DOMSTOLENS DOM
26. februar 1991 *

I sag C-292/89,

angående en anmodning, som High Court of Justice, Queen's Bench Division, London, i medfør af EØF-Traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for, i den for nævnte ret verserende sag

The Queen

mod

Immigration Appeal Tribunal, ex parte: Gustaff Desiderius Antonissen,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af fælleskabsrettens bestemmelser om arbejdskraftens frie bevægelighed, for så vidt angår omfanget af EF-statsborgeres ret til ophold som arbejdssøgende i en anden medlemsstat,

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, O. Due, afdelingsformændene G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias og M. Díez de Velasco samt dommerne Sir Gordon Slynn, C. N. Kakouris, R. Joliet, F. A. Schockweiler, F. Grévisse og M. Zuleeg,

generaladvokat: M. Darmon
justitssekretær: ekspeditionssekretær H. A. Rühl,

efter at der er afgivet skriftlige indlæg af:

— sagsøgeren i hovedsagen ved Richard Plender, Queen's Court, og barrister Geraldine Clark, der begge møder for Winstanley-Burgess og Co.,

* Processprog: engelsk.

— Det Forenede Kongeriges regering ved J. E. Collins, Treasury Solicitor's Department, som befuldmægtiget, bistået af barrister David Pannick,

— Forbundsrepublikken Tysklands regering ved Regierungsdirektor Ernst Röder og Oberregierungsrat Joachim Karl, Forbundsfinansministeriet, som befuldmægtigede,

— Rådet for De Europæiske Fællesskaber ved Marta Arpio, Rådets Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget,

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent António Caeiro og Nicholas Khan, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at sagsøgeren i hovedsagen, Det Forenede Kongerige, Rådet og Kommissionen har afgivet indlæg i retsmødet den 25. september 1990,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 8. november 1990,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelse af 14. juni 1989, indgået til Domstolen den 21. september s.å., har High Court of Justice, Queen's Bench Division, i medfør af EØF-Traktatens artikel 177 forelagt Domstolen to præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af fællesskabsrettens bestemmelser om arbejdskraftens frie bevægelighed, for så vidt angår omfanget af EF-statsborgeres ret til ophold som arbejdssøgende i en anden medlemsstat.

2 Spørgsmålene er blevet rejst under en sag mellem den belgiske statsborger Gustaff Desiderius Antonissen og Secretary of State for Home Affairs, der den 27. november 1987 traf afgørelse om, at Antonissen skulle udvises af Det Forenede Kongerige.

3 Gustaff Antonissen indrejste i Det Forenede Kongerige i oktober 1984 og havde endnu ikke fundet beskæftigelse, da han den 30. marts 1987 ved Crown Court, Liverpool, blev idømt to fængselsstraffe for ulovlig besiddelse af kokain samt besiddelse heraf med henblik på videresalg. Han blev prøveløsladt (»on parole«) den 21. december 1987.

4 Beslutningen om udvisning blev truffet i henhold til artikel 3, stk. 5, litra b), i Immigration Act 1971 (herefter benævnt »1971-loven«), der hjemler Secretary of State ret til at udvise udenlandske statsborgere, når det er i »offentlighedens interesse«.

5 Gustaff Antonissen indbragte Secretary of State's ovenfor anførte afgørelse for Immigration Appeal Tribunal. Gustaff Antonissen gjorde herunder gældende, at han som EF-statsborger var beskyttet i henhold til Rådets direktiv 64/221/EØF af 25. februar 1964 om samordning af de særlige foranstaltninger, som gælder for udlændinge med hensyn til rejse og ophold, og som er begrundet i hensynet til den offentlige orden, sikkerhed og sundhed (EFT 1963-1964, s. 109). Immigration Appeal Tribunal fandt, at Gustaff Antonissen, da han havde søgt beskæftigelse i Det Forenede Kongerige i over seks måneder, ikke længere kunne anses for EF-arbejdstager og derfor ikke kunne støtte ret på direktivet. Immigration Appeal Tribunal henviste i sin afgørelse til artikel 143 i Statement of Changes in Immigration Rules (HC 169) til gennemførelse af 1971-loven, hvorefter en EF-statsborger kan udvises, såfremt han ikke inden seks måneder fra sin indrejse i Det Forenede Kongerige har fundet beskæftigelse eller udøver en anden form for erhvervsmæssig aktivitet.

