erhvervsmæssige kvalifikationer, og til i givet fald at foretage det fornødne for at blive ansat.

Da der ikke i fællesskabsretten er fastsat en frist herfor, er denne 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 faktisk har reelle chancer for at opnå ansættelse.

2. En erklæring, optaget i protokollatet fra det rådsmøde, hvor Rådet vedtog en bestemmelse i afledt ret, kan ikke tjene som fortolkningsbidrag med hensyn hertil, når erklæringens indhold ikke omhandles af bestemmelsen. Erklæringen er følgelig uden retlig betydning.

RETSMØDERAPPORT
i sag C-292/89 *

I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

1. *Relevant fællesskabsret*

Traktatens artikel 48 lyder således:

»1. Arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet gennemføres senest ved overgangsperiodens udløb.

2. Den forudsætter afskaffelse af enhver i nationaliteten begrundet forskelsbehandling af medlemsstaternes arbejdstagere for så vidt angår beskæftigelse, aflønning og øvrige arbejdsvilkår.

3. Med forbehold af de begrænsninger, der retfærdiggøres af hensynet til den offentlige orden, den offentlige sikkerhed og den offentlige sundhed, indebærer den retten til:

a) at søge faktisk tilbudte stillinger

b) frit at bevæge sig inden for medlemsstaternes område i dette øjemed

* Processprog: engelsk.

c) at tage ophold i en af medlemsstaterne for dér at have beskæftigelse i henhold til de ved lov eller administrativt fastsatte bestemmelser, der gælder for indenlandske arbejdstageres beskæftigelse

d) at blive boende på en medlemsstats område på de af Kommissionen ved gennemførelsesforordninger fastsatte vilkår efter at have haft ansættelse dér.

4. Bestemmelserne i denne artikel gælder ikke for ansættelser i den offentlige administration.«

Med det formål at gennemføre arbejdskraftens frie bevægelighed udstedte Rådet i medfør af artikel 49 forordning (EØF) nr. 1612/68 af 15. oktober 1968 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet (EFT 1968 II, s. 467).

Denne forordnings artikel 1 og 5 bestemmer følgende:

»*Artikel 1*

1. Enhver statsborger i en medlemsstat har uanset bopæl ret til at tage og udøve lønnet beskæftigelse på en anden medlemsstats område i overensstemmelse med de administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser, der gælder for arbejdstagere, der er statsborgere i denne stat.

2. Han har på en anden medlemsstats område navnlig samme fortrinsstilling som statsborgere i denne stat med hensyn til adgangen til ledige stillinger.

...

Artikel 5

En statsborger i en medlemsstat, der søger beskæftigelse i en anden medlemsstat, skal dér have samme bistand som den, arbejdsformidlingen i denne stat yder egne statsborgere, der søger beskæftigelse.«

Samme dag udstedte Rådet direktiv 68/360/EØF om afskaffelse af restriktioner om rejse og ophold inden for Fællesskabet for medlemsstaternes arbejdstagere og deres familiemedlemmer (EFT 1968 II, s. 477), hvis artikel 4, 6, 7 og 8 lyder således:

»*Artikel 4*

1. Medlemsstaterne anerkender ret til ophold inden for deres område for de i artikel 1 nævnte personer, som foreviser den i stk. 3 nævnte dokumentation.

2. For ret til ophold udstedes der en tilladelse benævnt 'opholdsbevis for statsborgere i en EØF-medlemsstat'. Denne tilladelse skal forsynes med påtegning om, at den er udstedt i henhold til forordning (EØF) nr. 1612/68 og de bestemmelser, som med-

lemsstaterne har udstedt i henhold til dette direktiv. Ordlyden af denne påtegning fremgår af bilaget til dette direktiv.

