DOMSTOLENS DOM
av den 26 februari 1991*

I mål C-292/89

har High Court of Justice, Queen's Bench Division, London, till domstolen gett in en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 177 i EEG-fördraget i det mål som pågår vid den nationella domstolen mellan

The Queen

och

Immigration Appeal Tribunal, ex parte: Gustaff Desiderius Antonissen.

Begäran avser tolkningen av de gemenskapsrättsliga bestämmelserna om fri rörlighet för arbetstagare och rätten för medlemsstaternas medborgare att uppehålla sig som arbetssökande i en annan medlemsstat.

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden O. Due, avdelningsordförandena G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias och M. Díez de Velasco samt domarna Sir Gordon Slynn, C. N. Kakouris, R. Joliet, F. A. Schockweiler, F. Grévisse och M. Zuleeg,

generaladvokat: M. Darmon,
justitiesekreterare: H. A. Rühl, avdelningsdirektör,

som beaktat de skriftliga yttrandena från

— sökanden i målet vid den nationella domstolen, genom Richard Plender, QC, och Geraldine Clark, barrister, för Winstanley-Burgess and Co.,

* Rättegångsspråk: engelska.

— Förenade konungarikets regering, genom J. E. Collins, Treasury Solicitor's Department, i egenskap av ombud, biträdd av David Pannick, barrister,

— Förbundsrepubliken Tysklands regering, genom Ernst Röder, Regierungsdirektor, och Joachim Karl, Oberregierungsrat, vid förbundsekonomiministeriet, båda i egenskap av ombud,

— Europeiska gemenskapernas råd, genom Marta Arpio, rättstjänsten, i egenskap av ombud,

— Europeiska gemenskapernas kommission, genom juridiske rådgivaren António Caeiro, och Nicholas Khan, rättstjänsten, båda i egenskap av ombud,

som beaktat förhandlingsrapporten,

som hört de muntliga yttrandena, avgivna vid sammanträde den 25 september 1990, av sökanden i målet vid den nationella domstolen, av Förenade konungariket, av rådet och av kommissionen, och

som hört generaladvokatens förslag till avgörande, framlagt vid sammanträde den 8 november 1990,

meddelar följande

dom

1 Genom beslut av den 14 juni 1989, som inkom till domstolen den 21 september 1989, har High Court of Justice, Queen's Bench Division, i enlighet med artikel 177 i EEG-fördraget, ställt två frågor om tolkningen av de gemenskapsrättsliga bestämmelserna om fri rörlighet för arbetstagare och rätten för medlemsstaternas medborgare att uppehålla sig som arbetssökande i en annan medlemsstat.

2 Dessa frågor har uppkommit inom ramen för en tvist mellan den belgiske medborgaren Gustaff Desiderius Antonissen och Secretary of State for Home Affairs, som den 27 november 1987 beslutade att utvisa honom från Förenade konungarikets territorium.

3 Gustaff Antonissen reste in i Förenade konungariket i oktober 1984 och hade ännu inte hittat något arbete där när han, den 30 mars 1987, dömdes av Crown Court i Liverpool till fängelse dels för olovligt innehav av kokain, dels för innehav av den drogen i överlåtelsesyfte. Han frigavs villkorligt ("on parole") den 21 december 1987.

4 Beslutet om utvisning fattades i enlighet med artikel 3.5 b i Immigration Act 1971 (nedan kallad "1971 års lag") som ger Secretary of State rätt att besluta att utvisa utländska medborgare av "hänsyn till allmänintresset".

5 Gustaff Antonissen överklagade Secretary of State's beslut till Immigration Appeal Tribunal. Vid den domstolen gjorde Gustaff Antonissen gällande att han som medborgare i gemenskapen borde omfattas av det skydd som fastställs i rådets direktiv 64/221/EEG av den 25 februari 1964 om samordningen av särskilda åtgärder som gäller utländska medborgares rörlighet och bosättning och som är berättigade med hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa (EGT 56, s. 850, fransk version; svensk specialutgåva, del 05, volym 01). Eftersom han hade sökt arbete på det brittiska territoriet under mer än sex månader ansåg Immigration Appeal Tribunal att han inte längre kunde likställas med en arbetstagare i gemenskapen och inte heller kräva tillämpning av direktivet i fråga. Den nationella domstolen hänvisade i detta avseende till artikel 143 i Statement of Changes in Immigration Rules, som antagits för att genomföra 1971 års lag, som tillåter utvisning av en medborgare i en annan medlemsstat om han inte inom sex månader från sin inresa till det brittiska territoriet har hittat något arbete och inte heller utövar någon annan yrkesverksamhet.

