DOMSTOLENS DOM

den 20 februari 2001 *

I mål C-192/99,

angående en begäran enligt artikel 234 EG, från High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Crown Office) (Förenade kungariket), att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande i det vid den nationella domstolen anhängiga målet mellan

The Queen

och

Secretary of State for the Home Department,

ex parte:

Manjit Kaur,

i närvaro av:

Justice,

angående tolkningen av artiklarna 8 och 8a i EG-fördraget (nu artiklarna 17 EG och 18 EG i ändrad lydelse) samt Förenade konungariket Storbritannien och

* Rättegångsspråk: engelska.

Nordirlands regerings förklaring angående definitionen av begreppet medborgare, som bifogats Slutakten till Fördraget om Konungariket Danmarks, Irlands och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirlands anslutning till Europeiska gemenskaperna (EGT L 73, 1972, s. 196), Förenade konungariket Storbritannien och Nordirlands regerings nya förklaring angående definitionen av begreppet medborgare (EGT C 23, 1983, s. 1) och förklaring nr 2 angående medborgarskap i en medlemsstat, som bifogats Slutakten till Fördraget om Europeiska unionen (EGT C 191, 1992, s. 98),

meddelar

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden G.C. Rodríguez Iglesias, avdelningsordförandena C. Gulmann, A. La Pergola, M. Wathelet och V. Skouris, samt domarna D.A.O. Edward, J.-P. Puissochet, P. Jann, L. Sevón (referent), R. Schintgen och F. Macken,

generaladvokat: P. Léger,
justitiesekreterare: byrådirektören L. Hewlett,

med beaktande av de skriftliga yttranden som har inkommit från:

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

— Justice, genom N. Blake, QC, och R. Husain, barrister, biträdda av A. Owers, Director, J. Cooper, Human Rights Project Director, och C. Kilroy, Human Rights Legal Researcher,

— Förenade kungarikets regering, genom J.E. Collins, i egenskap av ombud, biträdd av D. Pannick och E. Sharpston, QC, och R. Tam, barrister,

— Danmarks regering, genom J. Molde, i egenskap av ombud,

— Tysklands regering, genom W.-D. Plessing och C.-D. Quassowski, båda i egenskap av ombud,

— Frankrikes regering, genom J.-F. Dobelle, K. Rispal-Bellanger och A. Lercher, samtliga i egenskap av ombud,

— Italiens regering, genom U. Leanza, i egenskap av ombud, biträdd av F. Quadri, avvocato dello Stato,

— Europeiska gemenskapernas kommission, genom P.J. Kuijper och N. Yerrell, båda i egenskap av ombud,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att muntliga yttranden har avgivits vid förhandlingen den 4 juli 2000 av: Manjit Kaur, företrädd av R. Drabble, M. Singh Gill, R. de Mello och S. Taghavi, Justice, företrädd av N. Blake, Förenade kungarikets regering, företrädd av J.E. Collins, biträdd av D. Pannick och R. Tam, Frankrikes regering, företrädd av A. Lercher, Italiens regering, företrädd av G. Aiello, avvocato dello Stato, och kommissionen, företrädd av C. Bury, i egenskap av ombud,

och efter att den 7 november 2000 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Crown Office), har genom beslut av den 14 april 1999, som inkom till domstolens kansli den 25 maj 1999, i enlighet med artikel 234 EG ställt flera frågor om tolkningen av artiklarna 8 och 8a i EG-fördraget (nu artiklarna 17 EG och 18 EG i ändrad lydelse) samt av Förenade konungariket Storbritannien och Nordirlands regerings förklaring angående definitionen av begreppet medborgare, som bifogats Slutakten till Fördraget om Konungariket Danmarks, Irlands och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirlands anslutning till Europeiska gemenskaperna (EGT L 73, 1972, s. 196, nedan kallad 1972 års förklaring), Förenade konungariket Storbritannien och Nordirlands regerings nya förklaring angående definitionen av begreppet medborgare (EGT C 23, 1983, s. 1, nedan kallad 1982 års förklaring) och förklaring nr 2 angående medborgarskap i en medlemsstat, som bifogats Slutakten till Fördraget om Europeiska unionen (EGT C 191, 1992, s. 98, nedan kallad förklaring nr 2).

2 Dessa frågor har uppkommit i en tvist mellan Manjit Kaur och Secretary of State for the Home Department (inrikesministeriet) angående en begäran framställd av Manjit Kaur om att erhålla uppehållstillstånd för att kunna bosätta sig i Förenade kungariket.