3. Til udstedelse af opholdsbevis for statsborgere i en EØF-medlemsstat kan medlemsstaterne kun kræve forevist følgende:

— af arbejdstageren:

a) den legitimation, med hvilken han er indrejst på vedkommende stats område

b) en erklæring fra arbejdsgiveren om ansættelse hos denne eller en arbejdsattest

— af familiemedlemmerne:

c) den legitimation, med hvilken de er indrejst på vedkommende stats område

d) en af vedkommende myndighed i hjemlandet udstedt attest, hvoraf slægtskabsforholdet fremgår

e) i de i artikel 10, stk. 1 og 2, i forordning (EØF) nr. 1612/68, nævnte tilfælde en af vedkommende myndighed i hjemlandet eller det senere opholdsland udstedt attest, hvoraf fremgår, at de forsørges af den pågældende arbejdstager eller er optaget i hans husstand i dette land.

4. Såfremt et familiemedlem ikke er statsborger i en medlemsstat, udstedes der til vedkommende en opholdstilladelse med samme gyldighed som for den arbejdstager, som han er knyttet til.

...

Artikel 6

1. Opholdsbeviset:

a) skal gælde for hele den udstedende medlemsstats område

b) skal have gyldighed i mindst fem år regnet fra tidspunktet for udstedelsen og skal uden videre forlænges.

2. Opholdsbevisets gyldighed berøres ikke af afbrydelser i opholdet af en varighed på ikke over seks på hinanden følgende måneder eller fravær på grund af militærtjeneste.

3. Såfremt arbejdstageren har beskæftigelse af mindst tre måneders, men højst et års varighed hos en arbejdsgiver i modtagerlandet eller for en tjenesteyders regning, udsteder modtagerlandet til vedkommende et midlertidigt opholdsbevis, hvis gyldighedsperiode kan begrænses til beskæftigelsens påregnede varighed.

Med forbehold af bestemmelserne i artikel 8, stk. 1, litra c), skal der ligeledes udstedes et midlertidigt opholdsbevis for sæsonarbej-

dere, som beskæftiges i over 3 måneder. Beskæftigelsens varighed skal fremgå af de i artikel 4, stk. 3, litra b), nævnte dokumenter.

Artikel 7

1. Gyldigt opholdsbevis kan ikke fratages en arbejdstager udelukkende med den begrundelse, at han ikke længere har beskæftigelse enten som følge af midlertidig arbejdsudygtighed på grund af sygdom eller ulykke eller som følge af uforskyldt arbejdsløshed behørigt bekræftet af den kompetente arbejdsmarkedsmyndighed.

2. Opholdsbevisets gyldighedsperiode kan ved første forlængelse begrænses, såfremt arbejdstageren uforskyldt er arbejdsløs i modtagerlandet og har været det i over tolv på hinanden følgende måneder. Forlængelsen må dog ikke være for en periode, der er kortere end tolv måneder.

Artikel 8

1. Medlemsstaterne skal tillade nedennævnte personer at opholde sig inden for deres område uden meddelelse af opholdsbevis:

a) Arbejdstagere, som har lønnet beskæftigelse af en påregnet varighed på indtil tre måneder. Under opholdet gælder den legitimation, med hvilken den pågældende er indrejst i området og en erklæring fra arbejdsgiveren med angivelse af den påregnede beskæftigelsesperiode. Arbejdsgiverens erklæring kræves dog ikke for arbejdstagere, der omfattes af Rådets direktiv af 25. februar 1964 om gennemførelse af etableringsfrihed og fri udveksling af tjenesteydelser for mellemmandsvirksomhed inden for handel, industri og håndværk.

b) Arbejdstagere, der er beskæftiget på en medlemsstats område, men har bopæl på en anden medlemsstats område, hvortil de som regel vender hjem dagligt eller mindst en gang ugentligt. Vedkommende myndighed i beskæftigelseslandet kan for disse arbejdstagere udstede en særlig tilladelse, der skal have gyldighed i fem år, og som kan forlænges uden videre.

c) Sæsonarbejdere, såfremt de er i besiddelse af en arbejdsaftale med påtegning af den kompetente myndighed i den medlemsstat, hvis område de begiver sig ind på for at udøve deres beskæftigelse.

