

KABA

DOMSTOLENS DOM

11. april 2000 *

I sag C-356/98,

angående en anmodning, som Immigration Adjudicator (Det Forenede Kongerige) i medfør af EF-traktatens artikel 177 (nu artikel 234 EF) har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

Arben Kaba

mod

Secretary of State for the Home Department,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af artikel 7, stk. 2, i Rådets forordning (EØF) nr. 1612/68 af 15. oktober 1968 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet (EFT 1968 II, s. 467),

* Processprog: engelsk.

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, G.C. Rodríguez Iglesias, afdelingsformændene J.C. Moitinho de Almeida, D.A.O. Edward, L. Sevón samt dommerne C. Gulmann, J.-P. Puissochet, G. Hirsch, P. Jann (refererende dommer) og H. Ragnemalm,

generaladvokat: A. La Pergola

justitssekretær: ekspeditionssekretær D. Louterman-Hubeau,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

- Arben Kaba ved P. Duffy, QC, og barrister T. Eicke efter fuldmagt fra solicitors E. Guild og N. Rollason
- Det Forenede Kongeriges regering ved M. Ewing, Treasury Solicitor's Department, som befuldmægtiget, bistået af R. Plender, QC
- Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent P.J. Kuijper, Kommissionens Juridiske Tjeneste, og N. Yerrell, der er udstationeret som national ekspert ved Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 15. juni 1999 er afgivet mundtlige indlæg af Arben Kaba ved R. Allen, QC, og T. Eicke, af Det Forenede Kongeriges regering ved M. Ewing, bistået af R. Plender, og af Kommissionen ved P.J. Kuijper,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 30. september 1999,

afsagt følgende

Dom

- 1 Ved kendelse af 25. september 1998, indgået til Domstolen den 1. oktober 1998, har Immigration Adjudicator i medfør af EF-traktatens artikel 177 (nu artikel 234 EF) forelagt to præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af artikel 7, stk. 2, i Rådets forordning (EØF) nr. 1612/68 af 15. oktober 1968 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet (EFT 1968 II, s. 467).
- 2 Spørgsmålene er blevet rejst i forbindelse med en sag mellem Arben Kaba og Secretary of State for the Home Department vedrørende dennes afslag på at meddele Arben Kaba tidsubegrænset opholdstilladelse i Det Forenede Kongerige.

De relevante retsfor skrifter

Fællesskabslovgivning

- 3 Artikel 7, stk. 1 og 2, i forordning nr. 1612/68 bestemmer:

»1. En arbejdstager, der er statsborger i en medlemsstat, må ikke på grund af sin nationalitet behandles anderledes på de øvrige medlemsstaters område end indenlandske arbejdstagere med hensyn til beskæftigelses- og arbejdsvilkår, navnlig for så vidt angår aflønning, afskedigelse og, i tilfælde af arbejdsløshed, genoptagelse af beskæftigelse i faget eller genansættelse.

2. Arbejdstageren nyder samme sociale og skattemæssige fordele som indenlandske arbejdstagere.«

- 4 Artikel 10, stk. 1, i forordning nr. 1612/68 har følgende ordlyd:

«1. Følgende personer har uanset nationalitet ret til at tage bopæl hos en arbejdstager, der er statsborger i en medlemsstat og er beskæftiget på en anden medlemsstats område:

- a) hans ægtefælle og deres efterkommere i lige linje, der er under 21 år eller forsørges af ham

b) arbejdstagerens og hans ægtefælles slægtninge i opstigende linje, når disse forsørges af ham.«

- 5 Artikel 4, stk. 4, i Rådets direktiv 68/360/EØF af 15. oktober 1968 om afskaffelse af restriktioner om rejse og ophold inden for Fællesskabets for medlemsstaternes arbejdstagere og deres familiemedlemmer (EFT 1968 II, s. 477) bestemmer:

