse af Det Europæiske Atomenergifællesskab eller traktaten om oprettelse af Det Europæiske Kul- og Stålfællesskab, eller i enhver fællesskabsretsakt, der er afledt af disse traktater, forstås som henvisende til:

a) personer, der er borgere i Det Forenede Kongerige med kolonier, eller personer, som er britiske undersåtter uden at have sådant statsborgerskab eller statsborgerskab i noget andet Commonwealth-land eller -territorium, og som i det ene og andet af disse tilfælde har ret til at tage bopæl i Det Forenede Kongerige og derfor er fritaget for Det Forenede Kongeriges indvandringskontrol

b) personer, der er borgere i Det Forenede Kongerige med kolonier, fordi de er født i eller er blevet registreret eller naturaliseret i Gibraltar, eller hvis fader er født, registreret eller naturaliseret i Gibraltar.«

6 På foranledning af ikrafttrædelsen af British Nationality Act 1981 (lov af 1981 om britisk statsborgerskab) deponerede Det Forenede Kongeriges regering i 1982 1982-erklæringen, der fra den 1. januar 1983 erstattede 1972-erklæringen, hos Den Italienske Republiks regering, hos hvilken traktaterne er deponeret. 1982-erklæringen har følgende ordlyd:

»For så vidt angår Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland skal udtrykkene 'statsborgere', 'statsborgere i medlemsstaterne' eller 'statsborgere i medlemsstaterne og i de oversøiske lande og territorier', overalt hvor de er anvendt i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab, traktaten om oprettelse af Det Europæiske Atomenergifællesskab eller traktaten om oprettelse af Det Europæiske Kul- og Stålfællesskab, eller i enhver fællesskabsretsakt, der er afledt af disse traktater, forstås som henvisende til:

a) britiske borgere

b) personer, der er britiske undersåtter i medfør af afsnit IV i 'British Nationality Act 1981', og som har ret til at tage bopæl i Det Forenede Kongerige og derfor er fritaget for Det Forenede Kongeriges indvandringskontrol

c) borgere i britiske protektorater, der opnår statsborgerskab på grund af en tilknytning til Gibraltar.«

7 Under konferencen mellem repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer, hvor traktaten om Den Europæiske Union blev udarbejdet, blev der vedtaget erklæring nr. 2, der er optaget som bilag til slutakten til traktaten om Den Europæiske Union, og som lyder således:

»Konferencen erklærer, at når der i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab henvises til statsborgere i medlemsstaterne, afgøres spørgsmålet om, hvorvidt en person har denne nationalitet, udelukkende under henvisning til den pågældende medlemsstats egen lovgivning. Medlemsstaterne kan til orientering afgive en erklæring om, hvem der i henseende til Fællesskabet skal anses for at være deres statsborgere, ved at indgive en erklæring til formandskabet, og de kan om fornødent ændre denne erklæring.«

National ret

8 I medfør af British Nationality Act 1948 omfattede begrebet britisk undersåt — ud over statsborgere i andre uafhængige Commonwealth-lande — dels »Citizens of the United Kingdom and Colonies« (statsborgere i Det Forenede Kongerige og kolonierne), dels »British subjects without citizenship« (britiske undersåtter uden statsborgerskab), idet disse måtte forventes at ville opnå statsborgerskab i et vordende uafhængigt Commonwealth-land i forbindelse med ikrafttrædelsen af dette lands lovgivning om statsborgerskab. Hvis dette ikke skete, ville de til den tid opnå statsborgerskab i Det Forenede Kongerige og kolonierne.

9 Med Immigration Act 1971 (immigrationsloven) blev der i Det Forenede Kongeriges lovgivning fra den 1. januar 1973 indført begreberne »patriality« (en gennem forfædrene erhvervet bopælsret) og »right of abode« (bopælsret), og kun de, som var indehavere af disse rettigheder, var fritaget for indvandringskontrol ved indrejse til Det Forenede Kongerige.

