FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT MARCO DARMON

fremsat den 8. november 1990 *

Hr. præsident,
De herrer dommere,

1. Ved kendelse af 14. juni 1989 har High Court forelagt Domstolen to præjudicielle spørgsmål om fortolkningen af fællesskabsregler vedrørende arbejdskraftens frie bevægelighed med særlig henblik på det forhold, at en statsborger i en medlemsstat ønsker at søge beskæftigelse som lønmodtager i en anden medlemsstat. Den forelæggende ret har nærmere rejst spørgsmål om de retlige betingelser for den pågældendes ophold i den stat, hvor han søger beskæftigelse.

2. Gustaff Antonissen har i hovedsagen appelleret Immigration Appeal Tribunal's stadfæstelse af en beslutning om udvisning, truffet af Secretary of State den 27. november 1987, til High Court. Gustaff Antonissen, der var indrejst i Det Forenede Kongerige i oktober 1984, havde ikke haft beskæftigelse der, da han i september 1986 blev anholdt for besiddelse og salg af kokain. Den 30. marts 1987 blev han af Crown Court, Liverpool, idømt en fængselsstraf, som han endnu ikke havde udstået fuldt ud, da beslutningen om udvisning blev truffet. Gustaff Antonissen blev prøveløsladt den 21. december 1987. Den 14. juni 1989 udrejste han af Det Forenede Kongerige.

3. Hovedsagens udfald afhænger af fællesskabsretten, for så vidt som de nationale myndigheders udvisningsbeføjelser er undergivet særlige begrænsninger i forhold til statsborgere fra andre medlemsstater, der har ret til ophold i henhold til princippet om arbejdskraftens frie bevægelighed. Jeg skal særligt bemærke, at selv om retten til ophold for at søge beskæftigelse i en medlemsstat, som omhandlet i EØF-Traktatens artikel 48, stk. 3, litra c), kan være begrænset »af hensynet til den offentlige orden, den offentlige sikkerhed og den offentlige sundhed« [1] følger det af artikel 3 i Rådets direktiv 64/221/EØF af 25. februar 1964 [2], at forholdsregler vedrørende den offentlige orden eller sikkerhed, der kan omfatte udvisning, »... udelukkende (bør) støttes på den pågældendes personlige forhold«, samt at »straffedomme alene... ikke uden videre (kan) begrunde disse forholdsregler«. Ser man således bort fra visse aspekter af Gustaff Antonissens forhold, som Secretary of State har taget hensyn til ved udvisningsbeslutningen, må det nærmere afgrænses, i hvilket omfang en statsborger fra en medlemsstat, der søger beskæftigelse i en anden medlemsstat, kan påberåbe sig de beskyttelsesregler, der er indeholdt i ordningen vedrørende arbejdskraftens frie bevægelighed.

4. Med sit første spørgsmål ønsker den forelæggende ret i det væsentlige en afklaring

* Originalsprog: fransk.

1 — EØF-Traktatens artikel 48, stk. 3.

2 — 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).

af, om bestemmelser i fællesskabsretten vedrørende arbejdskraftens frie bevægelighed 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. Den udvisningsbeslutning, sagen drejer sig om, er blevet truffet på grundlag af sådanne bestemmelser. Det andet spørgsmål vedrører den betydning, den nationale dommer skal tillægge den erklæring, der blev optaget i protokollatet fra rådsmødet, da Rådet vedtog direktiv 68/360/EØF[3]. Som det fremgår, indgår besvarelsen af det andet spørgsmål naturligt i de overvejelser, der følger af det første spørgsmål.

5. En fortolkning alene af ordlyden af EØF-Traktatens artikel 48 kan rejse tvivl om, hvorvidt en statsborger i en medlemsstat, der søger beskæftigelse i en anden medlemsstat, har ret til ophold der i medfør af princippet om arbejdskraftens frie bevægelighed. Retten til frit at bevæge sig inden for medlemsstaternes område, som omhandlet af bestemmelsens stk. 3, litra b), er nemlig knyttet til retten til at søge »faktisk tilbudte stillinger«, jf. litra a), hvilket ikke er det samme som at søge beskæftigelse. Fællesskabslovgiver er imidlertid under den gradvise gennemførelse af arbejdskraftens frie bevægelighed[4] ikke blevet stående ved en sådan fortolkning, der selvsagt er udtryk for en snæver og meget lidt realistisk opfattelse af de vilkår, der gør sig gældende med hensyn til adgang til beskæftigelse.

6. Rådets forordning (EØF) nr. 1612/68 af 15. oktober 1968[5] bestemmer i artikel 1, stk. 1, følgende: »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«. Samme forordnings artikel 5, der ligesom artikel 1 findes i afsnit I »Adgang til beskæftigelse«, har følgende ordlyd: »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«. Det er allerede nu klart, at statsborgere i en medlemsstat, der søger beskæftigelse i en anden medlemsstat, er omfattet af den persongruppe, der har »ret til at tage... lønnet beskæftigelse« på en anden medlemsstats område, som omhandlet af artikel 1 i forordning nr. 1612/68. Ifølge anden betragtning har denne forordning til formål at fastsætte »de bestemmelser, der skal føre til de mål, der er fastsat i Traktatens artikel 48 og 49 om den frie bevægelighed«. En statsborger i en medlemsstat, der søger beskæftigelse på en anden medlemsstats område, er således omfattet af regelsættet om arbejdskraftens frie bevægelighed. Når dette er fastslået, har den pågældende da ret til *ophold* på den medlemsstats område, hvor han søger beskæftigelse?

7. Forordning nr. 1612/68's klare ordlyd fører til den antagelse, at en statsborger i en medlemsstat, der søger beskæftigelse på en anden medlemsstats område, kan påberåbe

3 — Direktiv af 15.10.1968 om afskaffelse af restriktioner om rejse og ophold inden for Fællesskabet for medlemsstaternes arbejdstagere og deres familiemedlemmer (EFT 1968 II, s. 477).

4 — EØF-Traktatens artikel 49.