6 Da Gustaff Antonissen ikke havde fået medhold i sin klage, anlagde han sag for High Court of Justice, Queen's Bench Division, der besluttede at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Med henblik på at fastslå, om en statsborger i en medlemsstat, der søger beskæftigelse i en anden medlemsstat, i denne forbindelse skal betragtes som 'arbejdstager' i den i EØF-Traktatens artikel 48 forudsatte betydning og dermed er beskyttet mod udvisning, medmindre denne har hjemmel i Rådets direktiv 64/221 af 25. februar 1964, spørges: Kan lovgivningen i den sidstnævnte medlemsstat hjemle, at en sådan person kan udvises fra denne stats område (udvisningskendelsen kan dog kæres), såfremt den pågældende seks måneder efter indrejsen i vedkommende stat ikke har opnået beskæftigelse?

2) I tilknytning til besvarelsen af det foregående spørgsmål spørges: Hvilken betydning — om nogen overhovedet — skal en domstol eller anden retslig instans i en medlemsstat tillægge den erklæring, der blev optaget i protokollatet fra rådsmødet, da Rådet vedtog direktiv 68/360?«

7 Vedrørende sagens faktiske omstændigheder, de relevante bestemmelser samt de skriftlige indlæg, der er indgivet til Domstolen, henvises i øvrigt til retsmøderapporten. Disse omstændigheder omtales derfor kun i det følgende i det omfang, det er nødvendigt for forståelsen af Domstolens argumentation.

8 Med de præjudicielle spørgsmål ønsker den nationale retsinstans navnlig oplyst, hvorvidt fællesskabsrettens regler om arbejdskraftens frie bevægelighed er til hinder for, at en medlemsstats lovgivning indeholder bestemmelser om, at en statsborger i en anden medlemsstat, der er indrejst i den første stat for at søge beskæftigelse, kan pålægges at udrejse af denne stat (hvilken afgørelse kan påklages), såfremt han ikke har fundet beskæftigelse dér inden seks måneder.

9 Hertil er det blevet anført, at Traktatens artikel 48 efter sin ordlyd alene giver EF-statsborgere ret til frit at bevæge sig inden for medlemsstaternes område med henblik på at søge faktisk tilbudte stillinger [stk. 3, litra a) og b)], hvorimod retten til at tage ophold i en af disse stater forudsætter beskæftigelse [stk. 3, litra c)].

10 En sådan fortolkning, der afskærer en EF-statsborgers ret til frit at bevæge sig og tage ophold i andre medlemsstater med henblik på at søge beskæftigelse, kan ikke antages.

11 Ifølge Domstolens faste praksis er arbejdskraftens frie bevægelighed et af Fællesskabets grundlæggende principper, hvorfor bestemmelser til gennemførelse af denne frihed skal fortolkes udvidende (jf. bl.a. dom af 3.7.1986, sag 139/85, Kempf, Sml. s. 1741, præmis 13).

12 En snæver fortolkning af artikel 48, stk. 3, kan endvidere skade en arbejdssøgende EF-statsborgers muligheder for at finde beskæftigelse i en anden medlemsstat og således modvirke formålet med bestemmelsen.

13 Heraf følger, at artikel 48, stk. 3, skal fortolkes således, at den indeholder en ikke udtømmende opregning af visse rettigheder, som EF-statsborgere har i relation til arbejdskraftens frie bevægelighed, og at denne frihed ligeledes omfatter EF-statsborgeres ret til frit at bevæge sig i andre medlemsstater med henblik på at søge beskæftigelse der.

14 En sådan fortolkning af Traktaten er i øvrigt i overensstemmelse med den, fællesskabslovgiver har anlagt, hvilket fremgår af bestemmelserne til gennemførelse af princippet om fri bevægelighed, navnlig artikel 1 og 5 i Rådets forordning (EØF) nr. 1612/68 af 15. oktober 1968 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet (EFT 1968 II, s. 467), hvori det forudsættes, at EF-statsborgere har ret til at indrejse i en anden medlemsstat for at søge beskæftigelse og følgelig også ret til at opholde sig der.

15 Det skal herefter undersøges, om retten til at tage ophold med henblik på at søge beskæftigelse, således som den fremgår af artikel 48 samt af forordning nr. 1612/68, kan begrænses tidsmæssigt.

16 Hertil bemærkes indledningsvis, at formålet med artikel 48 tilgodeses, når fællesskabslovgivningen eller national lovgivning giver de pågældende en rimelig frist til i den pågældende medlemsstat at få kendskab til de beskæftigelsestilbud, der svarer til deres erhvervsmæssige kvalifikationer, og til i givet fald at foretage det fornødne for at blive ansat.