2. I alle de i stk. 1 nævnte tilfælde kan vedkommende myndighed i modtagerlandet kræve, at arbejdstageren anmelder sit ophold i området.«

Protokollatet fra det rådsmøde, hvorunder ovennævnte direktiv blev vedtaget, indeholder følgende erklæring vedrørende direktivets artikel 3 og 4:

»De i artikel 1 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.«

2. *Nationale retsregler*

Ifølge artikel 3, stk. 1, i Immigration Act 1971 (herefter benævnt »1971-loven«) må en person, der ikke har britisk statsborgerskab, ikke indrejse i Det Forenede Kongerige uden tilladelse. I artikel 3, stk. 2, er det bestemt, at Secretary of State over for Parlamentet med visse mellemrum fremlægger en redegørelse for den praksis, der følges ved 1971-lovens administration med hensyn til indrejse og ophold i Det Forenede Kongerige, for så vidt angår personer, af hvem der kræves indrejsetilladelse.

Statement of Changes in Immigration Rules HC169 fandt anvendelse i nærværende sag. Dennes artikel 67, 140, 141 og 143 bestemmer:

»67. Statsborgere i et af De Europæiske Fællesskabers medlemsstater har ret til at indrejse i landet med henblik på at tage eller søge beskæftigelse, etablere virksomhed, udøve selvstændig erhvervsvirksomhed eller for på anden måde i overensstemmelse med fællesskabsrettens bestemmelser at gøre brug af retten til frit at etablere sig eller til frit at udføre eller modtage tjenesteydelser.

...

140. En person, der er berettiget (til at indrejse i Det Forenede Kongerige i medfør af artikel 67), har normalt ret til at opholde sig i Det Forenede Kongerige i seks måneder, forinden ansøgning om opholdsbevis for statsborgere i en stat, der er tilsluttet De Europæiske Fællesskaber ('Residence Permit for a National of a Member State of the EC'), skal indgives. EF-opholdsbevis udstedes, såfremt den pågældende:

a) udfører lønnet beskæftigelse eller

b) driver handel, udøver selvstændig erhvervsvirksomhed eller lignende virksomhed, der er omfattet af EF-rettens bestemmelser om fri etableringsret eller retten til frit at udføre eller modtage tjenesteydelser eller

c) er medlem af en af de af a) eller b) omfattede personers familie. Såfremt den pågældende selv er EF-statsborger, meddeles han opholdsbevis, andre statsborgere meddeles opholdstilladelse, på samme vilkår som er gældende for ægtefællen eller den person, til hvis husstand, han hører.

141. Til en person, der er omfattet af artikel 140, litra a), udstedes opholdsbevis for beskæftigelsens forventede varighed, såfremt denne er mere end tre måneder, men under et år; i andre tilfælde udstedes opholdsbevis for fem år. Der kan normalt ikke meddeles opholdsbevis til en person, der ikke senest seks måneder efter sin indrejse i Det Forenede Kongerige har opnået lønnet beskæftigelse, eller til personer, hvis forsørgelse inden for dette tidsrum påhviler det offentlige.

...

143. En person kan pålægges at udrejse af Det Forenede Kongerige, hvilken afgørelse kan påklages, såfremt udgifterne til hans forsørgelse afholdes af det offentlige, inden han første gang er meddelt opholdsbevis, eller han ikke opfylder de i artikel 140, litra a) eller litra b), fastsatte betingelser efter seks måneder fra meddelelsen af tilladelsen. Opholdsbevisets varighed afkortes, efter at indehaveren skriftligt er advaret herom, såfremt det er åbenbart, at indehaveren ikke længere opfylder betingelserne i artikel 140, litra a), b) eller c). Afgørelsen kan påklages. Varigheden af et opholdsbevis, udstedt til en arbejdstager, afkortes dog ikke, når indehaveren ikke længere er beskæftiget, enten som følge af midlertidig uarbejdsdygtighed som følge af sygdom eller ulykke eller som følge af uforskyldt arbejdsløshed.«

