FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

fremsat den 6. april 2006 [1]

I — Indledning

1. Verwaltungsgericht Darmstadt har anmodet Domstolen om en fortolkning af artikel 64 i Euro-Middelhavsaftalen om oprettelse af en associering mellem Det Europæiske Fællesskab og dets medlemsstater på den ene side og Den Tunesiske Republik på den anden side [2].

2. Spørgsmålet er, hvilken betydning denne aftale har for tidsbegrænsningen af en opholdstilladelse og den efterfølgende afgørelse om udvisning fra Tyskland af en tunesisk statsborger, der var blevet meddelt tidsubegrænset arbejdstilladelse.

3. Selv om Domstolen ved tidligere lejligheder har truffet afgørelse om Fællesskabets aftaler med tredjelande [3], har den endnu ikke truffet afgørelse i sager om aftalen med Tunesien. Domstolen skal således for første gang prøve en Euro-Middelhavsaftale [4].

4. Der er imidlertid præcedens: Dom af 2. marts 1999, El-Yassini [5], hvori indholdet

1 — Originalsprog: spansk.

2 — Undertegnet i Bruxelles den 17.7.1995 (EFT 1998 L 97, s. 2) og godkendt på Det Europæiske Fællesskabs og Det Europæiske Kul- og Stålfællesskabs vegne ved Rådets og Kommissionens afgørelse af 26.1.1998 (98/238/EF, EKSF) (EFT 1998 L 97, s. 1).

3 — Eksempelvis i dom af 15.1.1998, sag C-113/97, Babahenini, Sml. I, s. 183, om samarbejdsaftalen med Algeriet, dom af 11.11.1999, sag C-179/98, Mesbah, Sml. I, s. 7955, og af 20.3.2001, sag C-33/99, Fahmi og Esmoris Cerdeiro-Pinedo Amado, Sml. I, s. 2415, om samarbejdsaftalen med Marokko, dom af 29.1.2002, sag C-162/00, Pokrzeptowicz-Meyer, Sml. I, s. 1049, om associeringsaftalen med Republikken Polen, eller den seneste dom af 12.4.2005, sag C-265/03, Simutenkov, Sml. I, s. 2579, om partnerskabs- og samarbejdsaftalen med Den Russiske Føderation, samt dom af 2.6.2005, sag C-136/03, Dörr og Ünal, Sml. I, s. 4759, og domme af 7.7.2005, sag C-383/03, Dogan, Sml. I, s. 6237, og sag C-373/03, Aydinli, Sml. I, s. 6181, om associeringsaftalen med Tyrkiet. I dom af 30.9.1987, sag 12/86, Demirel, Sml. s. 3719, præmis 9, blev det udtrykkeligt fastslået, at Domstolen har kompetence til at træffe afgørelse om en bestemmelse af denne art.

4 — Nu hvor dette forslag til afgørelse fremsættes, verserer sag C-336/05, Echouikh. Sagen vedrører artikel 64 og 65 i Euro-Middelhavsaftalen med Kongeriget Marokko, undertegnet i Bruxelles den 26.2.1996 (EFT 2000 L 70, s. 2) og godkendt på Det Europæiske Fællesskabs og Det Europæiske Kul- og Stålfællesskabs vegne ved Rådets og Kommissionens afgørelse af 24.1,2000 (2000/204/EF, EKSF) (EFT L 70, s. 1). Sag C-4/05, Güzeli, afventer ligeledes behandling. Sagen omhandler de tyske myndigheders afvisning af at forlænge opholdstilladelsen for en tyrkisk arbejdstager med tidsubegrænset arbejdstilladelse, og i denne sag skal der tages højde for aftalen med Tyrkiet.

5 — Sag C-416/96, Sml. I, s. 1209.

af artikel 40 i den aftale, der var blevet undertegnet med Marokko i 1976[6], blev præciseret. Denne bestemmelse svarer indholdsmæssigt til den bestemmelse, som de her forelagte spørgsmål vedrører. Den foreliggende ret er imidlertid noget usikker på, hvordan denne dom skal anvendes, hvilket ligeledes har givet anledning til visse uoverensstemmelser i forbindelse med behandlingen af nærværende sag.