5 — Forordning om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet (EFT 1968 II, s. 467).

sig Traktatens artikel 48, stk. 3, litra b), dvs. retten til »frit at bevæge sig« inden for denne stats område. Men kan man sidestille retten til frit at bevæge sig med ret til ophold? I selve Traktaten er retten til at bevæge sig inden for det pågældende nationale område omtalt i artikel 48, stk. 3, litra b), mens retten til ophold er nævnt i samme artikels litra c), der vedrører det tilfælde, hvor den pågældende *har* beskæftigelse. Forordning nr. 1612/68 hjemler ikke *a priori*, at *denne* opholdsret også omfatter EF-statsborgere, der søger beskæftigelse. De regler i forordningen, der vedrører arbejdssøgende, er som før nævnt indeholdt i afsnit I, der udtrykkeligt omhandler *adgang* til beskæftigelse, hvorimod *udøvelse* af beskæftigelse behandles i afsnit II. Det må imidlertid nævnes, at spørgsmålet om rejse og ophold for personer, der er omfattet af princippet om arbejdskraftens frie bevægelighed, reguleres af et særligt regelsæt, nemlig det tidligere nævnte direktiv 68/360[6]. Præciserer denne afledede retsakt da disse forhold nærmere?

8. Direktiv 68/360 har ifølge første betragtning til formål at »[fastsætte] bestemmelser om afskaffelse af endnu bestående restriktioner med hensyn til at flytte og tage ophold inden for Fællesskabet svarende til de rettigheder og beføjelser, som [Rådets forordning nr. 1612/68] giver de enkelte medlemsstaters statsborgere, der flytter med henblik på at have lønnet beskæftigelse...«. Artikel 1 bestemmer således: »Medlemsstaterne afskaffer i overensstemmelse med de i dette direktiv fastsatte bestemmelser restriktioner for statsborgere i medlemsstaterne..., der omfattes af forordning (EØF) nr. 1612/68, med hensyn til at flytte og tage ophold«. EF-statsborgere, der søger beskæftigelse, er som allerede anført omfattet af afsnit I i forordning nr. 1612/68, og må således a priori anses for omfattet af de »i dette direktiv fastsatte bestemmelser«. Hvori består disse så nærmere?

9. Direktivets artikel 3 bestemmer: »Medlemsstaterne skal tillade, at de i artikel 1 nævnte personer indrejser på deres område mod forevisning af et gyldigt identitetskort eller pas«. Det er uomtvisteligt, at EF-statsborgere, der søger beskæftigelse på en anden medlemsstats område, har ret til at indrejse dér på de i artikel 3 fastsatte betingelser. En del af deres ret til at flytte konkretiseres herigennem. Men hvorledes forholder det sig med retten til ophold i egentlig forstand?

10. Direktivets artikel 4 bestemmer: »Medlemsstaterne anerkender ret til ophold inden for deres område for de i artikel 1 nævnte personer, som foreviser den i stk. 3 nævnte dokumentation«, og »for« denne ret til ophold udstedes der et »opholdsbevis«. I artikel 4, stk. 3, sondres der mellem den dokumentation, der skal forevises i forbindelse med udstedelse af opholdsbevis, alt efter om den pågældende er »arbejdstager« eller en arbejdstagers »familiemedlem«. »Arbejdstageren« skal kunne forevise »den legitimation, med hvilken han er indrejst på vedkommende stats område« samt »en erklæring fra arbejdsgiveren om ansættelse hos denne eller en arbejdsattest«. Pr. definition er en arbejdssøgende ikke i stand til at forevise en erklæring om ansættelse eller en arbejdsattest; tilsyneladende kan den pågældende derfor ikke støtte ret på artikel 4, dvs. have ret til ophold i mindst fem år, som

6 — Jf. fodnote 3.

uden videre kan forlænges, jf. direktivets artikel 6. Betyder dette da, at direktivet ikke sikrer en arbejdssøgende EF-statsborger nogen som helst ret til ophold?

11. I direktivets artikel 6, stk. 3, er der fastsat en mere begrænset ret til ophold for det tilfælde, at arbejdstageren har beskæftigelse af mindst tre måneders, men højst et års varighed, i hvilket tilfælde EF-modtagerlandet udsteder »et midlertidigt opholdsbevis, hvis gyldighedsperiode kan begrænses til beskæftigelsens påregnede varighed«. Artikel 8 bestemmer: »Medlemsstaterne skal tillade nedennævnte personer at opholde sig inden for deres område uden meddelelse af opholdsbevis«. Denne bestemmelse omfatter visse grupper af personer, der har beskæftigelse af kortere varighed, eller som til dels har bopæl på en anden medlemsstats område end den, i hvilken de har beskæftigelse, eller sæsonarbejdere. Derimod findes der ingen bestemmelser i direktivet, der vedrører opholdsret for EF-statsborgere, der søger beskæftigelse.

12. På grundlag af retsakternes ordlyd må det konstateres, at EF-statsborgere, der søger beskæftigelse på en anden medlemsstats område, i henhold til forordning nr. 1612/68's udtrykkelige bestemmelser har ret til at flytte inden for statens område, som omhandlet i Traktatens artikel 48, samt at direktiv 68/360 formelt hjemler ret til at indrejse i det nævnte område. Derimod indeholder hverken dette direktiv eller nogen anden fællesskabsretsakt formelle regler om den pågældendes ret til ophold. Må man heraf konkludere, at en sådan ret ikke findes?

13. Dette er ikke Domstolens konklusion. Uden direkte at tage stilling til spørgsmålet om EF-statsborgeres ret til ophold i den medlemsstat, hvor de søger beskæftigelse, har Domstolen som en biomstændighed, men ganske utvetydigt, fastslået, at der eksisterer en sådan ret. I dom af 8. april 1976, Royer[7], udtalte Domstolen således:

»... retten for statsborgerne i en medlemsstat til at rejse ind på en anden medlemsstats område og *opholde sig* dér i de af Traktaten hjemlede øjemed — navnlig for dér at *søge* eller udøve erhvervsmæssig beskæftigelse, som lønmodtager eller som selvstændig, eller for dér at tage bopæl hos deres ægtefælle eller familie — er en ret, som er direkte afledt af Traktaten eller efter omstændighederne af bestemmelser udstedt til dennes gennemførelse« [8].

I en nyere dom, dom af 23. marts 1982, Levin[9], anføres det:

»... de rettigheder, der følger af arbejdskraftens frie bevægelighed, og mere specielt af retten til at rejse ind i og *tage ophold* på en medlemsstats område, knytter sig til henholdsvis egenskaben af arbejdstager eller til det forhold, at en person udøver en lønnet beskæftigelse eller *ønsker at påtage sig en sådan*« [10].