6 Då hans talan ogillades överklagade Gustaff Antonissen till High Court of Justice, Queen's Bench Division, som förklarade målet vilande och ställde följande tolkningsfrågor till domstolen:

"1. I syfte att avgöra om en medborgare från en medlemsstat skall behandlas som en "arbetstagare" i den mening som avses i artikel 48 i EEG-fördraget när han söker arbete i en annan medlemsstat, och därmed vara skyddad mot utvisning utom i de fall som föreskrivs i rådets direktiv 64/221/EEG av den 25 februari 1964, kan lagstiftaren i den andra medlemsstaten föreskriva att en sådan medborgare skall utvisas från den statens territorium (med förbehåll för möjligheten att överklaga) om han sex månader efter sin inresa till den statens territorium inte har hittat något arbete där?

2. Mot bakgrund av svaret på den första frågan, vilken betydelse - om någon överhuvudtaget - skall en domstol i en medlemsstat ge den förklaring som framgår av protokollet från det sammanträde då rådet antog direktiv 68/360?"

7 För en utförligare redogörelse för omständigheterna i tvisten vid den nationella domstolen, den tillämpliga lagstiftningen och de till domstolen ingivna yttrandena hänvisas till förhandlingsrapporten. Handlingarna i målet i dessa delar återges i det följande endast i den mån domstolens argumentation kräver det.

8 De tolkningsfrågor som den nationella domstolen har ställt syftar huvudsakligen till att utröna om de gemenskapsrättsliga bestämmelser som reglerar den fria rörligheten för arbetstagare utgör hinder för att en medlemsstat i sin lagstiftning föreskriver att en medborgare från en annan medlemsstat som har rest in på dess territorium för att söka arbete där kan utvisas, med förbehåll för möjligheten att överklaga, från den statens territorium om han inte efter sex månader har hittat ett arbete där.

9 Det har i detta hänseende anförts att enligt ordalydelsen i artikel 48 i fördraget ges medborgare i gemenskapen endast rätt att förflytta sig fritt inom medlemsstaternas territorium för att anta faktiska erbjudanden om anställning (punkt 3 a och b) medan rätten att uppehålla sig i en medlemsstat förutsätter att den berörda personen har anställning där (punkt 3 c).

10 En sådan tolkning, som innebär att en medborgare från en medlemsstat inte har rätt att förflytta sig fritt och att uppehålla sig inom en annan medlemsstat för att söka arbete där, kan inte godtas.

11 Enligt domstolens fasta rättspraxis utgör fri rörlighet för arbetstagare en av gemenskapens grundläggande principer och bestämmelserna som rör denna frihet måste därför ges en extensiv tolkning (se bl.a. dom av den 3 juli 1986 i mål 139/85 Kempf, punkt 13, Rec. s. 1741).

12 Dessutom skulle en restriktiv tolkning av artikel 48.3 få till följd att en medborgare från en medlemsstat som söker arbete skulle ha mycket små möjligheter att faktiskt hitta ett arbete i en av de andra medlemsstaterna och bestämmelsen skulle därmed förlora sin ändamålsenliga verkan.

13 Härav följer att artikel 48.3 skall tolkas så att den innehåller en icke uttömmande uppräkning av vissa rättigheter som gäller för medborgare från medlemsstaterna inom ramen för den fria rörligheten för arbetstagare och att den friheten även inbegriper en rättighet för dessa medborgare att förflytta sig fritt och att uppehålla sig inom de andra medlemsstaternas territorium i syfte att söka arbete där.

14 Denna tolkning av- fördraget överensstämmer för övrigt med den som gemenskapens lagstiftare gör, vilket framgår av de bestämmelser som antagits för genomförandet av principen om fri rörlighet, särskilt artiklarna 1 och 5 i rådets förordning (EEG) nr 1612/68 av den 15 oktober 1968 om arbetskraftens fria rörlighet inom gemenskapen (EGT L 257, s. 2, fransk version; svensk specialutgåva, del 05, volym 01), i vilka det förutsätts att medborgare från medlemsstaterna har rätt att förflytta sig för att söka arbete i en annan medlemsstat och följaktligen även att uppehålla sig där.

15 Det skall därefter undersökas om rätten till uppehåll i syfte att söka arbete, vilken följer av artikel 48 och bestämmelserna i ovan nämnda förordning nr 1612/68, kan bli föremål för en tidsbegränsning.

16 Det skall i detta hänseende inledningsvis påpekas att den ändamålsenliga verkan av artikel 48 säkerställs i den mån gemenskapens lagstiftning eller, när sådan saknas, lagstiftningen i en medlemsstat ger de berörda personerna en rimlig tidsfrist som gör det möjligt för dem att, på den ifrågavarande medlemsstatens territorium, informera sig om de erbjudanden om anställning som motsvarar deras yrkesmässiga kvalifikationer och att, i förekommande fall, vidta nödvändiga åtgärder för att bli anställd.