3 Genom beslut av den 16 april 1999 tillät den nationella domstolen Justice, en icke-statlig organisation för försvar av de mänskliga rättigheterna, att intervenera i målet vid den nationella domstolen.

Tillämpliga bestämmelser

Gemenskapsrätten

4 Artiklarna 8 och 8a.1 i fördraget har följande lydelse:

"*Artikel 8*

1.Ett unionsmedborgarskap införs härmed.

Varje person som är medborgare i en medlemsstat skall vara unionsmedborgare.

2.Unionsmedborgarna skall ha de rättigheter och skyldigheter som föreskrivs i detta fördrag.

Artikel 8a

1. Varje unionsmedborgare skall ha rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, om inte annat följer av de begränsningar och villkor som föreskrivs i detta fördrag och i bestämmelserna om genomförande av fördraget."

5 Fördraget om Konungariket Danmarks, Irlands och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirlands anslutning till Europeiska gemenskaperna (nedan kallat fördraget om Förenade kungarikets anslutning) undertecknades den 22 januari 1972 och trädde i kraft den 1 januari 1973. 1972 års förklaring, som har bifogats Slutakten till detta fördrag har följande lydelse:

"Vad gäller Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland avses med begreppen *medborgare, medborgare i medlemsstater eller medborgare i medlemsstater och utomeuropeiska länder och territorier* när de används i Fördraget om upprättandet av Europeiska ekonomiska gemenskapen, Fördraget om upprättandet av Europeiska atomenergigemenskapen eller Fördraget om upprättandet av Europeiska kol- och stålgemenskapen eller i någon av de gemenskapsakter som följer av dessa fördrag:

a) personer som är medborgare i Förenade kungariket och dess kolonier samt brittiska undersåtar som varken har sådant medborgarskap eller medborgarskap i något annat land eller territorium i Brittiska samväldet och vilka, i båda fallen, har bosättningsrätt i Förenade kungariket och därför är undantagna från Förenade kungarikets immigrationskontroll,

b) personer som är medborgare i Förenade kungariket och dess kolonier genom födsel, registrering eller naturalisering i Gibraltar, eller vars fader uppfyller nämnda villkor."

6 Mot bakgrund av att British Nationality Act (lag från 1981 om brittisk nationalitet) trädde i kraft år 1981, deponerade Förenade kungarikets regering år 1982 hos Republiken Italiens regering, depositarie för fördragen, 1982 års förklaring, vilken ersatte 1972 års förklaring från och med den 1 januari 1983. 1982 års förklaring har följande lydelse:

"Vad gäller Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland avses med begreppen *medborgare, medborgare i medlemsstater eller medborgare i medlemsstater och utomeuropeiska länder och territorier* när de används i Fördraget om upprättandet av Europeiska ekonomiska gemenskapen, Fördraget om upprättandet av Europeiska atomenergigemenskapen eller Fördraget om upprättandet av Europeiska kol- och stålgemenskapen eller i någon av de gemenskapsakter som följer av dessa fördrag:

a) brittiska medborgare,

b) personer som enligt del IV i 1981 års lag om brittiskt medborgarskap är brittiska undersåtar och som har bosättningsrätt i Förenade kungariket och därför är undantagna från Förenade kungarikets immigrationskontroll.

c) medborgare i 'British Dependent Territories' (territorier som lyder under Förenade kungariket) som erhåller sitt medborgarskap genom en anknytning till Gibraltar."

7 Vid den konferens där företrädare för medlemsstaternas regeringar antog Fördraget om Europeiska unionen antogs förklaring nr 2, som är bifogad Slutakten till Fördraget om Europeiska unionen och har följande lydelse:

"Konferensen förklarar att när det i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen hänvisas till medborgare i medlemsstaterna, skall frågan om en persons medborgarskap i en viss medlemsstat avgöras uteslutande genom hänvisning till den berörda medlemsstatens egna lagstiftning. Medlemsstaterna kan upplysningsvis i en förklaring till presidiet ange vilka personer som i förhållande till gemenskapen skall anses vara deras medborgare; de kan vid behov ändra denna förklaring."

Nationell rätt

8 Enligt British Nationality Act 1948 (lag om brittiskt medborgarskap), omfattade begreppet brittisk undersåte, förutom medborgarna i de självständiga staterna i samväldet, dels "medborgare i Förenade kungariket och dess kolonier", dels "brittiska undersåtar utan medborgarskap". Dessa sistnämnda var personer som kunde antas bli medborgare i ett land i samväldet som var på väg att bli självständigt, när det landets lag om medborgarskap trädde i kraft. Om en sådan person inte faktiskt blev medborgare i det landet skulle han bli medborgare i Förenade kungariket och dess kolonier.