3. *Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål*

Gustaff Desiderius Antonissen, der er belgisk statsborger, ankom til Det Forenede Kongerige i oktober 1984. Han forsøgte forgæves at finde beskæftigelse. Den 30. marts 1987 blev han idømt henholdsvis seks måneders fængsel for ulovlig besiddelse af kokain og to års fængsel for besiddelse af kokain med henblik på videresalg. Han blev løsladt på prøve den 21. december 1987.

Den 27. november 1987 besluttede Secretary of State, at Gustaff Antonissen skulle udvises i medfør af 1971-lovens artikel 3, stk. 5, litra b), hvorefter udvisning kan ske, såfremt Secretary of State finder det i almenhedens interesse. Gustaff Antonissen indbragte afgørelsen for Immigration Appeal Tribunal, der afviste klagen den 18. maj 1988.

Efter at der var blevet meddelt tilladelse til revisionsanke, besluttede High Court of Justice, Queen's Bench Division, 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?«

Det bemærkes, at Gustaff Antonissen samme dag, som forelæggelseskendelsen blev truffet (14. juni 1989), udrejste af Det Forenede Kongerige og på ny har taget bopæl i Belgien.

4. *Retsforhandlinger for Domstolen*

Forelæggelseskendelsen fra High Court of Justice, Queen's Bench Divisions, blev registreret på Domstolens Justitskontor den 21. september 1989.

I medfør af artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for Domstolen er der afgivet skriftlige indlæg af sagsøgte i hovedsagen ved advokat Richard Plender, Queen's Chamber, og advokat Geraldine Clark, London, der møder for Winstanley-Burges and Co., Det Forenede Kongeriges regering ved J. E. Collins, Treasury Solicitor's Department, som befuldmægtiget, bistået af barrister David Pannick, Forbundsrepublikken Tysklands regering ved Ernst Röder og Joachim Karl som befuldmægtigede, Rådet for De Europæiske Fællesskaber ved Marta Arpio, Rådets Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget, Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent Antonio Caeiro og Nicholas Khan, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet af indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisoptagelse.

II — Skriftlige indlæg for Domstolen

Spørgsmål 1

Sagsøgeren i hovedsagen har for det første anført, at det af Domstolens praksis fremgår, at arbejdstagere har ret til frit at rejse til en anden medlemsstat for at søge arbejde dér, selv om der ikke foreligger tilbud om ansættelse. I denne forbindelse har han henvist til dom af 8. april 1976 (sag 48/75, Royer, Sml. s. 497), dom af 23. marts 1982 (sag 53/81, Levin, Sml. s. 1035), samt dom af 18. juni 1987 (sag 316/85, Lebon, Sml. s. 2811).

Da denne rettighed ifølge Traktaten er uden undtagelser, følger det ifølge sagsøgeren i hovedsagen heraf, at medlemsstaterne ikke kan begrænse denne ret til seks måneder eller til et hvilket som helst andet tidsrum. Når undtagelser fra princippet om arbejdskraftens frie bevægelighed, jf. Traktatens artikel 48, stk. 4, ifølge Domstolens praksis skal fortolkes snævert, må medlemsstaterne, a fortiori, være afskåret fra selv at indføre undtagelser.

Medlemsstaternes mulighed for at tidsbegrænse retten til fri bevægelighed med henblik på at søge beskæftigelse er desuden uforenelig med princippet om ensartet anvendelse af fællesskabsretten, som Domstolen henviste til, da den fastslog, at begrebet arbejdstager er et fællesskabsretligt begreb (jf. ovenfor anførte Levin-sag, samt dom af 19.3.1964, sag 75/63, Unger, Sml. 1954-1964, s. 471, dom af 3.6.1986, sag 139/85, Kempf, Sml. s. 1741, samt dom af 3.7.1986, sag 66/85, Lawrie-Blum, Sml. s. 2121).