14. På baggrund af disse domme forekommer det mig forkert, som hævdet af den tyske regering, at gøre gældende, at en EF-statsborger, der søger beskæftigelse i en an-

7 — Sag 48/75, Sml. s. 497.
8 — Præmis 31, mine fremhævelser.
9 — Sag 53/81, Sml. s. 1035.
10 — Præmis 9, mine fremhævelser.

den medlemsstat, ikke har ret til ophold. Det er min opfattelse, at Domstolen har fastslået princippet om en sådan ret uden derved dog at præcisere dens formelle grundlag. Henset til at direktiv 68/360 overraskende forbigår spørgsmålet i stilhed, er det fristende at søge grundlaget i forordning nr. 1612/68, artikel 1 og 5, sammenholdt med Traktatens artikel 48, stk. 3. Tilbage står spørgsmålet om, hvorvidt den ret til ophold, Domstolen har lagt til grund, er indeholdt i retten til at flytte, eller om den er en form for nødvendigt accessorium dertil. Jeg skal imidlertid bemærke, at der ikke findes særlige regler i fællesskabsretten, og specielt i den afledede ret, vedrørende selve retten til ophold som sådan for en EF-statsborger, der søger beskæftigelse i en anden medlemsstat. Hverken Traktaten eller direktiv 68/360 præciserer formelt, hvorvidt retten til ophold kan tidsbegrænses. Det er netop dette spørgsmål, den forelæggende ret har stillet Domstolen. Det tilkommer således Domstolen at foretage en retlig vurdering, der går ud over selve de anførte retsakters bogstav og videre end den blotte ordlyd af Domstolens hidtidige domme.

15. Herefter må man vurdere, hvilken betydning den erklæring, der blev optaget i protokollatet fra rådsmødet, da Rådet vedtog forordning nr. 1612/68 og direktiv 68/360, kan have for den fortolkning, Domstolen er blevet anmodet om at give.

16. Denne erklæring, der er gengivet i »sagsfremstillingen« i Levin-dommen [11], har følgende ordlyd:

»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.«

17. Erklæringen er fremsat af Rådet, ikke af en eller flere medlemsstater. Den blev enstemmigt vedtaget af rådsmedlemmerne. Rådet godkendte den 17. april 1989, at den blev fremlagt for High Court, men allerede under Domstolens behandling af Levin- [12] og Lebon-sagerne [13] var der blevet henvist hertil.

18. Da denne erklæring blev vedtaget, arbejdede Rådet i henhold til en »foreløbig forretningsorden«. Ifølge dennes artikel 18, stk. 1, »gælder der tavshedspligt om Rådets forhandlinger«. Af samme artikels stk. 2 fremgår, at Rådet kan »tillade, at der under retssager fremlægges genparter eller ekstrakter af dets forhandlingsprotokollater« [14]. Disse bestemmelser er gentaget i artikel 18 i forretningsorden fastsat af Rådet den 24. juli 1979 [15]. Derimod er artikel 7, stk. 1, i sidstnævnte forretningsorden ny. Herefter skal der for hver af Rådets samlinger udfærdiges et forhandlingsprotokollat, der i almindelighed for hvert punkt på dags-

11 — Sml. 1982, s. 1043.

12 — Jf. ovenfor.

13 — Dom af 18.6.1987 (sag 316/85, Sml. s. 2811).

14 — Fransk udgave anført i Waelbroeck, M., Louis, J. V., Vignes, D., Dewost, J. L., Amphoux, J., og Verges, J.: *Le droit de la Communauté économique européenne*, vol. 9, »annexes«, s. 20, ULB, 1979.

15 — EFT L 268, s. 1.

ordenen skal angive de afgørelser, der er truffet, samt »de erklæringer, som Rådet har fremsat, og dem, som et medlem af Rådet eller Kommissionen har begæret optaget«, da den midlertidige forretningsorden intet indeholdt om Rådets erklæringer. Man må således konstatere, at den forretningsorden, der var gældende på tidspunktet, hvor forordningen og direktivet af 15. oktober 1968 blev vedtaget, ikke tillagde Rådets erklæringer en selvstændig status og alene omhandlede spørgsmålet om fortrolighed af de forhandlingsprotokollater, hvori de blev optaget. Det forekommer således vanskeligt at drage nogen særlig lære heraf med hensyn til den pågældende erklærings retsvirkninger.

19. Af Domstolens praksis kan man tilsyneladende udlede mere præcise oplysninger med hensyn til betydningen af erklæringer, der er optaget i Rådets protokollater.

20. I dom af 18. februar 1970, Kommissionen mod Italien [16], bemærkede Domstolen vedrørende en erklæring fremsat af Italien ved udarbejdelsen af Rådets såkaldte »fremskyndede« beslutning af 26. juli 1966 følgende:

»Rækkevidden og virkningen af en beslutning fra Rådet skal bedømmes ud fra beslutningens indhold og kan ikke begrænses ved forbehold eller udtalelser, der måtte være fremsat under de forberedende forhandlinger« [17].

21. I dom af 7. februar 1979, Vincent Auer [18], fik Domstolen lejlighed til at præcisere sin holdning, i dette tilfælde ikke til en ensidig erklæring fra en af Rådets medlemsstater, men til en erklæring fra selve Rådet. Domstolen henviste her til, at det af den almindelige opbygning følger — både af de almindelige planer, som blev vedtaget til gennemførelse af Traktatens artikel 54 og 63, og af de til gennemførelse af de nævnte planer udstedte direktiver — at den af foranstaltningerne til liberalisering på områderne for etablering og tjenesteydelser omfattede personkreds uden undtagelse skal fastlægges, således at der ikke sondres efter de pågældendes nationalitet, og tilføjede, at denne opfattelse hvad angår udøvelsen af virksomhed som dyrlæge

»[er] ... blevet bekræftet fuldt ud af en erklæring vedrørende definitionen af de af direktiverne omfattede personer, som er optaget i protokollatet fra det møde i Rådet, hvorunder direktiverne dels om gensidig anerkendelse af eksamensbeviser, dels om samordning af de administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser om virksomhed som dyrlæge blev vedtaget« [19].