10 Ved British Nationality Act 1981 blev begrebet »Citizen of the United Kingdom and Colonies« ophævet, og personer, som havde været omfattet heraf, blev opdelt i tre kategorier:

a) »British Citizens« (britiske statsborgere), hvilket omfatter »Citizens of the United Kingdom and Colonies« med bopælsret i Det Forenede Kongerige.

b) »British Dependent Territories Citizens« (statsborgere i områder i britisk besiddelse), hvilket omfatter »Citizens of the United Kingdom and Colonies«, som ikke har bopælsret, men som opfylder visse betingelser om tilknytning til et British Dependant Territory, som det forventes, vil give dem ret til at indvandre til dette område (Territory).

c) »British Overseas Citizens« (oversøiske britiske statsborgere), hvilket omfatter alle »Citizens of the United Kingdom and Colonies«, som ikke er blevet »British Citizens« eller »British Dependent Territories Citizens«. På grund af manglende tilknytning til et British Dependent Territory vil de muligvis ikke have ret til indvandring nogetsteds.

Faktiske omstændigheder, retsforhandlinger i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

11 Manjit Kaur er født i Kenya i 1949 i en familie af asiatisk oprindelse og var Citizen of the United Kingdom and Colonies i overensstemmelse med British Nationality Act 1948. Hun faldt ikke inden for nogen af de kategorier af »Citizen of the United Kingdom and Colonies«, som ved Immigration Act 1971 blev tillagt bopælsret i Det Forenede Kongerige. Ved British Nationality Act 1981 blev hun

tillagt retsstilling som »British Overseas Citizen«. I henhold til national ret har hun i egenskab heraf ikke ret til at indrejse eller tage ophold i Det Forenede Kongerige uden særlig tilladelse.

12 Efter flere midlertidige ophold på britisk territorium ansøgte Manjit Kaur den 4. september 1996, hvor hun igen befandt sig i Det Forenede Kongerige, på ny om opholdstilladelse, hvilket hun allerede havde gjort flere gange siden 1990, da hun kom til Det Forenede Kongerige for første gang.

13 Den 20. marts 1997 indbragte Manjit Kaur den afgørelse af 22. januar 1997, hvorved Secretary of State for the Home Department meddelte hende afslag på opholdsret i Det Forenede Kongerige, for den forelæggende ret.

14 Manjit Kaur udtrykte under sagen ønske om at opholde sig og arbejde i Det Forenede Kongerige og lejlighedsvis rejse til andre medlemsstater for at indkøbe varer og modtage tjenesteydelser og eventuelt arbejde der.

15 Da High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Crown Office), finder, at afgørelsen af sagen, der er indbragt for den, afhænger af fortolkningen af fællesskabsretten, har den besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Ved fastlæggelsen af, om sagsøgeren, som er British Overseas Citizen (oversøisk britisk statsborger), og som ifølge gældende ret i Det Forenede

Kongerige ikke er berettiget til at indrejse eller tage ophold i Det Forenede Kongerige, er en 'statsborger i en medlemsstat' og dermed 'unionsborger' i EF-traktatens artikel 8's forstand,

a) har følgende retsakter da retsvirkning efter fællesskabsretten (og i givet fald hvilken):

i) Det Forenede Kongeriges erklæring af 1972 'vedrørende definitionen af udtrykket "statsborgere"', som blev afgivet på tidspunktet for tiltrædelsen af De Europæiske Fællesskaber, og som blev vedlagt som bilag til Tiltrædelseskonferencens slutakt,

ii) Det Forenede Kongeriges erklæring af 1982 'vedrørende betydningen af en statsborger i Det Forenede Kongerige' og

iii) erklæring nr. 2 til traktaten om Den Europæiske Union undertegnet den 7. februar 1992, hvorefter statsborgerskab udelukkende besluttes under henvisning til den pågældende medlemsstats egen lovgivning, og hvorefter medlemsstaterne til orientering kan afgive en erklæring om, hvem der i henseende til Fællesskabet skal anses for at være deres statsborgere?

b) I det omfang det følger af fællesskabsretten, at Det Forenede Kongerige ikke kan påberåbe sig de under [a)] anførte erklæringer, hvilke kriterier er da relevante ved afgørelsen af, om en person er statsborger i en medlemsstat i artikel 8's forstand, når der efter national ret findes flere kategorier af statsborgerskab, hvoraf kun visse giver ret til at indrejse og tage ophold i denne medlemsstat?

c) Hvilken retsvirkning har herved det af sagsøgeren påberåbte fællesskabsretlige princip om overholdelsen af grundlæggende menneskerettigheder, herunder navnlig artikel 3, stk. 2, i fjerde protokol til den europæiske menneskerettighedskonvention, som ikke er ratificeret af Det Forenede Kongerige, men ifølge hvilken ingen kan berøves retten til at indrejse i den stat, i hvilken han er statsborger?