17 Den nationella domstolen har hänvisat till den förklaring som antecknats i protokollet från det sammanträde då rådet antog ovan nämnda förordning (EEG) nr 1612/68 och direktiv 68/360/EEG om avskaffande av restriktioner för rörlighet och bosättning inom gemenskapen för medlemsstaternas arbetstagare och deras familjer (EGT L 257, s. 13, fransk version; svensk specialutgåva, del 05, volym 01), vilken har följande lydelse:

"De medborgare i en medlemsstat som avses i artikel 1 (i direktiv 68/360) som beger sig till en annan medlemsstat för att söka arbete där har en tidsfrist på minst tre månader på sig för detta; om de inte har hittat ett arbete när denna tidsfrist löper ut kan deras rätt till uppehåll på territoriet i denna andra stat upphöra.

Emellertid, om de ovan nämnda personerna under den ifrågavarande tidsfristen måste tas om hand av det allmänna (socialhjälp) i den sistnämnda staten kan de uppmanas att lämna den statens territorium."

18 En sådan förklaring kan inte beaktas vid tolkningen av en bestämmelse i sekundärrätten när, såsom i detta fall, innehållet i förklaringen inte på något sätt uttrycks i bestämmelsen i fråga, och den saknar därför rättslig betydelse.

19 Den brittiska regeringen och kommissionen har gjort gällande att det följer av artikel 69.1 i rådets förordning (EEG) nr 1408/71 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjer flyttar inom gemenskapen (i dess lydelse enligt rådets förordning nr 2001/83 av den 2 juni 1983, EGT L 230, s. 6, fransk version; svensk specialutgåva, del 05, volym 03) att medlemsstaterna kan begränsa rätten till uppehåll för en medborgare från en medlemsstat som söker arbete i en annan medlemsstat till en period på tre månader. Enligt den nämnda bestämmelsen kan en arbetslös arbetstagare som har förvärvat rätt till förmåner i en medlemsstat och som beger sig till en annan medlemsstat för att söka arbete där bibehålla rätten till dessa förmåner under en längsta tid av tre månader.

20 Detta argument kan inte godtas. Såsom generaladvokaten med rätta har konstaterat finns det inte något nödvändigt samband mellan rätten till arbetslöshetsförmåner i ursprungsmedlemsstaten och rätten till uppehåll i värdlandet.

21 I avsaknad av gemenskapsregler som fastställer en tidsfrist för hur länge medborgare inom gemenskapen kan uppehålla sig i en medlemsstat för att söka arbete, kan en tidsfrist på sex månader, som den som fastställs i den nationella lagstiftning som är i fråga i den nationella domstolen, i princip, inte anses otillräcklig för att ge de berörda personerna möjlighet att, i värdlandet, informera sig om de erbjudanden om anställning som motsvarar deras yrkesmässiga kvalifikationer och att, i förekommande fall, vidta nödvändiga åtgärder för att bli anställd och en sådan tidsfrist inskränker således inte den ändamålsenliga verkan av principen om fri rörlighet. Emellertid, om den berörda personen efter det att den ifrågavarande tidsfristen har löpt ut bevisar att han fortfarande söker arbete och att han har en reell möjlighet att bli anställd, kan han inte tvingas lämna värdlandets territorium.

22 De frågor som den nationella domstolen har ställt skall således besvaras enligt följande. De gemenskapsrättsliga bestämmelserna om fri rörlighet för arbetstagare utgör inte något hinder för att i lagstiftningen i en medlemsstat föreskriva att en medborgare från en annan medlemsstat som har rest in på den förstnämnda statens territorium för att söka arbete där kan tvingas lämna den statens territorium – med förbehåll för möjligheten att överklaga – om han efter sex månader inte har hittat någon anställning där, förutsatt att den berörda personen inte bevisar att han fortfarande söker arbete och att han har en reell möjlighet att bli anställd.

Rättegångskostnader

23 De kostnader som har förorsakats den brittiska regeringen, den tyska regeringen, Europeiska gemenskapernas råd och kommission, som har inkommit med yttrande 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 domstolen att besluta om rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

– angående de frågor som genom beslut av den 14 juni 1989 förts vidare av High Court of Justice, Queen's Bench Division – följande dom:

De gemenskapsrättsliga bestämmelserna om fri rörlighet för arbetstagare utgör inte något hinder för att i lagstiftningen i en medlemsstat föreskriva att en medborgare från en annan medlemsstat som har rest in på den förstnämnda statens territorium för att söka arbete där kan tvingas lämna den statens territorium – med förbehåll för möjligheten att överklaga – om han efter sex månader inte har hittat någon anställning, förutsatt att den berörda personen inte bevisar att han fortfarande söker arbete och att han har en reell möjlighet att bli anställd.

Due Mancini Moitinho de Almeida Rodríguez Iglesias

Díez de Velasco Slynn Kakouris

Joliet Schockweiler Grévisse Zuleeg

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 26 februari 1991.

J.-G Giraud
Justitiesekreterare

O. Due
Ordförande