Sagsøgeren i hovedsagen har dernæst gjort gældende, at en medlemsstats mulighed for at begrænse det tidsrum, i hvilket en arbejdssøgende, der er statsborger i en anden medlemsstat, kan opholde sig på førstnævnte stats nationale område for at søge arbejde, er i strid med formålet og hensigten med Traktatens artikel 48, der har til formål at gennemføre det i artikel 3, litra c), angivne mål, nemlig »fjernelse af hindringerne for den frie bevægelighed for personer... mellem medlemsstaterne«. Denne bestemmelse fastsætter samtidig et af Fællesskabernes formål og udgør desuden et middel til at

nå andre mål, navnlig »en varig og afbalanceret ekspansion, en øget stabilitet, en hurtigere højnelse af levestandarden og snævrere forbindelser mellem de stater, som det forener«, som omhandlet af artikel 2.

Den pågældende begrænsning udgør dels en hindring for den frie bevægelighed for personer, og således en hindring for det i artikel 3, litra c), anførte formål, dels er den til hinder for gennemførelsen af den i artikel 2 anførte målsætning. Denne målsætning fremmes af den frie bevægelighed for personer, bl.a. gennem etablering af et afbalanceret arbejdsmarked, hvilket forudsætter et frit marked, hvor udbuddet af og efterspørgslen efter arbejde bestemmes under optimale forhold, når arbejdssøgende fritages for alle begrænsninger i deres frihed til at vælge det sted, hvor de vil søge beskæftigelse. Enhver begrænsning i denne frihed påvirker balancen mellem udbud og efterspørgsel.

Ifølge sagsøgeren i hovedsagen er den pågældende begrænsning desuden i strid med princippet om ligebehandling med hensyn til adgang til beskæftigelse, hvilket princip også gælder arbejdssøgende (jf. ovennævnte dom af 18. juni 1987).

Sagsøgeren i hovedsagen har endelig anført, at bestemmelserne i direktiv 68/360 om opholdsbevis (artikel 4, stk. 3) og om begrænsning af opholdets varighed i tilfælde af uforskyldt arbejdsløshed, ikke kan påberåbes til støtte for en begrænsning af de i Traktaten hjemlede rettigheder.

Under henvisning til det således anførte har sagsøgeren i hovedsagen foreslået, at spørgsmål 1 besvares således: 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/EØF af 25. februar 1964, fastslås, at lovgivningen i den sidstnævnte medlemsstat ikke kan hjemle, at en sådan person kan udvises fra denne stats område (hvilken afgørelse kan påklages), såfremt den pågældende seks måneder efter indrejsen i vedkommende stat ikke har opnået beskæftigelse.

Det Forenede Kongeriges regering erkender, at arbejdstagere, der er statsborgere i en anden medlemsstat, har ret til frit at indrejse i en anden medlemsstat for at søge beskæftigelse. Denne rettighed kan udledes af artikel 1 i forordning nr. 1612/68, der hjemler ret til »at tage og udøve lønnet beskæftigelse«. Det ville imidlertid være i strid med visse af direktiv 68/360's bestemmelser, såfremt medlemsstaterne var forpligtede til at meddele opholdstilladelse uden tidsbegrænsning for at sikre udøvelsen af en sådan ret.

I denne forbindelse har Det Forenede Kongeriges regering henvist til artikel 6, stk. 3 og artikel 8, der regulerer forholdene for midlertidigt ansatte, sæsonarbejdere og personer, der er blevet meddelt opholdsret som arbejdstagere, og derpå rammes af uforskyldt arbejdsløshed. Det Forenede Kongerige har anført, at det ikke kan have været hensigten, at disse personer, hvis ret til ophold er undergivet visse begrænsninger, skal behandles mindre gunstigt end personer, der aldrig har haft beskæftigelse, og som ifølge sagsøgeren skulle have ret til ubegrænset ophold.