9 Genom Immigration Act 1971 (immigrationslag) infördes från och med den 1 januari 1973 begreppen patriality (samväldesmedborgare med brittiskt medborgarskap) och right of abode (bosättningsrätt) i Förenade kungarikets lagstiftning. Endast de personer som omfattades av dessa begrepp var undantagna från immigrationskontroll vid sin inresa i Förenade kungariket.

10 Genom British Nationality Act 1981 avskaffades institutet "medborgarskap i Förenade kungariket och dess kolonier" och de som hade ett sådant medborgarskap delades upp i de tre följande kategorierna:

a) Brittiska medborgare. Denna kategori bestod av medborgare i Förenade kungariket och dess kolonier som hade bosättningsrätt i Förenade kungariket.

b) British Dependent Territories Citizens (medborgare i territorier som lyder under Förenade kungariket). Denna kategori bestod av medborgare i Förenade kungariket och dess kolonier som inte hade bosättningsrätt, men som uppfyllde vissa villkor om anknytning till ett British Dependent Territory. Det förväntades att ett sådant territorium skulle bevilja dem immigrationsrätt.

c) British overseas citizens (brittiska utomeuropeiska medborgare). Denna kategori bestod av de medborgare i Förenade kungariket och dess kolonier som inte blev brittiska medborgare eller British Dependent Territories Citizens. Eftersom denna kategori saknade anknytning till ett British Dependent Territory, kunde dessa personer vägras immigrationsrätt överallt.

Bakgrund, målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

11 Manjit Kaur föddes i Kenya år 1949 i en familj med asiatiskt ursprung. Hon var medborgare i Förenade kungariket och dess kolonier i enlighet med British Nationality Act 1948. Hon tillhörde inte de kategorier medborgare i Förenade kungariket och dess kolonier som tillerkänts bosättningsrätt i Förenade kungariket genom Immigration Act 1971. Genom British Nationality Act 1981 blev

hon brittisk utomeuropeisk medborgare. Som sådan har hon enligt nationell rätt inte rätt att inresa eller uppehålla sig i Förenade kungariket utan särskilt tillstånd.

12 Efter flera tillfälliga vistelser på brittiskt territorium och medan hon på nytt befann sig i Förenade kungariket upprepade Manjit Kaur, den 4 september 1996, den ansökan om uppehållstillstånd som hon redan hade framställt flera gånger sedan år 1990, då hon första gången reste in till brittiskt territorium.

13 Den 20 mars 1997 överklagade Manjit Kaur vid den hänskjutande domstolen beslutet av den 22 januari 1997, genom vilket Secretary of State for the Home Department hade avslagit hennes ansökan om uppehållstillstånd på brittiskt territorium.

14 Vid detta tillfälle gjorde Manjit Kaur gällande att hon hade en önskan att uppehålla sig och få en anställning i Förenade kungariket samt att periodvis resa till andra medlemsstater för att där köpa varor och motta tjänster och i förekommande fall arbeta där.

15 High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Crown Office), som ansåg att lösningen av tvisten var beroende av tolkningen av gemenskapsrätten, beslutade att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfrågor till domstolen:

"1. För att kunna avgöra huruvida sökanden, som brittisk utomeuropeisk medborgare utan rätt att (enligt lagstiftningen i Förenade kungariket) inresa

eller uppehålla sig i Förenade kungariket, är en 'person som är medborgare i en medlemsstat' och därmed även är en 'unionsmedborgare' i den mening som avses i artikel 8 i EG-fördraget önskas svar på följande frågor:

a) Vilken är den gemenskapsrättsliga verkan (om det finns någon) av

i) Förenade konungariket Storbritannien och Nordirlands förklaring år 1972 angående definitionen av termen 'medborgare' som gjordes samtidigt som fördraget om anslutning till Europeiska gemenskaperna undertecknades och som lades som bilaga till Slutakten för anslutningskonferensen, och

ii) Förenade konungariket Storbritannien och Nordirlands förklaring år 1982 angående definitionen av termen 'medborgare', och

iii) Förklaring nr 2 till Fördraget om Europeiska unionen undertecknad den 7 februari 1992, som anger att frågan om medborgarskap skall avgöras uteslutande genom hänvisning till den berörda medlemsstatens egna lagstiftning och att medlemsstaterna upplysningsvis kan ange vilka personer som i förhållande till gemenskapen skall anses vara deras medborgare?