2) Skal EF-traktatens artikel 8 A, stk. 1, under hensyn til de faktiske omstændigheder i nærværende sag fortolkes således, at

a) en unionsborger har ret til at indrejse og tage ophold i den medlemsstat, i hvilken han er statsborger, selv om den pågældende ikke har en sådan ret ifølge national ret

b) bestemmelsen indrømmer yderligere rettigheder end dem, der gjaldt i henhold til EF-traktaten før den ved traktaten om Den Europæiske Union indførte ændring

c) den indfører rettigheder, som har direkte virkning, og som kan påberåbes af unionsborgere for en national ret

d) den finder anvendelse på situationer, som er rent interne for en medlemsstat?«

Spørgsmål 1), a), i) og ii)

16 Med spørgsmål 1), a), i) og ii), som skal undersøges samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, hvilke kriterier der er relevante for afgørelsen af, om en person er statsborger i en medlemsstat i traktatens artikel 8's forstand, og eventuelt hvad retsvirkningen efter fællesskabsretten er af 1972- og 1982-erklæringerne.

Parternes bemærkninger

17 Manjit Kaur og Justice har gjort gældende, at ifølge det princip, som er blevet fastslået i dom af 7. juli 1992 (sag C-369/90, Micheletti m.fl., Sml. I, s. 4239), kan en medlemsstat kun fastlægge begrebet »statsborger« under overholdelse af fællesskabsretten og dermed også under overholdelse af de grundlæggende rettigheder, som er en integrerende del af fællesskabsretten. I den foreliggende sag er Det Forenede Kongeriges lovgivning i strid med de grundlæggende rettigheder, idet den medfører, at briter af asiatisk oprindelse i en situation som Manjit Kaur's berøves ret til at indrejse på det lands territorium, hvor de er statsborgere, eller at de i realiteten gøres statsløse. Disse parter i hovedsagen har endvidere bestridt relevansen af 1972- og 1982-erklæringerne. Disse er ikke en del af national ret, idet der ikke er tale om lovgivning, og er heller ikke en del af fællesskabsretten,

idet der ikke er tale om nogen aftale mellem de stater, der har undertegnet traktaten om Det Forenede Kongeriges tiltrædelse.

18 Det Forenede Kongeriges regering, den tyske, den franske og den italienske regering samt Kommissionen er af den opfattelse, at det i henhold til folkeretten udelukkende tilkommer den enkelte stat at fastlægge de kategorier af personer, som skal anses for statsborgere i staten. Dette er forklaringen på, at 1972- og 1982-erklæringerne blev afgivet ensidigt, selv om spørgsmålet om afgrænsningen af kategorierne af britiske statsborgere, der kan benytte sig af den frie bevægelighed i de andre medlemsstater, blev drøftet af de kontraherende parter under forhandlingerne forud for Det Forenede Kongeriges tiltrædelse. Det Forenede Kongeriges regering har påpeget, at dette var et væsentligt spørgsmål, for det første fordi et stort antal personer på grund af Det Forenede Kongeriges fortid som imperium og koloniherre havde en form for forhold til Det Forenede Kongerige, selv om de aldrig havde boet der, aldrig havde været der og ikke havde nogen nær tilknytning til denne stat, og for det andet fordi lovgivningen om britisk statsborgerskab var kompleks og anerkendte forskellige kategorier af »statsborgere«, hvortil der var knyttet forskellige rettigheder.

Domstolens bemærkninger

19 Som Domstolen har udtalt i præmis 10 i Micheletti-dommen, hører »fastlæggelsen af kriterierne for erhvervelse og fortabelse af statsborgerskab [...] efter folkeretten under medlemsstaternes kompetence, idet de herved skal overholde fællesskabsretten«.

20 På grundlag af dette princip i den folkeretlige sædvaneret har Det Forenede Kongerige under hensyn til sin fortid som imperium og koloniherre opstillet flere kategorier af britiske statsborgere, som tillægges forskellige rettigheder afhængigt af, hvilken tilknytning de har haft til Det Forenede Kongerige.