II — De relevante retsforskrifter

A — *Euro-Middelhavsaftalen med Tunesien*

1. Baggrund

5. Det Europæiske Fællesskab har fra starten skabt retsgrundlag med henblik på at indgå aftaler med andre internationale retssubjekter. Fællesskabet kan i henhold til artikel 310 EF »med en eller flere stater eller internationale organisationer indgå aftaler, hvorved der skabes en associering med gensidige rettigheder og forpligtelser, fælles optræden og særlige procedureregler«[7].

6. Associeringsaftalerne har fire hovedformål: De skal fungere som en forberedelse af tiltrædelse af Den Europæiske Union, udgøre et alternativ til denne tiltrædelse samt gøre det muligt inden for rammerne af samarbejdet at øge udviklingen og fremme samarbejdet mellem regionerne[8]. De aftaler, hvis formål er at yde denne form for internationale støtte, omfatter bl.a. de aftaler, der i 1970'erne blev indgået med de afrikanske Middelhavslande, Marokko[9], Algeriet[10] og Tunesien.

7. Samarbejdsaftalen mellem Det Europæiske Fællesskab og Den Tunesiske Republik blev undertegnet den 25. april 1976[11]. I henhold til aftalens artikel 39 skal »[h]ver medlemsstat [...] tilstå arbejdstagere med tunesisk statsborgerskab, der er beskæftiget på dens område, en ordning, som for så vidt angår arbejdsvilkår og aflønning udelukker enhver forskelsbehandling på grund af nationalitet i forhold til dens egne statsborgere«.

6 — Samarbejdsaftale mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Kongeriget Marokko, undertegnet i Rabat den 27.4.1976, og godkendt på Fællesskabets vegne ved Rådets forordning (EØF) nr. 2211/78 af 26.9.1978 (EFT L 264, s. 1).

7 — Artikel 310 EF, der er baseret på artikel 238 EF, som for sin del er baseret på artikel 14 i konventionen om overgangsbestemmelserne vedrørende traktaten om oprettelse af Det Europæiske Kul- og Stålfællesskab.

8 — D. Hanf, og P. Dengler: »Accords d'association«, *Commentaire Mégret, Le droit de la CE et de l'Union européenne*, bind XII *(Relations extérieures)*, Bruxelles, 2004.

9 — Jf. fodnote 6.

10 — Samarbejdsaftale mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Den Demokratiske Folkerepublik Algeriet, undertegnet i Algier den 26.4.1976 og godkendt på Fællesskabets vegne ved Rådets forordning (EØF) nr. 2210/78 af 26.9.1978 (EFT L 263, s. 1).

11 — EFT 1978 L 265, s. 2. Godkendt ved Rådets forordning (EØF) nr. 2212/78 af 26.9.1978 (EFT L 265, s. 1). På samme dato blev der indgået en anden aftale mellem medlemsstaterne i Det Europæiske Kul- og Stålfællesskab og Den Tunesiske Republik (EFT L 265, s. 119).

2. Euro-Middelhavsaftalen af 17. juli 1995

8. I 1995 blev der i Barcelona afholdt en konference med deltagelse af udenrigsministrene fra Middelhavslandene for at fremme fred, sikkerhed og retfærdighed i området.

9. Fællesskabet har i overensstemmelse med de resultater, der blev opnået på denne konference, erstattet de tidligere aftaler og undertegnet nye [12]. Strukturen i og indholdet af alle aftalerne er meget ensartet [13].

10. Dette er baggrunden for Euro-Middelhavsaftalen med Tunesien, der fra tidspunktet for sin ikrafttræden er trådt i stedet for aftalen fra 1976 [14].

