

DOMSTOLENS DOM
7. juli 1992 *

I sag C-370/90,

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

The Queen

mod

Immigration Appeal Tribunal og Surinder Singh,

ex parte: Secretary of State for the Home Department,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af traktatens artikel 52 og Rådets direktiv 73/148/EØF af 21. maj 1973 om ophævelse af rejse- og opholdsbegrænsningerne inden for Fællesskabet for statsborgere i medlemsstaterne med hensyn til etablering og udveksling af tjenesteydelser (EFT L 172, s. 14),

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, O. Due, afdelingsformændene R. Joliet, F. A. Schockweiler, F. Grévisse og P. J. G. Kapteyn samt dommerne G. F. Mancini, C. N. Kakouris, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias, M. Diez de Velasco, M. Zuleeg, J. L. Murray og D. A. O. Edward,

generaladvokat: G. Tesauro

justitssekretær: ekspeditionssekretær H. A. Rühl,

* Processprog: engelsk.

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

- Det Forenede Kongeriges regering ved Rosemary Caudwell, Treasury Solicitor's Department, som befuldmægtiget, bistået af Barrister David Pannick
- Surinder Singh ved QC of the Bar of England and Wales Richard Plender og Barrister Nicholas Blake for advokatfirmaet T. I. Clough and Co., Solicitors
- Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent António Caeiro og Nicholas Khan, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 24. marts 1992 er afgivet mundtlige indlæg af Det Forenede Kongeriges regering ved John F. Collins, Treasury Solicitor's Department, bistået af Barrister Stephen Richards, af Surinder Singh og af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 20. maj 1992,

afsagt følgende

Dom

- 1 Ved kendelse af 19. oktober 1990, indgået til Domstolen den 17. december 1990, har High Court of Justice (Queen's Bench Division) i medfør af EØF-traktatens artikel 177 forelagt Domstolen et præjudicielt spørgsmål vedrørende fortolkningen af traktatens artikel 52 og Rådets direktiv 73/148/EØF af 21. maj 1973 om ophævelse af rejse- og opholdsbegrænsningerne inden for Fællesskabet for statsborgere i medlemsstaterne med hensyn til etablering og udveksling af tjenesteydelser (EFT L 172, s. 14, herefter benævnt »direktiv 73/148«).

- 2 Spørgsmålet er blevet rejst under en tvist mellem Surinder Singh, der er indisk statsborger, og Secretary og State for the Home Department, som den 15. december 1988 traf bestemmelse om Singh's udsendelse fra Det Forenede Kongerige.

- 3 Det fremgår af forelæggelseskendelsen, at Singh den 29. oktober 1982 i Bradford (Det Forenede Kongerige) indgik ægteskab med Rasphal Purewal, der er britisk statsborger. Fra 1983 til 1985 var ægtefællerne Singh beskæftiget i Tyskland som arbejdstagere. I slutningen af 1985 vendte de tilbage til Det Forenede Kongerige med henblik på at udøve selvstændig erhvervsvirksomhed.

- 4 I 1986 fik Singh i sin egenskab af ægtefælle til en britisk statsborger midlertidig opholdstilladelse i Det Forenede Kongerige. I juli 1987 blev der efter begæring fra hans hustru afsagt et decree nisi of divorce (foreløbig retsafgørelse om skilsmisse i afventning af nærmere bestemmelse om en række af retsvirkningerne heraf) over for Singh. De britiske myndigheder begrænsede herefter gyldighedsperioden for Singh's opholdstilladelse og afslog at give ham permanent opholdstilladelse som ægtefælle til en britisk statsborger.

- 5 Singh opholdt sig lovligt i det Forenede Kongerige indtil den 23. maj 1988, da han hævede en sag, anlagt til prøvelse af den administrative afgørelse, hvorved han var blevet nægtet permanent opholdstilladelse. Singh har siden dette tidspunkt opholdt sig i Det Forenede Kongerige uden tilladelse hertil.

- 6 Afgørelsen af 15. december 1988 om Singh's udsendelse blev truffet på grundlag af bestemmelserne i Section 3(5)(a) i Immigration Act 1971 om udlændinge, der retsstridigt opholder sig i Det Forenede Kongerige efter udløbet af deres opholdstilladelse.

- 7 Den 17. februar 1989 blev der afsagt dom om endelig opløsning af ægtefællerne Singh's ægteskab.