Det Forenede Kongeriges regering har endvidere henvist til direktivets artikel 4, stk. 3,

og anført, at arbejdssøgende ikke kan fremlægge de heri anførte dokumenter med henblik på meddelelse af opholdsbevis.

Det Forenede Kongeriges regering har anført, at det af disse bestemmelser fremgår, at arbejdssøgendes ophold kan tidsbegrænses. Da fællesskabsretten ikke har fastsat en sådan begrænsning, tilkommer det medlemsstaterne at fastsætte regler om en i alle henseender rimelig og hensigtsmæssig begrænsning.

Det Forenede Kongeriges regering har foreslået, at spørgsmål 1 besvares med, at en statsborger i en anden medlemsstat, der er indrejst på den førstnævnte stats område for at søge beskæftigelse dér, kan udvises, såfremt den pågældende ikke har opnået beskæftigelse inden for en rimelig frist. Det tilkommer denne medlemsstat at fastsætte en rimelig frist (under hensyn til fællesskabsrettens proportionalitetskrav). Det må anses for rimeligt, at medlemsstaten kræver, at den pågældende udrejser af landet, når der er forløbet seks måneder, fra han rejste ind som arbejdssøgende og ikke inden for dette tidsrum har fundet beskæftigelse.

Forbundsrepublikken Tysklands regering antager, at kun statsborgere i en medlemsstat, der er i besiddelse af en erklæring fra arbejdsgiveren om ansættelse eller en arbejdsattest, har ret til opholdstilladelse i en anden medlemsstat (artikel 4, stk. 3, i direktiv 68/360).

Rådet er ikke fremkommet med bemærkninger til dette spørgsmål, da det vedrører fortolkningen af en bestemmelse i EØF-Traktaten og en national lovgivnings overensstemmelse med fællesskabsretten.

Kommissionen har anført, at det af Domstolens førnævnte dom af 8. april 1976 fremgår, at en statsborger i en medlemsstat, der søger beskæftigelse i en anden stat, er berettiget til at tage ophold der. Den medgiver imidlertid, at denne ret kan tidsbegrænses.

Kommissionen har herved henvist til artikel 4 i direktiv 68/360, hvorefter statsborgere i en medlemsstat kun har ret til ophold i en anden medlemsstat, såfremt de kan fremlægge de i stk. 3 opregnede dokumenter. Ifølge denne bestemmelse kræves det, at arbejdstageren fremviser den legitimation, med hvilken han er indrejst i modtagerstaten samt en erklæring fra arbejdsgiveren om ansættelse eller en arbejdsattest. Det forhold, at en person har ret til at indrejse i en anden medlemsstat, og at denne anden medlemsstat har ret til at kræve en ansættelseserklæring af statsborgere fra andre medlemsstater, der vil tage ophold der, må forenes ved en fortolkning, der giver EF-statsborgere rimelige chancer for at udøve deres rettigheder, uden at medlemsstaternes ret til at kræve betingelserne i artikel 4 opfyldt tilsidesættes i en sådan grad, at bestemmelsen bliver indholdsløs.

Kommissionen har i denne forbindelse henvist til ovenfor anførte dom af 18. juni 1987, hvorefter arbejdssøgende ikke anses for »arbejdstagere« med ret til de fordele, som fæl-

lesskabsretten sikrer arbejdstagere, bortset fra lige adgang til beskæftigelse. Den har endvidere henvist til artikel 69, stk. 1, litra c), i Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 af 14. juni 1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet (EFT 1971 II, s. 366), hvorefter en arbejdsløs arbejdstager, der har erhvervet ret til ydelser i en medlemsstat, og som rejser til en anden medlemsstat for at søge beskæftigelse der, bevarer sin ret til ydelser i et tidsrum af højst tre måneder, hvis han opholder sig i udlandet. Selv om parallellerne mellem den grundlæggende ret til arbejdskraftens frie bevægelighed og fællesskabsreglerne vedrørende social sikkerhed ikke bør anses for afgørende for nærværende sag, da fællesskabsreglerne om social sikkerhed snarere er en samordning af nationale regler end et egentligt fællesskabssystem, ændrer dette ikke ved, at en arbejdsløs i praksis må formodes at være afhængig af sociale sikringsydelser.