11. Formålet med aftalen anføres i artikel 1, som er at skabe passende rammer for den politiske dialog, gennemføre en gradvis liberalisering af udvekslingen af varer, tjenesteydelser og kapital, udvide samhandelen og sikre et opsving i afbalancerede økonomiske og sociale forbindelser, især gennem dialog og samarbejde, opmuntre til maghrebinsk integration samt fremme samarbejdet på det økonomiske, sociale, kulturelle og finansielle område.

12. I afsnit VI (»Samarbejde på det sociale og kulturelle område«), kapitel 1 (»Bestemmelser vedrørende arbejdstagere«), artikel 64, stk. 1, bestemmes følgende: »Hver medlemsstat indrømmer arbejdstagere med tunesisk statsborgerskab, der er beskæftiget på dens område, en ordning, som for så vidt angår arbejdsvilkår, aflønning og afskedigelse udelukker enhver forskelsbehandling begrundet i nationalitet i forhold til dens egne statsborgere« [15].

13. Denne regel skal fortolkes på baggrund af den »Fælles fortolkningserklæring« vedrørende artikel 64, stk. 1, der er knyttet til aftalens slutakt, og hvoraf følgende fremgår: »Artikel 64, stk. 1, må med hensyn til udelukkelse af forskelsbehandling i forbindelse med afskedigelse ikke bringes i anvendelse med henblik på at opnå fornyelse af opholdstilladelse. Bevilling af en sådan for-

12 — Ud over den ovennævnte aftale, som er indgået med Tunesien, henvises der til de aftaler, som er indgået med Kongeriget Marokko (EUT 2000 L 70, s. 2), Den Palæstinensiske Myndighed (EFT 1997 L 187, s. 3), Staten Israel (EFT 2000 L 147, s. 3), Det Hashemitiske Kongerige Jordan (EFT 2002 L 129, s. 3), Den Arabiske Republik Egypten (EFT 2004 L 304, s. 39), Den Demokratiske Folkerepublik Algeriet (teksten er tilgængelig via http://www.deldza.cec.eu.int/fr/ue_algerie/accord_association.htm) og Den Libanesiske Republik (teksten er tilgængelig via http://www.dellbn.cec.eu.int/french/text.htm).

13 — C. Flaesch-Mougin, »Differentiation and association within the Pan-Euro-Mediterranean Area«, *The EU-s enlargement and Mediterranean strategies: A Comparative Analysis*, M. Maresceau og E. Lannon (red.), Basingstoke-New York, 2001, s. 85 ff., og T. Debard, »La conclusion d'accords d'association de 2^{e} génération«, *Le partenariat euro-méditerranéen — Le processus de Barcelona: Nouvelles perspectives*, Bruylant, Bruxelles, 2003, s. 161 ff.

14 — Aftalens artikel 96, stk. 2.

15 — I henhold til aftalens artikel 66 finder bestemmelserne i kapitlet ikke anvendelse »på statsborgere fra den ene eller anden part, som er ulovligt bosat eller arbejder ulovligt i værtslandet«. Dette krav om lovlighed er ligeledes fastsat i andre associeringsaftaler, f.eks. i aftalerne med Marokko (artikel 64 og 66) og med Israel (artikel 64).

nyelse eller afslag herpå reguleres alene af hver medlemsstats lovgivning samt gældende bilaterale aftaler og konventioner mellem Tunesien og den pågældende medlemsstat«.

14. Eventuelle tvister, der måtte opstå inden for rammerne af aftalen, behandles af Associeringsrådet, der er et paritetisk organ med beslutningskompetence [16], og som bistås af Associeringsudvalget, som ligeledes har beslutningskompetence [17], selv om jeg ikke er bekendt med, at disse organer har reguleret aspekter vedrørende tunesiske statsborgeres arbejdsforhold i Fællesskabet [18], hvilket Associeringsrådet derimod har gjort inden for rammerne af aftalen med Tyrkiet [19].