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

National lovgivning

- 6 De relevante bestemmelser i national ret er Immigration Act 1971 (udlændingeloven af 1971), Immigration (European Economic Area) Order 1994 (bekendtgørelse fra 1994 om indvandring fra Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, herefter »EEA Order«) og United Kingdom Immigration Rules (House of Commons Paper 395 — regler om indvandring udstedt af Det Forenede Kongeriges parlament i 1994, herefter »Immigration Rules«), som indeholder regler om adgang til og ophold i Det Forenede Kongerige.
- 7 Afsnit 255 i Immigration Rules bestemmer:

»En EØS-statsborger (bortset fra studenter) — og denne borgers familiemedlemmer — som har fået udstedt en opholdstilladelse eller et opholdsdokument med

gyldighed for fem år, og som i overensstemmelse med EEA Order har opholdt sig i Det Forenede Kongerige i fire år og fortsat opholder sig i kongeriget, kan efter ansøgning opnå en tilføjelse til sin opholdstilladelse eller sit opholdsdokument, hvorefter han har ret til at opholde sig i Det Forenede Kongerige uden tidsbegrænsning.«

8 Afsnit 287 i Immigration Rules har følgende ordlyd:

»Betingelserne for, at ægtefællen til en herværende og fastboende person i Det Forenede Kongerige kan meddeles en tidsubegrænset opholdstilladelse er:

- i) Ansøgeren skal være meddelt indrejsetilladelse til Det Forenede Kongerige eller forlænget opholdstilladelse for en periode af 12 måneder og have tilbagelagt en periode på 12 måneder som ægtefælle til en herværende og fastboende person.
- ii) Ansøgeren skal fortsat være ægtefælle til den person, som den pågældende skulle forenes med på grundlag af indrejsetilladelsen eller den forlængede opholdstilladelse, og ægteskabet skal fortsat bestå.
- iii) Begge parter skal have til hensigt at leve i et fast forhold med den anden som dennes ægtefælle.«

9 Det fremgår af section 33, stk. 2 A, i Immigration Act 1971, at »der ved en person, der er bosat i Det Forenede Kongerige, [forstås], at den pågældende har

sin sædvanlige bopæl der og ikke må være underlagt begrænsninger af nogen art i henhold til udlændingelovgivningen med hensyn til det tidsrum, han kan opholde sig i kongeriget«.

- 10 I henhold til den relevante nationale retspraksis er en vandrende arbejdstager, som er statsborger i en af Den Europæiske Unions medlemsstater, og som har bopæl i Det Forenede Kongerige, ikke alene på dette grundlag »bosat« dér i ovennævnte bestemmelses forstand.
- 11 Section 4, stk. 1, i EEA Order bestemmer, at en »kvalificeret person« har ret til at have bopæl i Det Forenede Kongerige, så længe vedkommende har denne status, og denne ret omfatter i henhold til section 4, stk. 2, i EEA Order også den pågældendes familiemedlemmer, herunder ægtefællen. Ifølge section 6 i EEA Order er bl.a. EØS-medlemsstaters statsborgere, som har beskæftigelse i Det Forenede Kongerige som arbejdstagere, »kvalificerede personer«.

Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

- 12 Arben Kaba, der er jugoslavisk statsborger, ankom den 5. august 1991 til Det Forenede Kongerige. Hans ansøgning om indrejsetilladelse til Det Forenede Kongerige i en måned som turist blev afslået, men han forlod ikke landet. I februar 1992 blev der indgivet asylansøgning på hans vegne.
- 13 Den 4. maj 1994 indgik han ægteskab med Virginie Michonneau, som er fransk statsborger, og som han mødte i 1993, mens hun arbejdede i Det Forenede Kongerige. Parret har levet sammen, siden de blev gift. Efter midlertidigt at være

rejst tilbage til Frankrig vendte Virginie Michonneau i januar 1994 tilbage til Det Forenede Kongerige som arbejdssøgende og fik arbejde i april 1994. I november 1994 fik hun en opholdstilladelse for 5 år, der var gyldig til den 2. november 1999. Arben Kaba fik opholdstilladelse i Det Forenede Kongerige for den samme periode i sin egenskab af ægtefælle til en EF-statsborger, der i Det Forenede Kongerige udøver de rettigheder, hun har i henhold til EF-traktaten.