b) Om och i den mån Förenade kungariket i gemenskapsrättsligt hänseende inte kan åberopa de förklaringar som det hänvisats till i punkt 1 ovan, vilka kriterier är då relevanta för att fastställa huruvida en person är medborgare i en medlemsstat i den mening som avses i artikel 8 i EG-fördraget, om den inhemska lagstiftningen uppställer olika kategorier av medborgarskap av vilka endast vissa ger en rätt att inresa i och uppehålla sig i den medlemsstaten?

c) Vilken inverkan har i detta sammanhang principen om skydd för de grundläggande mänskliga rättigheterna på gemenskapsrätten, vilken har åberopats av sökanden, och särskilt den av sökanden åberopade artikel 3.2 i Protokoll nr 4 till Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, vilket inte har ratificerats av Förenade kungariket, i vilken det anges att ingen kan förvägras rätten att inresa i den stat vari han är medborgare?

2) Mot bakgrund av omständigheterna i detta mål, innebär artikel 8a.1 i EG-fördraget att

a) en rätt ges till en unionsmedborgare att inresa och uppehålla sig i den medlemsstat vari han är medborgare även om dessa rättigheter i övrigt inte medges i den statens egna lagstiftning,

b) ytterligare rättigheter ges utöver de som redan fanns i EG-fördraget före ändringen genom Fördraget om Europeiska unionen,

c) rättigheter med direkt effekt uppkommer som unionsmedborgare kan åberopa inför nationella domstolar,

d) denna artikel äger tillämpning på situationer som endast rör den enskilda medlemsstatens interna förhållanden?"

Frågorna 1.1.a och 1.1.b

16 Genom frågorna 1.1.a och 1.1.b, som bör besvaras i ett sammanhang, vill den nationella domstolen i huvudsak få klarhet i vilka som är de relevanta kriterierna för att avgöra om en person är medborgare i en medlemsstat i den mening som avses i artikel 8 i fördraget och, i förekommande fall, vilken inverkan 1972 års och 1982 års förklaringar har på gemenskapsrätten.

Parternas argument

17 Manjit Kaur och Justice har gjort gällande att en medlemsstat, enligt den princip som fastställdes genom domen av den 7 juli 1992 i mål C-369/90, Micheletti m.fl. (REG 1992, s. I-4239; svensk specialutgåva, volym 13, s. I-11), endast kan definiera begreppet medborgare med iakttagande av gemenskapsrätten, och därmed med iakttagande av de mänskliga rättigheterna, som är en integrerad del av gemenskapsrätten. I detta fall strider, enligt Manjit Kaur och Justice, lagstiftningen i Förenade kungariket mot de grundläggande rättigheterna, eftersom den antingen förvägrar britter med asiatiskt ursprung i samma situation som Manjit Kaur rätten att resa in till det territorium som de är medborgare i eller medför att de i praktiken blir statslösa. Dessa parter i målet vid den nationella domstolen har dessutom ifrågasatt om förklaringarna från 1972 och

1982 är tillämpliga. Dessa utgör inte en del av den nationella rätten, eftersom det inte rör sig om lagstiftning, och inte heller en del av gemenskapsrätten, eftersom det inte rör sig om ett avtal mellan de stater som undertecknat fördraget om Förenade kungarikets anslutning.

18 Regeringarna i Förenade kungariket, Tyskland, Frankrike och Italien samt kommissionen anser att varje stat, i enlighet med internationell rätt, har exklusiv behörighet att fastställa vilka kategorier av personer som skall anses utgöra dess medborgare. Detta är förklaringen till att 1972 års och 1982 års förklaringar är ensidiga, trots att frågan om definitionen av de kategorier brittiska medborgare som skall kunna åberopa en rätt till fri rörlighet i andra medlemsstater var föremål för diskussion mellan de avtalsslutande staterna under förhandlingarna som ledde till Förenade kungarikets anslutning. Förenade kungarikets regering har i detta avseende preciserat att det rörde sig om en viktig fråga, eftersom många personer, på grund av dess bakgrund som stormakt och kolonialmakt, hade någon sorts relation till Förenade kungariket, trots att de aldrig bott, vistats i eller haft någon stark anknytning till denna stat och eftersom lagstiftningen angående brittisk nationalitet var komplex och erkände flera kategorier av "medborgare" som hade olika rättigheter.