B — *Den tyske lovgivning*

1. Opholdstilladelse

15. I henhold til Ausländergesetz (den tyske lov om udlændinges indrejse og ophold på statens område, herefter benævnt »AuslG«) [20] er det muligt for en udlænding at opnå familiesammenføring med sin tyske ægtefælle, hvis der udstedes en tilladelse til, at vedkommende bosætter sig i landet. Medmindre denne opholdstilladelse gøres tidsubegrænset [21], tildeles den indledningsvis for tre år, idet den kan fornys med begrænsede perioder [22].

16. Den udenlandske ægtefælle opnår imidlertid en selvstændig opholdsret, hvis samlivet består i Tyskland i mindst to år [23].

17. Tilladelsens gyldighed kan begrænses med tilbagevirkende kraft, hvis en af de væsentlige forudsætninger for tildelingen, fornyelsen eller fastsættelsen af tilladelsens varighed bortfalder [24].

2. Arbejdstilladelse

18. Retsgrundlaget for tildelingen af en arbejdstilladelse til den ikke-tyske ægtefælle

16 — Aftalens artikel 79 og 80.

17 — Aftalens artikel 81-83.

18 — Associeringsrådet har truffet nedenstående afgørelser: Nr. 1/98 af 14.7.1998 om vedtagelse af Associeringsrådets forretningsorden og forretningsordenen for Associeringsudvalget (EFT L 300, s. 20), nr. 1/1999 af 25.10.1999 om gennemførelse af bestemmelserne vedrørende forarbejdede landbrugsvarer i artikel 10 i Euro-Middelhavsaftalen (EFT L 298, s. 16), nr. 1/2003 af 30.9.2003 om nedsættelse af underudvalg under Associeringsudvalget (EFT L 311, s. 14) og nr. 1/2005 af 14.7.2005 om en undtagelse fra bestemmelserne vedrørende definitionen af begrebet »produkter med oprindelsesstatus« og ordningen for administrativt samarbejde i Euro-Middelhavsaftalen (EUT L 190, s. 3).

19 — Associeringsrådets afgørelse nr. 1/80 af 19.9.1980 om udviklingen af associeringen mellem Det Europæiske Fællesskab og Tyrkiet, der har foranlediget en omfattende retspraksis. Teksten er ikke blevet offentliggjort officielt, men fremgår af *Associeringsaftale og protokoller EØF-Tyrkiet og andre grundlæggende dokumenter*, Rådet for De Europæiske Fællesskaber, Bruxelles, 1992, s. 327 ff.

20 — »Gesetz über die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern im Bundesgebiet«, BGBl. 1990 I, s. 1354.

21 — AuslG's § 25 i forbindelse med § 24.

22 — AuslG's § 23.

23 — AuslG's § 19, stk. 1, nr. 1.

24 — AuslG's § 12, stk. 2.

findes i den tredje bog i Sozialgesetzbuch (den tyske socialsikringslov, herefter benævnt »SGB III«) [25] og i Arbeitsgenehmigungsverordnung (forordning vedrørende udstedelse af arbejdstilladelse til udlændinge, herefter benævnt »ArGV«) [26].

19. I henhold til SGB III skal udlændinge, der ønsker at udøve erhvervsmæssig beskæftigelse, være i besiddelse af en forhåndstilladelse hertil, og meddelelse heraf forudsætter, at de er i besiddelse af en opholdstilladelse [27].

20. I henhold til ArGV kan arbejdstilladelsen i visse tilfælde tidsbegrænses [28], og den ophæves, hvis opholdstilladelsen bortfalder [29], hvilket indebærer, at den førstnævnte tilladelse i henhold til de nationale retsforskrifter til enhver tid er afhængig af den sidstnævnte [30].

21. Efter tysk retspraksis er det desuden kun tilladt at indgå tidsbegrænsede arbejdskontrakter, når dette begrundes sagligt [31].

III — De faktiske omstændigheder, tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

22. Sagsøgeren, Mohamed Gattoussi, der er tunesisk statsborger, indgik den 30. august 2002 ægteskab med en tysk statsborger i Tunesien.