På grundlag af det således anførte, foreslår Kommissionen, at spørgsmål 1 besvares med, at en statsborger i en medlemsstat, der indrejser i en anden medlemsstat for at søge beskæftigelse dér, ikke tidsubegrænset skal anses for omfattet af begrebet »arbejdstager« i den i Traktatens artikel 48 forudsatte betydning.

Spørgsmål 2

Sagsøgeren i hovedsagen har anført, at den pågældende erklæring ikke kan gøres gældende for en national retsinstans.

I denne henseende har han for det første gjort gældende, at Traktaterne ikke kan fortolkes på grundlag af andre elementer, bl.a. medlemsstaternes erklæringer, der har til formål at angive medlemsstaternes opfattelse af bestemte regler på et givet tidspunkt. Generaladvokat H. Mayras anførte således i sit forslag til afgørelse i sag 2/74, Reyners (Sml. 1974, s. 631, jf. s. 665) følgende:

»Rom-Traktatens signatarstater har imidlertid selv udelukket enhver anvendelse af forarbejderne, og det er meget tvivlsomt, om de påberåbte forbehold og erklæringer, som i øvrigt ikke var samstemmende, kan betragtes som egentlige forarbejder. De kan i henhold til tiltrædelsesakten heller ikke gøres gældende mod det udvidede Fællesskabs nye medlemmer.

Men frem for alt har Domstolen gentagne gange forkastet anvendelsen af en sådan fortolkningsfremgangsmåde ved at lade traktatbestemmelsernes indhold og formål være afgørende.«

Denne begrundelse må ifølge sagsøgeren, a fortiori, føre til, at forarbejder til et senere direktiv forkastes som fortolkningsbidrag til Traktaten.

EØF-Traktaten adskiller sig fra de traktater, der traditionelt er indgået mellem stater. For så vidt som EØF-Traktaten ikke alene tillægger traktatparterne, men også enkeltpersoner rettigheder, kan traktatparterne ikke begrænse dens betydning ved en senere

erklæring. Såfremt det var muligt at fortolke Traktaten ved at henvise til en erklæring, ville dette i øvrigt kunne føre til en »fastfrysning« af Traktatens ordlyd, der imidlertid skal fortolkes som en levende tekst.

Sagsøgeren i hovedsagen har for det andet anført, at såfremt der kan tages hensyn til en erklæring ved fortolkning af Traktaten, kan dette eventuelt føre til en fortolkning, der adskiller sig fra den, man ellers ville have anlagt. Dette ville kunne ændre Traktaten, uden at de processuelle garantier for ændringer, som kræves efter artikel 236, overholdes.

Sagsøgeren i hovedsagen har for det tredje bemærket, at den pågældende erklæring ikke er offentliggjort. I henhold til Rådets forretningsorden (EFT 1979, L 268, s. 1) kan den kun fremlægges med denne institutions samtykke. Af Domstolens praksis fremgår (dom af 13.6.1958, sag 9/56, Meroni, Sml. 1954-1964, s. 55, og sag 10/56, Meroni, Sml. 1954-1964, s. 97), at protokollater fra Rådet ikke kan tjene som fortolkningsbidrag, da de ikke offentliggøres.