8 Singh indbragte herefter afgørelsen af 15. december 1988 for en »adjudicator«, som den 3. marts 1989 traf bestemmelse om, at Singh ikke kunne få medhold. Denne afgørelse blev indbragt for Immigration Appeal Tribunal, som ved dom af 17. august 1989 gav Singh medhold med den begrundelse, at denne måtte antages at have »en fællesskabsretlig rettighed som ægtefælle til en britisk statsborger, som selv havde et fællesskabsretligt krav på at kunne etablere sig som selvstændig erhvervsdrivende her i landet«.

9 Secretary of State for the Home Department indbragte denne dom for High Court of Justice (Queen's Bench Division) i form af en sag om »judicial review«, og sidstnævnte retsinstant har herefter forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Når en gift kvinde, der er statsborger i en medlemsstat, har udøvet sine rettigheder i henhold til traktaten i en anden medlemsstat ved at udøve erhvervsmæssig beskæftigelse dér, og hun indrejser og tager ophold i den medlemsstat, hvor hun er statsborger, med henblik på at drive en selvstændig erhvervsvirksomhed sammen med sin ægtefælle, har denne (der ikke er EF-borger) da i henhold til Romtraktatens artikel 52 og Rådets direktiv 73/148/EØF af 21. maj 1973 krav på at kunne indrejse og tage ophold i denne medlemsstat sammen med sin hustru?«

10 Hvad nærmere angår de faktiske omstændigheder i hovedsagen, de relevante fællesskabsretlige bestemmelser, retsforhandlingernes forløb samt de skriftlige indlæg for Domstolen henvises til retsmøderapporten. Disse omstændigheder omtales derfor kun i det følgende i det omfang, det er nødvendigt for forståelsen af Domstolens argumentation.

11 Ved det præjudicielle spørgsmål ønsker den forelæggende retsinstant oplyst, hvorvidt traktatens artikel 52 og direktiv 73/148 skal fortolkes således, at en medlemsstat i henhold hertil er forpligtet til at tillade indrejse til og ophold på sit område for en ægtefælle — uanset dennes nationalitet — til en statsborger i medlemsstaten, som sammen med ægtefællen er udrejst til en anden medlemsstat for dér at udøve en lønnet beskæftigelse, jf. traktatens artikel 48, og som på ny indrejser og etablerer sig, jf. traktatens artikel 52, i den medlemsstat, som han eller hun er statsborger i.

- 12 Det bemærkes først, at det ikke er blevet gjort gældende, at Singh's og Purewal's ægteskab skulle have været et proformaægteskab, og dernæst, at det forhold, at ægteskabet i 1989 blev endeligt opløst ved dom, er uden betydning for det præjudicielle spørgsmål, som angår grundlaget for Singh's ret til ophold i perioden forud for afsigelsen af denne dom.
- 13 Singh og Kommissionen har gjort gældende, at en statsborger i en medlemsstat, der vender tilbage til denne efter at have udøvet en erhvervsmæssig beskæftigelse i en anden medlemsstat, må sidestilles med en statsborger i en anden medlemsstat, som indrejser i den førstnævnte medlemsstat for at etablere sig dér. En sådan statsborger i førstnævnte medlemsstat må på grundlag af princippet om forbud mod forskelsbehandling i traktatens artikel 7 have krav på de samme vilkår og må derfor kunne støtte ret på traktatens artikel 52 for så vidt angår spørgsmålet om ret til ophold for ægtefællen, når denne ikke er statsborger i en medlemsstat.
- 14 Det Forenede Kongeriges regering har heroverfor gjort gældende, at en EF-borger, der vender tilbage til sit hjemland, ikke kan sidestilles med statsborgere i andre medlemsstater, idet den pågældende ikke indrejser og tager ophold i landet på grundlag af fællesskabsretten, men på grundlag af national ret. Traktatens artikel 52 og direktiv 73/148 kan derfor ikke finde anvendelse på en sådan person. Det Forenede Kongeriges regering har herudover gjort gældende, at det ville få paradoksale følger, såfremt fællesskabsretten fandt anvendelse på en person, der vender tilbage til sit oprindelsesland, idet det efter fællesskabsretten da bl.a. ville være muligt at udsende vedkommende fra landet, og idet en anerkendelse af en ret til ophold for ægtefæller ville medføre en større risiko for den form for misbrug, der er knyttet til proformaægteskaber.
- 15 Det bemærkes, at Domstolen i dommen af 7. juli 1976 (sag 118/75, Watson og Belmann, Sml. s. 1185, præmis 16) har fastslået, at traktatens artikel 48 og 52 samt Rådets forordning (EØF) nr. 1612/68 af 15. oktober 1968 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet (EFT 1968 II, s. 467), Rådets direktiv 68/360/EØF af 15. oktober 1968 om afskaffelse af restriktioner om rejse og ophold inden for Fællesskabet for medlemsstaternes arbejdstagere og deres familiemedlemmer (EFT 1968 II, s. 477) og direktiv 73/148 er udtryk for et grundlæggende