Domstolens bedömning

19 Domstolen fastställde följande i punkt 10 i domen i det ovannämnda målet Micheletti m.fl.: "Att fastställa de kriterier som skall gälla för förvärv och förlust av medborgarskap hör enligt internationell rätt till varje medlemsstats behörighet och denna behörighet skall utövas med iakttagande av gemenskapsrätten."

20 På grundval av denna princip i internationell sedvanerätt har Förenade kungariket, på grund av dess bakgrund som stormakt och kolonialmakt, definierat flera kategorier brittiska medborgare som har givits olika rättigheter i förhållande till deras anknytning till Förenade kungariket.

21 Förenade kungariket har klargjort dessa rättigheter i sin inhemska rättsordning, särskilt genom Immigration Act 1971, som är i kraft sedan den 1 januari 1973, således från den dagen då fördraget om Förenade kungarikets anslutning trädde i kraft. Enligt denna nationella lagstiftning har rätten till bosättning (right of abode) på Förenade kungarikets territorium förbehållits de medborgare som har starkast anknytning till denna stat.

22 Vid sin anslutning till Europeiska gemenskaperna upplyste Förenade kungariket genom 1972 års förklaring de övriga avtalsslutande staterna om vilka kategorier medborgare som skulle anses som dess medborgare i den mening som avses i gemenskapsrätten, genom att i huvudsak ange dem som hade bosättningsrätt på Förenade kungarikets territorium i den mening som avses i Immigration Act 1971 och de medborgare som hade en bestämd anknytning till Gibraltar.

23 Denna förklaring som bifogats slutakten var, trots att den var ensidig, avsedd att klargöra en fråga som var särskilt betydelsefull för de övriga avtalsslutande parterna, nämligen avgränsningen av den personkrets på vilken de gemenskapsrättsliga bestämmelser som var föremål för anslutningsfördraget var tillämpliga (*ratione personae*). Dess syfte var att definiera de medborgare i Förenade kungariket som omfattas av dessa bestämmelser, i synnerhet dem som rör fri rörlighet för personer. De övriga avtalsslutande parterna hade fullständig kännedom om dess innehåll, och villkoren för anslutningen fastställdes på grundval av denna.

24 Härav följer att 1972 års förklaring skall beaktas som en handling som har samband med fördraget genom att ge ledning vid tolkningen av detta och särskilt för att fastställa vilka personer som fördraget är tillämpligt på (*ratione personae*).

25 Det kan för övrigt påpekas att antagandet av denna förklaring inte medförde att personer som inte motsvarade definitionen av medborgare i Förenade kungariket förvägrades rättigheter som de hade enligt gemenskapsrätten, utan det fick till följd att sådana rättigheter aldrig uppkom för dessa personer.

26 Det är ostridigt att 1982 års förklaring utgjorde en omarbetning av 1972 års förklaring, som var nödvändig på grund av att en ny lag om medborgarskap antogs år 1981, att den i huvudsak angav samma personkategorier som 1972 års förklaring och att den därför inte förändrade Manjit Kaurs situation i gemenskapsrättsligt hänseende. Förklaringen har för övrigt inte ifrågasatts av övriga medlemsstater.

27 Frågorna 1.1.a och 1.1.b skall således besvaras på så sätt att frågan huruvida en person är medborgare i Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland i den mening som avses i gemenskapsrätten skall avgöras med stöd av 1982 års förklaring, som har ersatt 1972 års förklaring.

Övriga frågor

28 Mot bakgrund av svaret på frågorna 1.1.a och 1.1.b finns det ingen anledning att besvara de övriga frågor som har ställts av den nationella domstolen.

Rättegångskostnader

29 De kostnader som har förorsakats den brittiska, den danska, den tyska, den franska och den italienska regeringen samt kommissionen, vilka har inkommit med yttranden 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 nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

— angående de frågor som genom beslut av den 14 april 1999 har ställts av High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Crown Office) — följande dom:

Frågan huruvida en person är medborgare i Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland i den mening som avses i gemenskapsrätten skall avgöras med stöd av Förenade konungariket Storbritannien och Nordirlands förklaring 1982 angående definitionen av begreppet medborgare, som har ersatt Förenade

konungariket Storbritannien och Nordirlands förklaring 1972 angående definitionen av begreppet medborgare, som bifogats Slutakten till Fördraget angående Konungariket Danmarks, Irlands och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirlands anslutning till Europeiska gemenskaperna.

Rodríguez Iglesias Gulmann La Pergola

Wathelet Skouris

Edward Puissochet Jann Sevón

Schintgen Macken

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 20 februari 2001.

R. Grass

Justitiesekreterare

G.C. Rodríguez Iglesias

Ordförande