- 14 Den 23. januar 1996 indgav Arben Kaba ansøgning om tidsubegrænset opholdstilladelse i Det Forenede Kongerige.
- 15 Hans ansøgning blev afslået ved afgørelse af 9. september 1996 fra Secretary of State for the Home Department. Ved skrivelse af 3. oktober 1996 anførte Secretary of State, at Arben Kaba ikke opfyldte de betingelser, der stilles i afsnit 255 i Immigration Rules, eftersom hans ægtefælle kun havde opholdt sig i Det Forenede Kongerige i overensstemmelse med EEA Order i et år og ti måneder.
- 16 Den 15. september 1996 indbragte Arben Kaba denne afgørelse for Immigration Adjudicator, idet han gjorde gældende, at de bestemmelser i Immigration Rules, der fandt anvendelse over for »herværende og fastboende« personer i Det Forenede Kongerige, var mere gunstige end dem, der gjaldt for hans ægtefælle og ham.
- 17 Det er Immigration Adjudicator's opfattelse, at situationen i den for retten verserende sag kan sammenlignes med den, der dannede grundlag for dommen af 17. april 1986 (sag 59/85, Reed, Sml. s. 1283), hvori Domstolen udtalte, at en vandrende arbejdstagers mulighed for at opnå tilladelse til, at hans ugifte

samlever, som ikke er statsborger i modtagermedlemsstaten, tager bopæl hos ham, udgør en »social fordel« i den forstand, hvori udtrykket anvendes i forordning nr. 1612/68.

- 18 Immigration Adjudicator har dog anført, at selv om Domstolen i Reed-dommen har fastslået, at en medlemsstat, som giver sine egne borgere en social fordel, jf. artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1612/68, ikke kan nægte vandrede arbejdstagere, som er statsborgere i de øvrige medlemsstater, samme fordel, har Domstolen i præmis 23 i dom af 7. juli 1992 (sag C-370/90, Singh, Sml. I, s. 4265) tillige udtalt, at EF-traktatens artikel 48 og 52 (efter ændring nu artikel 39 EF og 43 EF) 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.
- 19 Immigration Adjudicator har herefter besluttet at udsætte sagen og stille Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
 - »1) Er retten til at ansøge om tidsubegrænset opholdstilladelse i Det Forenede Kongerige og retten til at få ansøgningen behandlet en 'social fordel' i den i artikel 7, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 1612/68 forudsatte betydning?
 - 2) Foreligger der ulovlig forskelsbehandling i strid med artikel 7, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 1612/68 i forbindelse med kravet til ægtefæller til EF-borgere om, at de skal have boet i Det Forenede Kongerige i fire år, inden

ansøgningen om tidsubegrænset opholdstilladelse i Det Forenede Kongerige kan fremsættes og behandles (jf. afsnit 255 i United Kingdom Immigration Rules, House of Commons Paper 395), sammenlignet med det krav om 12 måneders ophold, før en sådan ansøgning kan fremsættes, som gælder for ægtefæller til britiske statsborgere og ægtefæller til 'herværende og fast-boende' personer i Det Forenede Kongerige (afsnit 287 i United Kingdom Immigration Rules, House of Commons Paper 395)?«

De præjudicielle spørgsmål

- 20 Det bemærkes, at målsætningen med forordning nr. 1612/68, der er at gennemføre arbejdskraftens frie bevægelighed — for at denne kan sikres under behørig hensyntagen til de berørtes frihed og værdighed — kræver, at EF-arbejdstagerens families integration i miljøet i værtslandet kan ske under de bedst mulige betingelser (dom af 13.11.1990, sag C-308/89, Di Leo, Sml. I, s. 4185, præmis 13).
- 21 Artikel 10, stk. 1, i den nævnte forordning bestemmer bl.a., at ægtefællen uanset nationalitet har ret til at tage bopæl hos en arbejdstager, der er statsborger i en medlemsstat og er beskæftiget på en anden medlemsstats område.
- 22 Såfremt ægtefællen ikke er statsborger i en medlemsstat, har vedkommende i henhold til artikel 4, stk. 4, i direktiv 68/360 krav på at få udstedt et opholdsbevis med samme gyldighed som for den arbejdstager, han er knyttet til.