princip, som er fastslået i traktatens artikel 3, litra c), hvori det hedder, at Fællesskabets virke, med de i artikel 2 nævnte mål for øje, skal indebære fjernelse af hindringerne for den frie bevægelighed for personer mellem medlemsstaterne.

- 16 Domstolen har endvidere i dommen af 7. juli 1988 (sag 143/87, Stanton, Sml. s. 3877, præmis 13) fastslået, at alle traktatens bestemmelser vedrørende den frie bevægelighed for personer skal gøre det lettere for EF-borgerne at udøve erhvervs-mæssig beskæftigelse af enhver art på hele Fællesskabets område, og at disse bestemmelser indeholder et forbud mod foranstaltninger, som kan skade disse borgere, såfremt de ønsker at udøve en erhvervs-mæssig beskæftigelse på en anden medlemsstats område.
- 17 Medlemsstaternes statsborgere har i denne forbindelse navnlig en ret, som udspringer direkte af traktatens artikel 48 og 52, til at indrejse og tage ophold i andre medlemsstater med henblik på dér at udøve en erhvervs-mæssig beskæftigelse som forudsat i disse bestemmelser (jf. herved dom af 8.4.1976, sag 48/75, Royer, Sml. s. 497, præmis 31, og af 5.2.1991, sag C-363/89, Roux, Sml. I, s. 273, præmis 9).
- 18 Hvad angår Rådets forordninger og direktiver om den frie bevægelighed for arbejdstagere og selvstændige erhvervsdrivende inden for Fællesskabet, jf. navnlig artikel 10 i forordning nr. 1612/68, artikel 1 og 4 i direktiv 68/360 og artikel 1, litra c), og artikel 4 i direktiv 73/148, foreskriver disse, at medlemsstaterne skal indrømme sådanne personers ægtefæller og børn en ret til ophold svarende til den, der tilkommer den pågældende selv.
- 19 En statsborger i en medlemsstat kunne opgive at forlade sit oprindelsesland for i en anden medlemsstat at udøve en lønnet beskæftigelse eller en selvstændig erhvervs-virksomhed i traktatens forstand, såfremt vedkommende ikke ved en tilbagevenden

til den medlemsstat, hvori han eller hun er statsborger, med henblik på at udøve en lønnet beskæftigelse eller en selvstændig erhvervsvirksomhed er underlagt vilkår med hensyn til indrejse og ophold, der er mindst lige så fordelagtige som dem, vedkommende i henhold til traktaten eller den afledte ret har krav på i en anden medlemsstat.

- 20 En statsborger i en medlemsstat kunne navnlig opgive noget sådant, såfremt ikke også hans eller hendes ægtefælle og børn havde tilladelse til at indrejse og tage ophold i medlemsstaten på vilkår, der er mindst lige så fordelagtige som dem, sådanne personer i henhold til fællesskabsretten har krav på i en anden medlemsstat.
- 21 Det følger heraf, at en statsborger i en medlemsstat, der er udrejst til en anden medlemsstat for dér at udøve en lønnet beskæftigelse, jf. traktatens artikel 48, og som på ny indrejser og tager ophold i den medlemsstat, som vedkommende er statsborger i, med henblik på at udøve en selvstændig erhvervsvirksomhed, i henhold til traktatens artikel 52 har ret til at lade sig ledsage af sin ægtefælle, der er statsborger i et tredjeland, på samme vilkår som dem, der er fastlagt i forordning nr. 1612/68, direktiv 68/360 eller direktiv 73/148.
- 22 Der må gives Det Forenede Kongerige medhold i, at når en statsborger i en medlemsstat indrejser og tager ophold i denne, sker dette på grundlag af de rettigheder, som er knyttet til vedkommendes nationalitet, og ikke på grundlag af de rettigheder, som han eller hun har i henhold til fællesskabsretten. Det bemærkes herved navnlig, at en stat, således som det da også fremgår af artikel 3 i den fjerde tillægsprotokol til den europæiske menneskerettighedskonvention, ikke fra sit territorium kan afvise eller udvise en af sine statsborgere.
- 23 Denne sag drejer sig imidlertid ikke om en rettighed i henhold til national ret, men om EF-borgeres ret efter traktatens artikel 48 og 52 til fri bevægelighed og til at etablere sig. Disse rettigheder ville ikke få fuld gennemslagskraft, såfremt en EF-borger kunne opgive at udøve dem som følge af hindringer for hans eller hendes ægtefælles indrejse og ophold i EF-borgerens oprindelsesland. En ægtefælle til