22. I dom af 15. april 1986, Kommissionen mod Belgien [20], tog Domstolen stilling til et af den sagsøgte medlemsstat fremført argument, der støttedes på en erklæring optaget i protokollatet fra det rådsmøde, hvorunder Rådet vedtog direktiv 77/187/EØF af 14. februar 1977 [21], og hvorefter medlemsstaterne skulle underrette Kommissionen om de kategorier af arbejdstagere, der er udelukket fra beskyttelsen i direktivets artikel 4, stk. 1, første afsnit, jf. samme stykkes andet afsnit. Domstolen fandt, at da Kommissionen var blevet underrettet om, at visse kategorier blev udelukket, uden at den reagerede herpå, var det herefter udelukket, at

16 — Sag 38/69, Sml. 1970, s. 5.

17 — Sml. 1970, nr. 5; org. ref. Sml. 1970, s. 47, præmis 12.

18 — Sag 136/78, Sml. s. 437.

19 — Sag 136/78, jf. ovenfor, præmis 25.

20 — Sag 237/84, Sml. s. 1247.

21 — Direktiv om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om varetagelse af arbejdstagernes rettigheder i forbindelse med overførsel af virksomheder, bedrifter eller dele af bedrifter (EFT L 61, s. 26).

der senere blev anlagt sag mod denne medlemsstat for faktisk at have udelukket visse kategorier af arbejdstagere, selv om de i direktivets andet afsnit anførte betingelser herfor ikke var opfyldt. I denne forbindelse udtalte Domstolen under henvisning til fast praksis følgende:

»Fællesskabsreglernes objektive rækkevidde [bestemmes] udelukkende af reglerne selv under hensyntagen til den sammenhæng, hvori de indgår«,

samt at den »kan således ikke påvirkes« af en erklæring, som den Belgien har påberåbt sig [22].

23. På grundlag af de her anførte domme har jeg vanskeligt ved at tilslutte mig den antagelse, at en erklæring fra Rådet, optaget i protokollatet fra et af dets samlinger, principielt ikke skulle have nogen betydning for fortolkningen af fællesskabsretlige regler. Den i øvrigt udtrykkelige henvisning, der fremgår af en af Domstolens nyere domme, dom af 23. februar 1988, Det Forenede Kongerige mod Rådet [23], til »de forberedende dokumenter« [24] og »forarbejderne« [25] viser, at der ved fortolkningen af en afledt retsakt kan tages hensyn til de arbejder, der er gået forud for, eller har ledsaget vedtagelsen. Når dette er sagt, må betingelserne og grænserne for henvisning til erklæringer fra Rådet, optaget i protokollatet fra et af dets møder, nærmere fastlægges.

22 — Sag 237/84, præmis 17.
23 — Sag 131/86, Sml. s. 905.
24 — Præmis 26.
25 — Præmis 27.

24. Det er min opfattelse, at begrebet forarbejder er afgørende for, hvor den første grænse skal drages. Jeg finder således, at en erklæring, optaget i et rådsprotokollat, kun kan være et fortolkningsbidrag, når den er blevet fremsat i forbindelse med vedtagelsen af en afledet retsakt, som Rådet har hjemmel til at udstede, og kun med hensyn til denne retsakt. Rådet har i henhold til Traktaterne ikke kompetence til at fortolke Traktaterne. I forbindelse med Rådets regelfastsættelse er det naturligvis nødvendigt at fortolke Traktaterne for nærmere at afgrænse den sammenhæng, hvori reglerne indgår. Men midlet må ikke blive et mål, således at der udformes fortolkninger, der efterfølgende kunne anses for bindende for Domstolen eller nationale retsinstanser. Det er endvidere min opfattelse, at en »a posteriori«-erklæring fra Rådet vedrørende en tidligere vedtaget retsakt ikke kan tillægges samme betydning, som *forarbejderne* til vedtagelsen af en sådan akt, der er fremkommet forud for eller samtidig med denne.

25. En anden grænse, der klart fremgår af Domstolens praksis, vedrører det forhold, at en erklæring i et rådsprotokollat ikke kan påberåbes, når indholdet viser sig at være i modstrid eller uforeneligt med selve ordlyden af den afledede retsakt, som den vedrører. Dette forhold behøver jeg ikke at gå nærmere ind på.

26. En tredje grænse følger af den institutionelle fællesskabsret, nemlig med hensyn til Traktatens formkrav for udarbejdelse og vedtagelse af afledede retsakter. Denne medfører, at Rådet ikke har hjemmel til at supplere afledede retsakter ved hjælp af erklæringer optaget i et protokollat. En sådan

erklæring kan nemlig ikke være en parallel lovgivningsmetode. Dette vil den imidlertid netop blive, hvis der via en sådan erklæring kan ske tilføjelser til en forordning eller et direktiv eller udfyldelse af en lakune, og såfremt det accepteres, at den bestemmelse, som Rådet har afholdt sig fra at indføje i selve retsakten, kunne være indeholdt i et rådsprotokollat. Den egentlige lovgivning kan kun indeholdes i en vedtaget retsakt, som skal være udarbejdet i overensstemmelse med de formkrav, der gælder for udstedelsen af denne akt inden for det pågældende område. Ellers ville Rådet nemlig dels kunne fastsætte regler på et område i overensstemmelse med de gældende formkrav for en forordnings eller et direktivs gyldighed, hvilke regler ville være undergivet legalitetskontrol, og dels undlade at anvende denne fremgangsmåde og alene optage en erklæring i protokollatet. Dette forekommer mig så meget mere utænkeligt på baggrund af, at en sådan erklæring principielt er fortrolig, og kun Rådet kan godkende, at den fremlægges for en national retsinstans.

27. På denne baggrund skal jeg konkludere, at en erklæring, optaget i et rådsprotokollat, kun kan tjene som fortolkningsbidrag vedrørende bestemmelser i den afledede retsakt, hvis forberedelse eller vedtagelse har givet anledning til erklæringen, når formålet er at præcisere retsaktens betydning, hvis denne er tvetydig eller uklar. Den kan derimod ikke udfylde en lakune i reglerne. Under hensyn til Domstolens dom i Vincent Auersagen skal jeg tilføje, at en sådan erklæring ikke kan stå alene, men skal indgå i en sammenhæng, således at det kan kontrolleres, om den bekræfter den fortolkning, der i øvrigt måtte fremgå af de pågældende bestemmelsers ordlyd og kontekst.