17 Den nationale retsinstans har henvist til den erklæring, der blev optaget i protokollatet fra det rådsmøde, hvor Rådet vedtog forordning nr. 1612/68 samt direktiv 68/360/EØF af samme dato om afskaffelse af restriktioner om rejse og ophold inden for Fællesskabet for medlemsstaternes arbejdstagere og deres familiemedlemmer (EFT 1968 II, s. 477), der lyder således:

»De i artikel 1 (i direktiv 68/360) omhandlede personer, der er statsborgere i en medlemsstat, og som rejser til en anden medlemsstat og søger arbejde der, har mindst tre måneder til rådighed hertil; såfremt de ikke inden udløbet af dette tidsrum har fundet arbejde, kan deres ret til ophold på sidstnævnte stats område bringes til ophør.

Såfremt imidlertid de nævnte personer i det nævnte tidsrum må understøttes af det offentlige i sidstnævnte stat kan de opfordres til at forlade sidstnævnte stats område.«

18 En sådan erklæring kan ikke tjene som fortolkningsbidrag med hensyn til en bestemmelse i afledt ret, når erklæringens indhold som her overhovedet ikke omhandles af bestemmelsen. Erklæringen er følgelig uden retlig betydning.

19 Den britiske regering og Kommissionen har anført, at det af artikel 69, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet [som kodificeret ved Rådets forordning (EØF) nr. 2001/83 af 2.6.1983 (EFT L 230, s. 6)], fremgår, at medlemsstaterne kan begrænse retten til ophold for en arbejdssøgende, der er statsborger i en anden medlemsstat, til tre måneder. Ifølge denne bestemmelse bevarer en arbejdsløs arbejdstager, der har opnået ret til ydelser i en medlemsstat, og som rejser til en anden medlemsstat for at søge beskæftigelse der, sin ret til disse ydelser i et tidsrum af højst tre måneder.

20 Dette argument kan ikke godtages. Som generaladvokaten rigtigt har anført, består der ikke nogen nødvendig forbindelse mellem ret til ydelser ved arbejdsløshed i den medlemsstat, hvor den pågældende er hjemmehørende, og ret til ophold i den modtagende medlemsstat.

21 Da der ikke findes fællesskabsregler, der fastsætter en frist for EF-statsborgeres ophold, når disse søger beskæftigelse i en medlemsstat, forekommer en frist på seks måneder, som fastsat i den nationale lovgivning, som hovedsagen angår, som udgangspunkt ikke utilstrækkelig til at give de pågældende mulighed for i den modtagende medlemsstat at få kendskab til beskæftigelsestilbud, der svarer til deres erhvervsmæssige kvalifikationer, og til i givet fald at foretage det fornødne til at blive ansat, hvorfor en sådan frist ikke kan anfægte den tilsigtede virkning af princippet om fri bevægelighed. Såfremt den pågældende efter udløbet af denne frist beviser, at han fortsat søger arbejde og har reelle chancer for at opnå ansættelse, kan den modtagende medlemsstat ikke pålægge ham at udrejse.

22 De spørgsmål, der er forelagt af den nationale retsinstans, må således besvares med, at fællesskabsrettens bestemmelser om arbejdskraftens frie bevægelighed ikke er til hinder for, at det i en medlemsstats lovgivning bestemmes, at en statsborger i en anden medlemsstat, der er indrejst på den førstnævnte stats område for at søge beskæftigelse der, kan udvises — medmindre udvisningskendelsen kæres — såfremt den pågældende ikke har opnået beskæftigelse inden seks måneder. Dette gælder dog ikke, såfremt den pågældende beviser, at han fortsat søger beskæftigelse og faktisk har reelle chancer for at opnå ansættelse.

Sagens omkostninger

23 De udgifter, der er afholdt af den britiske og den tyske regering samt af Rådet og Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, 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, som er forelagt af High Court of Justice, Queen's Bench Division, ved kendelse af 14. juni 1989, for ret:

Fællesskabsrettens bestemmelser om arbejdskraftens frie bevægelighed er ikke til hinder for, at det i en medlemsstats lovgivning bestemmes, at en statsborger i en anden medlemsstat, der er indrejst på den førstnævnte stats område for at søge beskæftigelse dér, kan udvises — medmindre udvisningskendelsen kæres — såfremt den pågældende ikke har opnået beskæftigelse inden seks måneder. Dette gælder dog ikke, såfremt den pågældende beviser, at han fortsat søger beskæftigelse og har reelle chancer for at opnå beskæftigelse.

Due Mancini Moitinho de Almeida Rodríguez Iglesias

Díez de Velasco Slynn Kakouris

Joliet Schockweiler Grévisse Zuleeg

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 26. februar 1991.

J.-G. Giraud
Justitssekretær

O. Due
Præsident