- 23 Det følger heraf, at fællesskabslovgivningen tillægger ægtefæller til vandrende arbejdstagere, som er statsborgere i andre medlemsstater, en ret til ophold af samme omfang som de vandrende arbejdstageres opholdsret.
- 24 Imidlertid har sagsøgeren i hovedsagen ved at ansøge om tidsubegrænset opholdstilladelse i Det Forenede Kongerige som ægtefælle til en vandrende arbejdstager ansøgt om en opholdsret, der er mere omfattende end den, der er tillagt den vandrende arbejdstager selv.
- 25 Selv hvis det antages, at en sådan ret udgør en social fordel i den forstand, hvori udtrykket anvendes i artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1612/68, må det også undersøges, om bestemmelser i en medlemsstat, hvorefter ægtefæller til vandrende arbejdstagere, som er statsborgere i andre medlemsstater, skal have haft bopæl på denne medlemsstats område i mere end fire år, før de kan ansøge om tidsubegrænset opholdstilladelse der og få ansøgningen behandlet, mens ægtefæller til derværende og fastboende personer kun skal have haft bopæl i 12 måneder på dette område, indebærer en forskelsbehandling, som er i strid med fællesskabsretten.
- 26 Det bemærkes i denne forbindelse, at afsnit 255 og 287 i Immigration Rules bestemmer, at den tid, en person skal have haft bopæl i Det Forenede Kongerige for at opnå ret til tidsubegrænset ophold, er kortere for ægtefæller til »herværende og fastboende« personer i Det Forenede Kongerige end for medlemsstaternes statsborgere og deres familiemedlemmer, der ikke opfylder denne betingelse. Personer, som har sædvanlig bopæl i Det Forenede Kongerige og ikke er underlagt begrænsninger af nogen art med hensyn til det tidsrum, de kan opholde sig i kongeriget, betragtes som »herværende og fastboende«.

- 27 Ifølge Domstolens faste praksis forbyder ligebehandlingsprincippet i såvel traktatens artikel 48 som artikel 7 i forordning nr. 1612/68 ikke alene åbenlys forskelsbehandling begrundet i nationalitet, men enhver form for skjult forskelsbehandling, som ved anvendelse af andre kriterier reelt fører til samme resultat (jf. bl.a. dom af 27.11.1997, sag C-57/96, Meints, Sml. I, s. 6689, præmis 44).
- 28 Det bemærkes, at såfremt nationale bestemmelser gør tildelingen af en fordel betinget af, at modtageren skal være til stede og fastboende på statens område, kan denne betingelse lettere opfyldes af indenlandske arbejdstagere end af arbejdstagere, som er statsborgere i andre medlemsstater.
- 29 Det Forenede Kongeriges regering er imidlertid af den opfattelse, at situationen for en ægtefælle til en medlemsstats statsborger, der udøver de rettigheder, som er tillagt vedkommende ved traktaten, ikke kan sammenlignes med situationen for ægtefællen til en person, der er bosat i Det Forenede Kongerige.
- 30 Det må i denne forbindelse fastslås, at på fællesskabsrettens nuværende udviklingstrin er opholdsretten for en medlemsstats statsborgere på en anden medlemsstats område ikke ubetinget. Dette følger dels af de bestemmelser om personers frie bevægelighed, der er indeholdt i afsnit III i tredje del af EF-traktaten, og bestemmelserne i afledt ret til gennemførelse af disse, dels af bestemmelserne i anden del af EF-traktaten, nærmere bestemt EF-traktatens

artikel 8 A (efter ændring nu artikel 18 EF), som tillægger unionsborgerne ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, men samtidig udtrykkeligt henviser til de begrænsninger og de betingelser, der er fastsat i traktaten og i gennemførelsesbestemmelserne hertil.