28. Således vurderet, er det min opfattelse, at den erklæring, den forelæggende ret har henvist til i andet spørgsmål, er irrelevant for fastlæggelsen af, i hvilken udstrækning fællesskabsretten giver EF-statsborgere, der søger beskæftigelse på en anden medlemsstats område, ret til ophold der. For så vidt angår *princippet* om ret til ophold indebærer erklæringen enten, at medlemsstaterne ved fastsættelsen af en tre måneders frist stiltiende har villet anerkende denne ret, hvilket alene bekræfter, hvad der står fast efter Domstolens domme i Royer- og Levin-sagerne, eller den er udtryk for, at medlemsstaterne alene har villet skaffe sig et vist spillerum, hvilket synes uforeneligt med Domstolens praksis. For så vidt angår *reglerne* for ophold, som de fremgår af erklæringen, bemærkes, at de på ingen måde præciserer direktiv 68/360, da dette ikke indeholder regler om et sådant ophold. Erklæringen indeholder — eller snarere foregiver at indeholde — en udtømmende retsordning for ophold af denne art, og udfylder herved en lakune i fællesskabsbestemmelserne, idet hverken Traktaterne eller den afledede ret indeholder en frist eller begrænsning i tilfælde af understøttelse fra det offentlige. Denne form for »parallellovgivning« via en erklæring i et protokollat kan ikke tillægges betydning, heller ikke under dække af en fortolkning. Det er således min opfattelse, at det andet spørgsmål må besvares med, at der ikke kan tages hensyn til den pågældende erklæring ved fastlæggelsen af, under hvilke betingelser en EF-statsborger kan opholde sig i en medlemsstat, hvor han søger beskæftigelse.

29. Når denne erklæring ikke afgiver støtte, må man — selv efter at have søgt hjælp i

fortolkningsbidragene — konstatere, at der ikke findes fællesskabsretlige regler, som regulerer retten til ophold, der principielt er anerkendt i Domstolens praksis. Kan det på denne baggrund konkluderes, at medlemsstaterne derfor hver især kan regulere dette forhold for sit eget områdes vedkommende? Dette spørgsmål må ud fra Domstolens praksis helt klart besvares benægtende. Med hensyn til arbejdskraftens frie bevægelighed har Domstolen allerede ved dom af 19. marts 1964, Unger[26], fastslået, at begreberne »arbejdstagere« og »lønnet beskæftigelse« ikke kan defineres ved henvisning til medlemsstaternes lovgivninger, men er begreber af fællesskabsretlig rækkevidde, hvilken opfattelse også kom til udtryk i Levindommen, hvori Domstolen udtalte:

»I modsat fald ville fællesskabsreglerne om arbejdskraftens frie bevægelighed blive uden betydning, fordi indholdet af disse begreber i så fald kunne fastsættes eller ændres ensidigt uden kontrol fra Fællesskabets institutioner af de nationale lovgivere, der således også ville have mulighed for efter forgodtbefindende at udskille visse personkategorier fra Traktatens anvendelsesområde«[27].

Hvis man i nærværende sag antog, at de nærmere regler om ophold frit kunne fastlægges i de nationale lovgivninger, ville dette i realiteten være ensbetydende med at overlade medlemsstaterne at fastlægge selve den status, der gælder for en EF-statsborger, der søger beskæftigelse på en anden medlemsstats område, hvilken naturligvis kunne variere betragteligt fra land til land. Da fristen for, hvor længe man ville kunne påberåbe sig status som arbejdssøgende EF-statsborger i henhold til reglerne om arbejdskraftens frie bevægelighed, ville blive fastsat selvstændigt i hver medlemsstat, ville personer, der befinder sig i samme situation, kunne blive behandlet forskelligt med hensyn til de rettigheder, der er knyttet til arbejdskraftens frie bevægelighed. Der ville således ved behandlingen af de af fællesskabsreglerne omfattede personkredse være forskel fra en medlemsstat til en anden, hvilket ifølge Domstolens praksis er forbudt. Den omstændighed, at en række medlemsstater, som anført under de mundtlige forhandlinger, anvender samme frist på mindst tre måneder, og herved opfylder den *politiske* aftale, som Rådets erklæring er udtryk for, ændrer i denne henseende intet ved den *retlige* vurdering, der følger af Domstolens praksis. Den minimumsfrist på seks måneder, der gælder i Det Forenede Kongerige, forekommer mig at være et klart eksempel på de risici, som jeg har anført, vedrørende en ret til ophold, der ikke finder ensartet anvendelse, skønt der er tale om en grundlæggende frihed i henhold til Traktaten, nemlig arbejdskraftens frie bevægelighed. Henvisning til nationale retsregler er således fuldstændig udelukket på dette område.

30. Da der ikke findes fællesskabsretlige regler, og da det ikke er muligt at foretage en afgrænsning ved henvisning til nationale retsregler, må man da antage, at retten til ophold for en EF-statsborger, der søger beskæftigelse på en anden medlemsstats område, er fuldstændig ubegrænset? Dette forekommer mig ikke at have været tilsigtet, idet en sådan løsning strider mod principperne i fællesskabsordningen for arbejdskraftens frie bevægelighed. Som Det Forenede Kongeriges regering netop har anført, kan fællesskabsbestemmelserne ikke have

26 — Sag 75/63, Sml. 1954-1964, s. 471.

27 — Sag 53/81, jf. ovenfor, præmis 11.

haft til formål og må ikke medføre, at en person, der aldrig har haft beskæftigelse, opnår bedre ret, end en person, der udøver en midlertidig eller sæsonbestemt beskæftigelse i den pågældende stat. Artikel 6, stk. 3, i direktiv 68/360 bestemmer, at retten til ophold for en arbejdstager, der har beskæftigelse af mindst tre måneders, men højst et års varighed i en anden medlemsstat, kan begrænses til beskæftigelsens påregnede varighed. Samme direktivs artikel 8 indeholder endvidere en række begrænsninger for visse kategorier af arbejdstageres ret til ophold af hensyn til beskæftigelsens midlertidige eller sæsonbestemte karakter. På denne baggrund forekommer det vanskeligt at anerkende, at en person, der slet ikke har beskæftigelse, har ret til ophold uden nogen form for begrænsning.