en EF-borger, der har udnyttet de nævnte rettigheder, må derfor ved EF-borgerens tilbagevenden til sit oprindelsesland tillægges mindst de samme rettigheder med hensyn til indrejse og ophold som dem, vedkommende har i henhold til fællesskabsretten i tilfælde af, at hans eller hendes ægtefælle vælger at indrejse og tage ophold i en anden medlemsstat. Det bemærkes endvidere, at traktatens artikel 48 og 52 ikke er til hinder for, at medlemsstaterne over for ægtefæller til deres statsborgere, som er udlændinge, anvender regler vedrørende indrejse og ophold, der er mere fordelagtige end dem, som fællesskabsretten foreskriver.

24 Hvad angår den risiko for misbrug, som Det Forenede Kongerige har henvist til, bemærkes blot, at det fremgår af Domstolens faste praksis (jf. navnlig dom af 7.2.1979, sag 115/78, *Knoors*, Sml. s. 399, præmis 25, og af 3.10.1990, sag C-61/89, *Bouchoucha*, Sml. I, s. 3551, præmis 14), at personer, der er omfattet af traktat-hjemlede rettigheder, ikke kan påberåbe sig disse med henblik på uretmæssigt at unddrage sig en anvendelse af national lovgivning, ligesom disse rettigheder ikke er til hinder for, at medlemsstaterne træffer de fornødne foranstaltninger til at forhindre misbrug af denne art.

25 Det præjudicielle spørgsmål må herefter besvares med, at traktatens artikel 52 og direktiv 73/148 skal fortolkes således, at en medlemsstat i henhold hertil er forpligtet til at tillade indrejse til og ophold på sit område for en ægtefælle — uanset dennes nationalitet — til en statsborger i medlemsstaten, som sammen med ægtefællen er udrejst til en anden medlemsstat for dér at udøve en lønnet beskæftigelse, jf. traktatens artikel 48, og som på ny indrejser og etablerer sig, jf. traktatens artikel 52, i den medlemsstat, som han eller hun er statsborger i. Ægtefællen skal mindst indrømmes de samme rettigheder som dem, vedkommende ville blive indrømmet efter fællesskabsretten, såfremt hans eller hendes ægtefælle indrejste og tog ophold i en anden medlemsstat.

Sagens omkostninger

26 De udgifter, der er afholdt af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN

vedrørende det spørgsmål, der er forelagt af High Court of Justice (Queen's Bench Division) ved kendelse af 19. oktober 1990, for ret:

EØF-traktatens artikel 52 og Rådets direktiv 73/148/EØF af 21. maj 1973 om ophævelse af rejse- og opholdsbegrænsningerne inden for Fællesskabet for statsborgere i medlemsstaterne med hensyn til etablering og udveksling af tjenesteydelser skal fortolkes således, at en medlemsstat i henhold hertil er forpligtet til at tillade indrejse til og ophold på sit område for en ægtefælle — uanset dennes nationalitet — til en statsborger i medlemsstaten, som sammen med ægtefællen er udrejst til en anden medlemsstat for dér at udøve en lønnet beskæftigelse, jf. traktatens artikel 48, og som på ny indrejser og etablerer sig, jf. traktatens artikel 52, i den medlemsstat, som han eller hun er statsborger i. Ægtefællen skal mindst indrømmes de samme rettigheder som dem, vedkommende ville blive indrømmet efter fællesskabsretten, såfremt hans eller hendes ægtefælle indrejste og tog ophold i en anden medlemsstat.

Due	Joliet	Schockweiler	Grévisse	Kapteyn
Mancini	Kakouris	Moitinho de Almeida	Rodríguez Iglesias	
Díez de Velasco	Zuleeg	Murray	Edward	

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 7. juli 1992.

J.-G. Giraud

O. Due

Justitssekretær

Præsident