21 Disse rettigheder er nærmere blevet fastlagt i den nationale retsorden, bl.a. i Immigration Act 1971, som har været gældende fra den 1. januar 1973, dvs. fra den dag, hvor traktaten om Det Forenede Kongeriges tiltrædelse trådte i kraft. I henhold til disse nationale regler er retten til bopæl (»right of abode«) på Det Forenede Kongeriges territorium forbeholdt de statsborgere, der har den nærmeste tilknytning til staten.

22 Ved tiltrædelsen af De Europæiske Fællesskaber meddelte Det Forenede Kongerige i 1972-erklæringen de øvrige kontraherende parter, hvilke kategorier af personer der skulle anses for dets statsborgere i fællesskabsretlig forstand, og udpegede i det væsentlige dem, som havde bopælsret på Det Forenede Kongeriges territorium efter Immigration Act 1971, og de statsborgere, der havde en nærmere bestemt tilknytning til Gibraltar.

23 Selv om denne erklæring i et bilag til slutakten var ensidig, skulle den afklare et spørgsmål, der var særligt væsentligt for de øvrige kontraherende parter, nemlig om, hvordan det personelle anvendelsesområde for de fællesskabsretlige bestemmelser, tiltrædelsestraktaten angik, skulle afgrænses. Erklæringen havde til formål at afgrænse de statsborgere i Det Forenede Kongerige, som skulle omfattes af disse bestemmelser og navnlig af bestemmelserne om den frie bevægelighed for personer. De øvrige kontraherende parter havde fuldt kendskab til indholdet af erklæringen, og tiltrædelsesvilkårene blev fastsat på grundlag heraf.

24 Det følger heraf, at 1972-erklæringen skal tages i betragtning som et instrument, der har forbindelse med traktaten, med henblik på fortolkning af traktaten og særligt med henblik på at fastlægge dens personelle anvendelsesområde.

25 Det bemærkes i øvrigt, at erklæringen ikke har bevirket, at en person, der ikke falder ind under definitionen af Det Forenede Kongeriges statsborgere, er blevet berøvet rettigheder, den pågældende ville have kunnet påberåbe sig i medfør af fællesskabsretten, men at den har haft til følge, at der aldrig er opstået sådanne rettigheder for den pågældendes vedkommende.

26 Det er ubestridt, at 1982-erklæringen udgjorde en tilpasning af 1972-erklæringen, der blev nødvendig på grund af vedtagelsen af en ny lov om statsborgerskab i 1981, at erklæringen i det væsentlige omfattede de samme kategorier af personer som 1972-erklæringen, og at den derfor ikke ændrede Manjit Kaur's stilling i forhold til fællesskabsretten. Erklæringen er endvidere ikke blevet anfægtet af de øvrige medlemsstater.

27 Spørgsmål 1), a), i) og ii), skal derfor besvares således, at afgørelsen af, om en person er statsborger i Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland i fællesskabsrettens forstand, skal træffes på grundlag af 1982-erklæringen, som erstattede 1972-erklæringen.

De øvrige spørgsmål

28 Under hensyn til besvarelsen af spørgsmål 1), a), i) og ii), er det ufornødent af besvare de øvrige spørgsmål, den nationale ret har stillet.

Sagens omkostninger

29 De udgifter, der er afholdt af Det Forenede Kongeriges regering, den danske, den tyske, den franske og den italienske regering samt af Kommissionen, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Crown Office), ved kendelse af 14. april 1999, for ret:

Afgørelsen af, om en person er statsborger i Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland i fællesskabsrettens forstand, skal træffes på grundlag af 1982-erklæringen fra regeringen for Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland vedrørende definitionen af udtrykket »statsborgere«, som erstattede

1972-erklæringen fra regeringen for Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland vedrørende definitionen af udtrykket »statsborgere«, som er optaget som bilag til slutakten til traktaten vedrørende Kongeriget Danmarks, Irlands og Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirlands tiltrædelse af De Europæiske Fællesskaber.

Rodríguez Iglesias Gulmann La Pergola

Wathelet Skouris

Edward Puissochet Jann Sevón

Schintgen Macken

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 20. februar 2001.

R. Grass G.C. Rodríguez Iglesias

Justitssekretær Præsident