31. Jeg må således konstatere, at en vis begrænsning af opholdsretten for EF-statsborgere, der søger beskæftigelse, er nødvendig. Men hvordan skal en sådan begrænsning fastlægges? Kan Domstolen selv fastlægge, hvorlænge en EF-statsborger, der endnu ikke har fundet beskæftigelse på en anden medlemsstats område, kan påberåbe sig en ret til ophold der? Jeg må med det samme afvise idéen om, at der uden videre kan fastsættes en frist. Dette henhører under lovgivers kompetence. Men man kunne overveje, om ikke det synspunkt, Domstolen fremførte i dom af 11. december 1973, Lorenz [28], ville være en løsning. I besvarelse af spørgsmål vedrørende virkningen af Kommissionens forsinkede stillingtagen til støtteforanstaltninger, den er blevet underrettet om, eller dens forsinkede indledning af fremgangsmåden til konstatering af disses uforenelighed med fællesmarkedet eller undladelsen af en sådan handlemåde vedrørende præventive kontrolmåder med henblik på statsstøtte, bemærkede Domstolen, at Kommissionen i henhold til Traktatens artikel 93 skal underrettes om støtteordninger »så betids... at den kan fremsætte sine bemærkninger hertil«, samt at, såfremt den er af den opfattelse, at det påtænkte er uforeneligt med fællesmarkedet, skal den »uopholdeligt« iværksætte en kontradiktorisk procedure, og den pågældende medlemsstat må ikke gennemføre de påtænkte foranstaltninger, før den nævnte fremgangsmåde har ført til en endelig beslutning. Domstolen bemærkede endvidere, at selv om Kommissionen således rådede over en rimelig frist til at tage stilling til en støtteordning, var denne frist ikke fastsat i en forordning. I denne forbindelse fastslog Domstolen, at medlemsstaterne ikke ensidigt kunne afslutte denne indledende fase, som Kommissionen behøvede til fuldførelse af sine opgaver, men at Kommissionen ikke kunne antages at have handlet tilstrækkelig hurtigt, hvis den undlod at tage stilling inden for en *rimelig frist.* Domstolen udtalte forinden, at der i denne henseende kunne »gås ud fra Traktatens artikel 173 og 175, som regulerer parallelle situationer og nævner en frist på to måneder« [29], samt at den pågældende medlemsstat, hvis denne frist var udløbet, kunne gennemføre foranstaltningen, dog efter forudgående at have underrettet Kommissionen herom.

32. I denne sag ville en lignende begrundelse støde på en særlig vanskelighed, idet der ikke findes et forhold, der klart kan sammenlignes hermed, og som man kunne tage udgangspunkt i, i lighed med den frist, der er indeholdt i artikel 173 og 175 med hensyn til, hvad der er en rimelig frist for Kommissionen i relation til artikel 93. Den opholdsret, der tilkommer en statsborger i

28 — Sag 120/73, Sml. s. 1471.

29 — Præmis 4.

en medlemsstat, der søger beskæftigelse i en anden medlemsstat, er ikke særlig velegnet til at anstille sammenligninger over inden for fællesskabsretten. Det Forende Kongeriges henvisning til tre måneders fristen i artikel 69 i forordning (EØF) nr. 1408/71 [30] er et godt eksempel herpå. Der er i realiteten ikke overensstemmelse, endsige analogi, mellem denne regel, hvorefter en person, som rejser til en anden medlemsstat for at søge beskæftigelse dér, i et tidsrum af tre måneder bevarer ret til ydelser ved arbejdsløshed i henhold til lovgivningen i en medlemsstat, og den begrænsning, der kunne ske i retten til ophold for en person, der søger beskæftigelse på en anden medlemsstats område. Jeg kan ikke se den nødvendige retlige sammenhæng mellem retten til ydelser ved arbejdsløshed i hjemstaten og ret til ophold i modtagerstaten. Jeg skal endvidere her påpege, at retten til ophold udmærket kan gøres gældende af personer, der ikke har ret til ydelser ved arbejdsløs i deres hjemstat, f. eks. fordi de søger deres første ansættelse. Den tre måneders frist, som er indeholdt i artikel 8, stk. 1, litra a), i direktiv 68/360, hvortil Det Forenede Kongerige ligeledes har henvist, finder jeg heller ikke overbevisende. Den omstændighed, at medlemsstaterne anerkender, at arbejdstagere, som har lønnet beskæftigelse af en påregnet varighed på indtil tre måneder, har ret til ophold, uden at der udstedes opholdsbevis, forekommer mig ikke at være en logisk begrundelse for, at en person, der igennem tre måneder og én dag har søgt beskæftigelse på en anden medlemsstats område, ikke længere skulle have ret til ophold der.

33. Jeg skal tilføje, at det forekommer mig vanskeligt at godtage henvisningen til tre måneders fristen, der er anført i den erklæring, der er optaget i rådsprotokollatet. Foruden den inkonsekvens der ville ligge i, in fine, at tillægge denne erklæring en retlig betydning, som jeg allerede har nævnt, at den forekommer mig ikke at have, vil selve fristen kunne imødegås, selv om den alene betragtes rent praktisk. Er det egentlig relevant at henvise til en frist, fastsat i 1968 af seks medlemsstater, når arbejdsmarkedet i det udvidede Europa i slutningen af firserne frembyder betragtelige forskelle i forhold til arbejdsmarkedet i slutningen af tresserne. Den tid, det gennemsnitlig tager at søge beskæftigelse, er steget betydeligt fra 1968 til nu. Såfremt man fastholder denne tre måneders frist, som forudset af medlemsstaterne i 1968, ville man lade dette forhold ude af betragtning. Jeg, for min del, kan ikke tilslutte mig dette.

34. Jeg skal således konstatere, at der ikke foreligger noget klart sammenligningsgrundlag, ud fra hvilket begrebet en rimelig frist kan fastsættes, og at fastsættelsen heraf ikke fuldstændig frit kan overlades medlemsstaterne. I Domstolens praksis er der ganske vist tidligere henvist til rimelige frister, der ikke var nærmere angivet i forhold til tilsvarende frister, der var behørigt og udtrykkeligt fastsat. I dom af 7. juli 1976, Watson og Belmann, udtalte Domstolen med hensyn til EF-statsborgeres afgivelse af en erklæring om indrejse på en anden medlemsstats område, at

»(der) foreligger ... kun en overtrædelse af bestemmelser i Traktaten i tilfælde, hvor fristen ikke er af en *rimelig længde*« [31].

30 — Rådets forordning af 14.6.1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet (EFT 1971 II, s. 366).

31 — Præmis 19 (sag 118/75, Sml. s. 1185), min fremhævelse; jf. ligeledes dom af 12.12.1989 (sag C-265/88, Lothar Messner, Sml. s. 4209, præmis 12).