23. Den 21. september 2002 indrejste sagsøgeren i sin hustrus land på et visum med henblik på familiesammenføring, der var gyldigt indtil den 20. december 2002, selv om han få dage efter ankomsten af borgmesteren i Darmstadt fik meddelt en opholdstilladelse, der var gyldig indtil den 23. september 2005.

24. Den 22. oktober 2002 meddelte det stedlige Arbeitsamt (arbejdsformidlingen) sagsøgeren en tidsubegrænset arbejdstilladelse, og sagsøgeren indgik den 11. marts 2003 en tidsbegrænset ansættelseskontrakt med TNT Express GmbH, som forlængedes indtil den 31. marts 2005.

25. Ved afgørelse af 23. juni 2004 begrænsede borgmesteren i Darmstadt Mohamed Gattoussis opholdstilladelse, således at den udløb på datoen for meddelelsen af afgørelsen, idet sagsøgeren opfordredes til at udrejse af Forbundsrepublikken Tyskland senest tre måneder fra indtrædelsen af afgørelsens retskraft. Som faktisk begrundelse herfor blev der lagt vægt på, at sag-

25 — Tredje bog (III) — Beskæftigelsesfremme — af 24.3.1997, BGBl. 1997 I, s. 594, med senere ændringer og gældende indtil den 31.12.2004.

26 — »Verordnung über die Arbeitsgenehmigung für ausländische Arbeitsnehmer« af 17.9.1998, BGBl. 1998 I, s. 2899.

27 — SGB III's § 284.

28 — ArGV's § 4.

29 — ArGV's § 8, stk. 1.

30 — Den tyske regering fremhæver dette forhold i sit indlæg.

31 — Dette fastslår generaladvokat Jacobs i sine forslag til afgørelser i de sager, hvori der blev afsagt dom den 20.10.1993, sag C-272/92, Spotti, Sml. I, s. 5185, og den 29.1.2002, sag C-162/00, Pokrzeptowicz-Meyer, Sml. I, s. 1049.

søgerens ægtefælle over for folkeregisteret havde oplyst, at hun og sagsøgeren ikke havde været samlevende siden den 1. april 2004. Som juridisk begrundelse var det anført, at opholdstilladelsen i henhold til AuslG's § 12, stk. 2, efterfølgende kunne tidsbegrænses, idet samlivet var ophørt, da sagsøgeren ikke havde selvstændig opholdsret i henhold til AuslG's § 19.

26. Ved afgørelse truffet af Regierungspräsidium Darmstadt den 17. september 2004 fik sagsøgeren ikke medhold i sin klage over ovennævnte afgørelse.

27. Under et påfølgende søgsmål har Verwaltungsgericht Darmstadt udsat sagen og forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Har artikel 64 i Euro-Middelhavsaftalen med Tunesien (EFT L 97 af 30.3.1998) opholdsretlig virkning?

Såfremt spørgsmål 1 besvares bekræftende:

2) Kan der af forbuddet mod forskelsbehandling i artikel 64 i Euro-Middelhavsaftalen med Tunesien afledes en opholdsretlig stilling, som er til hinder for tidsbegrænsning af en opholdsret, såfremt en tunesisk statsborger, der har en tidsubegrænset arbejdstilladelse, faktisk har beskæftigelse og på tidspunktet for den udlændingeretlige afgørelse har en tidsbegrænset opholdsret?

Såfremt spørgsmål 2 besvares bekræftende:

3) Kan der ved afgrænsningen af den opholdsretlige stilling, der følger af forbuddet mod forskelsbehandling i artikel 64 i Euro-Middelhavsaftalen med Tunesien, lægges et tidspunkt til grund, der ligger senere end vedtagelsen af den udlændingeretlige afgørelse om tidsbegrænsning?