- 31 Det må derfor antages, at medlemsstaterne har ret til at drage konsekvenserne af den objektive forskel, der kan bestå mellem deres egne statsborgere og statsborgere fra andre medlemsstater, når de fastsætter betingelserne for, at disse personers ægtefæller kan meddeles tidsubegrænset opholdstilladelse til det nationale område.
- 32 Medlemsstaterne kan nærmere bestemt kræve, at ægtefæller til personer, der ikke selv har en ubetinget opholdsret, skal have været bosat i en længere periode end den, der kræves af ægtefæller til personer, som allerede har en ubetinget opholdsret, før medlemsstaterne tildeler dem en sådan ret.
- 33 Når en tidsubegrænset opholdstilladelse først er meddelt, kan der ikke fastsættes betingelser over for dens indehaver. Myndighederne i værtsmedlemsstaten må derfor i forbindelse med ansøgningen kunne kræve, at ansøgeren har etableret en tilstrækkeligt varig tilknytning til denne stat. En sådan tilknytning kan bl.a. bestå i, at ansøgerens ægtefælle har en tidsubegrænset opholdsret på statens område, eller i, at ansøgeren forudgående i en længere periode selv har haft ophold dér.

- 34 Det skal tilføjes, at vandrende arbejdstagere, der er statsborgere i andre medlemsstater, selv kan opnå status som »herværende og fastboende« personer i Det Forenede Kongerige, således at deres ægtefæller efter blot at have haft bopæl dér i tolv måneder kan opnå tidsubegrænset opholdstilladelse i medfør af afsnit 287 i Immigration Rules.
- 35 Af ovenstående grunde og uden at det er fornødent at tage stilling til, om en tidsubegrænset opholdsret på en stats område er en social fordel i den forstand, hvori udtrykket anvendes i artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1612/68, må de forelagte spørgsmål besvares med, at bestemmelser i en medlemsstat, hvorefter ægtefæller til vandrende arbejdstagere, som er statsborgere i andre medlemsstater, skal have haft bopæl på denne medlemsstats område i mere end fire år, før de kan ansøge om tidsubegrænset opholdstilladelse dér og få ansøgningen behandlet, mens ægtefæller til derværende og fastboende personer, som ikke er underlagt nogen begrænsninger med hensyn til det tidsrum, de kan opholde sig dér, kun skal have haft bopæl i 12 måneder på dette område, ikke indebærer en forskelsbehandling, som er i strid med artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1612/68.

Sagens omkostninger

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

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Immigration Adjudicator ved kendelse af 25. september 1998, for ret:

Bestemmelser i en medlemsstat, hvorefter ægtefæller til vandrende arbejdstagere, som er statsborgere i andre medlemsstater, skal have haft bopæl på denne medlemsstats område i mere end fire år, før de kan ansøge om tidsubegrænset opholdstilladelse dér og få ansøgningen behandlet, mens ægtefæller til derværende og fastboende personer, som ikke er underlagt nogen begrænsninger med hensyn til det tidsrum, de kan opholde sig dér, kun skal have haft bopæl i 12 måneder på dette område, indebærer ikke en forskelsbehandling, som er i strid med artikel 7, stk. 2, i Rådets forordning (EØF) nr. 1612/68 af 15. oktober 1968 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet.

Rodríguez Iglesias

Moitinho de Almeida

Edward

Sevón

Gulmann

Puissochet

Hirsch

Jann

Ragnemalm

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 11. april 2000.

R. Grass

G.C. Rodríguez Iglesias

Justitssekretær

Præsident