Men når spørgsmålet som i nærværende sag er, om en person *har* ret til ophold i henhold til fællesskabsrettens *princip* herom, og det ikke som i den ovenfor anførte dom drejer sig om, i hvilket omfang *regler til gennemførelse* heraf, der ikke direkte anfægter den traktatsikrede ret til ophold, kan iværksættes ved national lovgivning, finder jeg, at de ulemper, der i retlig henseende følger af en henvisning til grænser, hvis rimelighed mere beror på et ønske end en definition, er ude af proportion. Herved ville det i realiteten nærmest åbenlyst blive overladt den nationale lovgiver at fastsætte omfanget af retten til ophold for personer, der søger beskæftigelse, hvorved den holdning, som Domstolen har indtaget med hensyn til nødvendigheden af en fællesskabsretlig definition af anvendelsesområdet for reglerne om arbejdskraftens frie bevægelighed, ganske ville blive ladt ude af betragtning.

35. Domstolen har ved at forbeholde sig adgang til kontrol med, at fristerne ifølge nationale lovgivninger ikke er urimelige, vist, at den mener, at afgrænsningen af opholdsrettens omfang ikke helt og aldeles kan overlades medlemsstaterne. Ved fastsættelsen af nationale frister vil der således gælde en vis fællesskabsretlig minimumsramme. En sådan løsning er imidlertid næsten at sidestille med en a posteriori henvisning til national ret, hvilket principielt er angribeligt. Domstolen bør, i det omfang det er muligt gennem sine fortolkninger, give nationale myndigheder og retsinstanser mulighed for sikkert og overbevisende at fastlægge de rettigheder, der er indeholdt i fællesskabsretten. Fortolkninger, der fører til fortsat usikkerhed, bør i videst muligt omfang undgås, da det er indlysende, at de vil gøre varigt indgreb i den ensartethed, der er nødvendig ved anvendelse af fællesskabsretten.

36. Man kan derfor overveje, om den eneste udvej, der både er i overensstemmelse med de nuværende fællesskabsregler og samtidig begrundet i de hensyn, der må tages til den udvikling, der er sket på arbejdsmarkedet i løbet af de to sidste årtier, ikke består i en *realistisk* udformning af en begrænsning i retten til ophold. Kan man ikke forestille sig, at en EF-statsborger, der søger beskæftigelse på en anden medlemsstats område, nyder denne ret, *lige så længe* han *aktivt, vedholdende* og *seriøst* søger beskæftigelse? Set under denne synsvinkel kan de nationale myndigheder f.eks. lægge vægt på, at den pågældende i flere tilfælde ikke har accepteret beskæftigelsestilbud, der svarer til hans personlige egenskaber og kvalifikationer, og opfordre ham til at udrejse af landet, mens den omstændighed, at han i henhold til modtagerstatens lovgivning har ret til offentlig hjælp, ikke kan begrunde en sådan foranstaltning uden hensyntagen til, om han reelt søger beskæftigelse.

37. Den opfattelse, jeg netop har skitseret, harmonerer i et vist omfang med, hvad der følger af Domstolens praksis, som det fremgår af den førnævnte Levin-dom og Kempf-dommen [32], samt af en nyere afgørelse fra Domstolen, nemlig dom af 31. maj 1989 i Bettray-sagen [33], hvori Domstolen ved definitionen af anvendelsesområdet for reglerne om arbejdskraftens frie bevægelighed særligt bemærkede, at disse kun omfatter udøvelse af *faktisk* og *reel* virksomhed. Heri opfordrer Domstolen nationale myndigheder og retsinstanser til at foretage en konkret vurdering af indholdet af de aktiviteter, der udføres af dem, der påberåber sig status som arbejdstagere. Med hensyn til at søge beskæftigelse ville dette på sin vis svare til at

32 — Dom af 3 6 1986 (sag 139/85, Sml. s. 1741).

33 — Sag 344/87, Sml. s. 1621.

gøre retten til ophold afhængig af, »at der faktisk og reelt søges en faktisk og reel virksomhed«. Ville der være alvorlige hindringer for en sådan vurdering?

38. Det første man tænker på, er risikoen for, at personer under foregivende af at søge beskæftigelse — som de i realiteten søger temmelig passivt — flytter til en anden medlemsstat for at oppebære sociale ydelser i henhold til denne stats lovgivning. Lad mig straks bemærke, at denne risiko forekommer mig at være meget begrænset. Lebondommen af 18. juni 1987 synes klart at have fastlagt omfanget af princippet om ligebehandling af vandrende og indenlandske arbejdstagere med hensyn til sociale fordele, idet Domstolen heri udtalte, at den ligestilling med hensyn til sociale fordele, der er fastsat i artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1612/68, kun gælder »for arbejdstagere og ikke for statsborgere i medlemsstaterne, som flytter for at søge beskæftigelse« [34]. Dette synes at indebære, at selv om personer, der søger beskæftigelse i en anden medlemsstat, i henhold til princippet om arbejdskraftens frie bevægelighed har ret til at indrejse og tage ophold dér, så kan de ikke gøre krav på ligebehandling med hensyn til de sociale fordele i forbindelse hermed. Selv om man tager hensyn til en nyere tendens til at tillægge EØF-Traktaten, og i konsekvens heraf princippet om ligebehandling i Traktatens artikel 7 [35], et videre anvendelsesområde, medfører dette ikke, at en person, der søger beskæftigelse på en anden medlemsstats område, på grundlag af den aktuelle fællesskabsret kan gøre krav på ligebehandling med hensyn til de sociale fordele, lovgivningen i denne stat indeholder. Risikoen for misbrug af sociale fordele ved et forlænget ophold på en medlemsstats område, forekommer mig derfor ikke afgørende for udfaldet af nærværende sag.

39. Jeg skal tilføje, at de nationale myndigheders kontrol med, at der seriøst, reelt og vedholdende søges beskæftigelse, under alle omstændigheder gør det muligt at afsløre de personer, der ikke for alvor søger beskæftigelse. Det bemærkes, at disse ikke vil kunne gøre krav på opholdsret, end ikke selv om de er ankommet til modtagerstatens område kort tid forinden, og de kan følgelig heller ikke misbruge de i den nationale ret hjemlede sociale fordele.