Såfremt spørgsmål 3 besvares bekræftende:

4) Skal de principper, der er udviklet vedrørende artikel 39, stk. 3, EF, finde anvendelse ved en konkretisering af forbeholdet om hensynet til beskyttelse af statens lovlige interesser?«

IV — Retsforhandlingerne for Domstolen

28. Der er indgivet skriftlige indlæg inden for den i medfør af artikel 23 i Domstolens statut fastsatte frist af Mohamed Gattoussi,

den tyske og den græske regering samt af Kommissionen.

29. I retsmødet, der blev afholdt den 9. marts 2006, deltog repræsentanterne for de parter, som har deltaget i procedurens skriftlige fase.

V — Om de præjudicielle spørgsmål

30. Det vil være hensigtsmæssigt at give et samlet svar på de af Verwaltungsgericht Darmstadt forelagte spørgsmål, da formålet med alle spørgsmålene er at afgøre, om de principper, der blev fastslået i afgørelsen i El-Yassini-sagen, bør finde anvendelse på den verserende sag.

A — *El-Yassini-dommen*

1. Redegørelse for dommens indhold

31. Den retsforskrift, som El-Yassini-sagen omhandlede, var alene artikel 40, stk. 1, i den aftale, der blev indgået med Marokko i 1976 [32], hvorefter »hver medlemsstat indrømmer arbejdstagere med marokkansk statsborgerskab, der er beskæftiget på dens område, en ordning, som for så vidt angår arbejdsvilkår og aflønning udelukker enhver forskelsbehandling begrundet i nationalitet i forhold til dens egne statsborgere«.

32. Spørgsmålet var, om den nævnte bestemmelse var til hinder for, at man kunne nægte at forny opholdsbeviset for en maghrebinsk statsborger, der var meddelt tilladelse til indrejse i en medlemsstat og til at udøve erhvervsmæssig beskæftigelse, når den oprindelige grund til, at opholdsretten blev givet, ikke længere bestod på tidspunktet for udløbet af den opholdstilladelse, som var meddelt den pågældende, og som var gyldig i 12 måneder [33].

33. Domstolen prøvede to aspekter af ovennævnte artikel 40: Artiklens direkte virkning og rækkevidden af det forbud mod forskelsbehandling, der knæsættes deri.

34. For så vidt angår det første aspekt var det ikke nødvendigt med et langt ræsonnement for at afvise, at bestemmelsen blot havde karakter af en programerklæring, da det herved blev fastslået, at bestemmelsen var

32 — På nuværende tidspunkt gælder den aftale, der i 1996 blev indgået med Marokko.

33 — Præmis 23.

umiddelbart anvendelig, idet den opfylder kravene i retspraksis [34]. Bestemmelsen fastslår nemlig klart, præcist og ubetinget et forbud mod for så vidt angår arbejdsvilkår og aflønning at forskelsbehandle vandrende marokkanske arbejdstagere på grund af disses nationalitet [35].

35. Domstolen koncentrerede sig indgående om det andet og mere komplicerede aspekt og kommenterede det således:

— Som følge af deres karakter kan foranstaltninger med hensyn til opholdstilladelser ikke bringes i anvendelse over for en medlemsstats egne statsborgere, da myndighederne ikke har beføjelse til at udvise disse fra deres område eller forbyde dem indrejse. Dette folkeretsprincip indebærer, at sammenligningen mellem udenlandske arbejdstagere og den pågældende medlemsstats egne arbejdstagere ikke er relevant med hensyn til princippet om ligebehandling [36].

— Det er ikke muligt at overføre retspraksis om aftalen med Tyrkiet til aftalen med Marokko, da der er betydelige forskelle mellem disse hvad angår ordlyd og formål [37].

— Det er således tilladt myndighederne at nægte at forlænge opholdsbeviset for en marokkansk statsborger, som den pågældende medlemsstat har tilladt at rejse ind på dens område og have erhvervsmæssig beskæftigelse, når den oprindelige grund til, at opholdsretten blev givet, ikke længere består på tidspunktet for udløbet af den opholdstilladelse, som er meddelt den pågældende [38], selv om den pågældende i henhold til denne afgørelse tvinges til at bringe sit arbejdsforhold til ophør før det tidspunkt, han ifølge kontrakten har aftalt med sin arbejdsgiver [39].