En sådan praksis er begrundet i tre hensyn. For det første er det ikke i overensstemmelse med hensynet til retssikkerhed, at der foretages en fortolkning på grundlag af oplysninger, som ikke er tilgængelige for den, hvis rettigheder berøres heraf. For det andet ville det være et brud på princippet om »égalité d'armes«, for så vidt som alene medlemsstaterne, og ikke enkeltpersoner, der er involveret i en sag mod staterne, har adgang hertil. For det tredje hører sådanne erklæringer typisk hjemme i en diplomatisk snarere end i en juridisk sammenhæng, og anvendelsen heraf kan, navnlig for de lavere retsinstanser i medlemsstaterne, frembyde visse vanskeligheder. Det kan være vanskeligt, navnlig for de lavere retsinstanser, at vurdere, såvel hvilken betydning der skal tillægges en erklæring, der fremlægges for retten, som dens autencitet, for så vidt angår medlemsstaternes aktuelle synspunkter.

Sagsøgeren i hovedsagen har for det fjerde anført, at den pågældende erklærings ordlyd er blevet udformet af jurist-lingvister på baggrund af deres opfattelse af de delegeredes enighed. En sådan ordlyd, der ikke er blevet nøje behandlet af de forskellige fællesskabsinstitutioner, kan ikke påvirke betydningen af selve EØF-Traktatens ordlyd.

Under henvisning til det således anførte har sagsøgeren i hovedsagen foreslået, at spørgsmål 2 besvares med, at en retsinstans i en medlemsstat ikke kan tillægge den erklæring, der er indeholdt i protokollatet fra det rådsmøde, hvorunder Rådet vedtog direktiv 68/360, betydning.

Det Forenede Kongeriges regering har anført, at den pågældende erklæring er tiltrådt af alle medlemsstater. Det er ikke en ensidig erklæring, som den Domstolen vurderede i dom af 30. januar 1985 (sag 143/83, Kommissionen mod Kongeriget Danmark, Sml. s. 427).

Regeringen finder, at den pågældende erklæring præciserer medlemsstaternes opfat-

telse af de forpligtelser, der følger af direktiv 68/360, og at direktivet bl. a. må ses på denne baggrund. Heraf følger, at erklæringen er et element af betydning for en korrekt fortolkning af de forpligtelser, der følger af direktivet.

Det Forenede Kongeriges regering foreslår således, at spørgsmål 2 besvares med, at den erklæring, der blev optaget i protokollatet fra rådsmødet, da Rådet vedtog direktiv 68/360/EØF, er et relevant bidrag for Domstolen ved fortolkningen af de forpligtelser, der påhviler medlemsstaterne i henhold til direktiv 68/360/EØF.

Forbundsrepublikken Tysklands regering er af den opfattelse, at det ikke er nødvendigt at besvare spørgsmål 2. Selv om den pågældende erklæring måtte anses for bindende for medlemsstaterne, vedrører den kun et tidsrum af tre måneder. Den forelæggende ret har imidlertid rejst spørgsmål om gyldigheden af bestemmelser, der giver ret til ophold i seks måneder.

Rådet antager, at den pågældende erklæring er intern. Den indeholder en forpligtelse, der kun har virkning parterne imellem, til at give arbejdssøgende ret til ophold i mindst tre måneder. Denne rettighed følger hverken af Traktaten eller af direktiv 68/360. Arbejdstageres ret til fri bevægelighed inden for medlemsstaterne skal alene sikre dem mulighed for at tage imod faktisk tilbudt beskæftigelse, og retten til ophold i en medlemsstat ydes alene med henblik på beskæftigelse dér.

Kommissionen har anført, at den pågældende erklæring kan anses for en politisk aftale mellem dens signatarer, hvilket ikke i sig selv skaber en rettighed, der kan søges gennemført ved domstolene. Heraf følger, at en national retsinstans ikke kan anvende en sådan erklæring som fortolkningsbidrag til direktiv 68/360.

Kommissionen foreslår følgelig, at spørgsmål 2 besvares med, at den erklæring, der blev optaget i protokollatet fra rådsmødet, da Rådet vedtog direktiv 68/360, ikke af en national domstol kan anvendes som fortolkningsbidrag til direktiv 68/360.

J. C. Moitinho de Almeida
Refererende dommer