40. Jeg lægger ikke skjul på, at der kan være ulemper i forbindelse med de foranstaltninger, der praktisk skal iværksættes, ved at vælge en løsning, der indebærer en konkret vurdering af den pågældende EF-statsborgers forhold, fremfor en formel »pakke«-løsning, der alene er baseret på en frist. Det må imidlertid tages i betragtning, at sådanne kontrolforanstaltninger ikke er en nyskabelse for de nationale administrationer. I reglerne om ydelser ved arbejdsløshed er den fortsatte udbetaling heraf som oftest betinget af, at der faktisk søges beskæftigelse, og foreskriver derfor tilsvarende kontrolforanstaltninger. En sådan kontrol er i øvrigt nævnt i artikel 69, stk. 1, litra b), i forordning nr. 1408/71.

41. Det er således min opfattelse, at en løsning, hvorefter retten til ophold afhænger af, at der seriøst og reelt søges beskæfti-

34 — Domskonklusionens nr. 3 (sag 316/85, Sml. s. 2811, jf. s. 2832).

35 — Jf. dom af 2.2.1989 (sag 186/87, Cowan, Sml. s. 195).

gelse, ikke ville blive mødt med alvorlige indvendinger, selv om den fra de nationale myndigheders side kræver en større indsats end at kigge i en kalender. Skal man foretrække dette frem for en løsning, hvorefter det overlades medlemsstaterne at fastsætte en rimelig frist, som Domstolen gennem præjudicielle anmodninger fra de nationale retter fører en vis kontrol med? For mig at se er svaret ja. Da der ikke findes fællesskabsbestemmelser om ophold i forbindelse med beskæftigelsessøgning på en anden medlemsstats område, er det min overbevisning, at den realistiske løsning er den, der ligger den bestående fællesskabsret nærmest, navnlig såfremt man tager Domstolens praksis i betragtning, hvorefter de begreber, der afgrænser anvendelsesområde for arbejdskraftens frie bevægelighed, nødvendigvis er af fællesskabsretlig karakter. Denne løsning har endvidere den fordel, der i mine øjne ikke er ubetydelig, nemlig at der herved også tages hensyn til realiteterne på arbejdsmarkedet i modtagermedlemsstaten. På denne baggrund vil jeg foreslå Domstolen at vælge en sådan fremgangsmåde.

42. Inden jeg sætter endeligt punktum for mit forslag, skal jeg nævne en tendens i den nyere lovgivning om ret til ophold i en anden medlemsstat for statsborgere i én medlemsstat. Rådet vedtog den 28. juni 1990 tre direktiver om henholdsvis »opholdsret« [36], om »opholdsret for lønmodtagere og selvstændige, der er ophørt med erhvervsaktivitet« [37] og om »opholdsret for studerende« [38]. Førstnævnte direktiv bestemmer, at medlemsstaterne giver opholdsret til EF-statsborgere, der ikke har ret hertil i henhold til andre bestemmelser, når de er omfattet af en sygeforsikringsordning og råder over tilstrækkelige midler. Gyldigheden af den opholdstilladelse, der udstedes til de pågældende, kan begrænses til fem år med mulighed for fornyelse, dog således at medlemsstaterne, hvis de finder det nødvendigt, kan kræve, at tilladelsen skal fornyes ved udløbet af de første to år af opholdet. De to andre direktiver gør ligeledes opholdsret betinget af, at de pågældende har tilstrækkelige midler til ikke at »falde værtsmedlemsstatens sociale system til byrde«. Den 30. juni 1992 er fastsat som dato for, hvornår direktiverne skal være efterkommet. Det bemærkes herved, at det første direktiv fastsætter en opholdsret af betydelig varighed, uden at det er nødvendigt at dokumentere en økonomisk aktivitet. Det bemærkes endvidere, at alle tre direktiver som ufravigelig betingelse for opholdsretten kræver tilstrækkelige midler.

43. Rådets seneste stilling til disse tre afgrænsede grupper af EF-statsborgere forekommer mig ikke at præjudicere de betingelser, der er stillet i fællesskabsretten med hensyn til en anden gruppe, nemlig personer, der søger beskæftigelse. Med hensyn til denne gruppe henviste Rådets erklæring af 15. oktober 1968 i det mindste stiltiende til en betingelse om tilstrækkelige midler. Af det tidligere anførte fremgår imidlertid, at der ikke kan tages hensyn til denne erklæring ved fortolkningen af fællesskabsretten vedrørende den omtvistede opholdsret i nærværende sag. Jeg kan ikke se nogen retlig begrundelse for, nu på grundlag af direktiverne af 28. juni 1990, at indføre en betingelse om tilstrækkelige midler, da disse omhandler EF-statsborgere, hvis opholdsret Rådet hidtil har undladt at regulere. Såfremt Domstolen i praksis stillede betingelse om, at en person, der søger beskæftigelse, skal råde over tilstrækkelige midler for ikke at falde værtsmedlemsstatens sociale system til byrde, ville det nødvendigvis rejse problemer i forhold til, hvad Domstolen udtalte i

36 — Direktiv 90/364/EØF (EFT L 180, s. 26).
37 — Direktiv 90/365/EØF (EFT L 180, s. 28).
38 — Direktiv 90/366/EØF (EFT L 180, s. 30).

Kempf-dommen, nemlig at de begreber, der er afgørende for anvendelsesområdet for arbejdskraftens frie bevægelighed, ikke ville have fællesskabsretlig rækkevidde, hvis en arbejdstager mistede sine rettigheder i henhold til princippet om arbejdskraftens frie bevægelighed, »såfremt han ansøger om offentlig bistandshjælp i henhold til modtagerstatens nationale lovgivning«[39]. Rådets nyere direktiver om opholdsret forekommer mig således ikke at kunne begrunde en ændring af synspunkterne i mit forslag.

44. Afslutningsvis skal jeg foreslå Domstolen følgende besvarelse:

»1) En statsborger i en medlemsstat, der søger beskæftigelse på en anden medlemsstats område, har i henhold til princippet om arbejdskraftens frie bevægelighed ret til at opholde sig dér, sålænge han faktisk og seriøst søger beskæftigelse, idet myndighederne i værtsmedlemsstaten ikke blot under henvisning til udløb af en i national lovgivning fastsat frist kan opfordre ham til at udrejse af landet uden at have konstateret, at han ikke længere søger beskæftigelse.

2) Nationale retsinstanser kan ved fastsættelsen af det nærmere indhold af den under punkt 1 anførte opholdsret ikke tage hensyn til den erklæring, der blev vedtaget af Rådet den 15. oktober 1968.«

39 — Sag 139/85, jf. ovenfor, præmis 15.