— Forholdet vil dog være et andet, såfremt [værts]medlemsstaten har indrømmet den udenlandske statsborger videregående rettigheder hvad angår udøvelsen af en beskæftigelse, der er mere vidtgående end dem, [værts]medlemsstaten har tildelt ham hvad angår hans ophold [40], og såfremt den pågældende

34 — »Det bemærkes herved, at en bestemmelse i en aftale indgået af Fællesskabet med et tredjeland må anses for umiddelbart anvendelig, når der af dens ordlyd samt aftalens formål og karakter kan udledes en klar og præcis forpligtelse, hvis opfyldelse og retsvirkninger ikke er betinget af, at der udstedes yderligere retsakter«, Demirel-dommen, nævnt i fodnote 3, præmis 14, og vedrørende samme spørgsmål, dom af 31.1.1991, sag C-18/90, Kziber, Sml. I, s. 199, præmis 15, og af 16.6.1998, sag C-162/96, Racke, Sml. I, s. 3655, præmis 31.

35 — Præmis 25-32. I. Blázquez Rodríguez, »Alcance del principio de no discriminación en cuanto a las condiciones de trabajo y de remuneración de los nacionales marroquíes«, *La Ley*, 1999-3, s. 1994; B. Melis, »Case C-416/96, Nour Eddline El-Yassini v. Secretary of State for the Home Department, Judgment of the European Court of Justice of 2 March 1999«, *Common Market Law Review*, nr. 36, 1999, s. 1360; N. Rogers, »Comments on Nour Eddline El-Yassini v. Secretary of State for the Home Department, 2 March 1999 (Case C-416/96)«, *European Journal of Migration and Law*, nr. 1, 1999, s. 367 og 368.

36 — Præmis 45 og 46.

37 — Præmis 49-61.

38 — Præmis 62.

39 — Præmis 63.

40 — Præmis 64.

medlemsstat inden arbejdstilladelsens udløb afslår at forlænge opholdsbeviset uden at begrunde dette afslag med noget hensyn til beskyttelse af statens lovlige interesser, såsom hensynet til den offentlige orden, sikkerhed og sundhed [41], da artikel 40, stk. 1, i EØF-Marokko-aftalen gælder i hele arbejdstilladelsens gyldighedsperiode [42].

2. Undersøgelse af, om denne afgørelse kan finde anvendelse på den foreliggende sag

a) Indledende vurdering

36. I El-Yassini-dommen blev det konstateret, at aftalen med Marokko ikke udgjorde en begrænsning af medlemsstaternes beføjelser til at regulere udenlandske statsborgeres ophold i landet med undtagelse af de tilfælde, hvor arbejdstilladelsen har en længere gyldighed end opholdstilladelsen.

37. Denne undtagelse finder i det hele anvendelse på den foreliggende sag, dels fordi artikel 64, stk. 1, i aftalen med Tunesien ligner den bestemmelse, der blev analyseret i ovennævnte dom, dels fordi de tyske myndigheder tildelte Mohamed Gattoussi en tidsbegrænset opholdstilladelse og en ubegrænset arbejdstilladelse. Sagsøgeren fik således tildelt en tilladelse til at opholde sig på den pågældende medlemsstats område, der var gyldig i en kortere periode end den tilladelse, der blev meddelt ham til at udøve erhvervsmæssig beskæftigelse. Efterfølgende blev opholdstilladelsens gyldighed begrænset, uden at denne begrænsning blev begrundet med hensynet til den offentlige orden, sikkerhed og sundhed, og sagsøgeren blev pålagt at udrejse af medlemsstaten, hvilket indebar, at han måtte bringe sit arbejdsforhold til ophør.

38. Den tyske og den græske regering har imidlertid henvist til forskellene mellem de faktiske og retlige omstændigheder i de to sager, og disse omstændigheder skal derfor analyseres med henblik på at konstatere, om ovenstående påstand kan afkræftes.

b) Sammenligning af de faktiske omstændigheder

39. Sagen om den marokkanske statsborger omhandlede behandlingen af en forlængelse af opholdstilladelsen, hvor afslaget herpå indebar, at den pågældende statsborger måtte bringe sit arbejdsforhold til ophør. Arbejdstilladelsens gyldighedsperiode fremgik imidlertid ikke. Den foreliggende sag omhandler imidlertid ophævelse af arbejdstilladelsen som følge af en tidsbegrænsning af opholdstilladelsen.

41 — Præmis 65.

42 — Præmis 66, hvori der henvises til punkt 63-66 i forslag til afgørelse fremsat af generaladvokat Léger.

40. For så vidt angår opholdstilladelsen er grundlaget for de to ovennævnte aspekter, fornyelsen og ophævelsen, imidlertid identisk: tilstedeværelsen på medlemsstatens område. Det er sagen uvedkommende, om en person tvinges til at udrejse af landet som følge af, at opholdstilladelsen ikke fornys, eller som følge af, at tilladelsens gyldighed begrænses.

41. Hvad angår den erhvervsmæssige beskæftigelse blev begge hypoteser prøvet i El-Yassini-dommen, hvori der blev fastlagt et generelt princip om, at en kontrakt, som er indgået mellem en udenlandsk statsborger og en arbejdsgiver, ikke har indflydelse på anvendelsen af udlændingeloven med undtagelse af de særlige tilfælde, hvor arbejdstilladelsen er gyldig i længere tid end opholdstilladelsen.

42. Som følge heraf indebærer ingen af de forskelle, der blev konstateret mellem de faktiske omstændigheder, en anden behandling end den, som blev anvendt i forbindelse med den ovennævnte dom.

c) Sammenligning af de retlige omstændigheder

43. I Metalsa-dommen af 1. juli 1993 [43] blev udvidelsen af fortolkningen af en bestemmelse i traktaten til ligeledes at omfatte en bestemmelse, der er affattet i lignende eller næsten identiske vendinger, i en aftale indgået af Fællesskabet med et tredjeland gjort betinget af det formål, som forfølges med hver enkelt bestemmelse inden for dens særlige rammer, idet »sammenligningen af overenskomstens formål og den sammenhæng, hvori den indgår, dels traktatens formål, [er] af stor betydning i denne henseende«.

44. Dette gælder for de tilsvarende regler i overenskomster af samme art.

45. Artikel 64, stk. 1, i aftalen med Tunesien er næsten ordret sammenfaldende med artikel 40, stk. 1, i den aftale, der er indgået med Marokko. Begge aftalers »formål og sammenhæng« stemmer ligeledes overens. I princippet er det således muligt at overføre Domstolens overvejelser på begge aftaler, navnlig for så vidt angår overvejelserne om den direkte virkning, nyttevirkningen og rækkevidden af ligebehandlingsprincippet.

46. De eneste forskelle består i, at forbuddet mod forskelsbehandling i artikel 64, stk. 1, udvides til ligeledes at omfatte afskedigelsesvilkårene [44], og at der er knyttet en »fælles

43 — Sag C-312/91, Sml. I, s. 3751, præmis 11. Dommene af 27.1.2001, sag C-63/99, Gloszczuk, Sml. I, s. 6369, præmis 49, sag C-235/99, Kondova, Sml. I, s. 6427, præmis 52, og sag C-257/99, Barkoci og Malik, Sml. I, s. 6557, samt Pokrzeptowicz-Meyer-dommen, nævnt i fodnote 31, præmis 33.

44 — Dette er ligeledes tilfældet for artikel 64 i den gældende aftale med Marokko fra 1996, som er sammenfaldende med artikel 64 i den aftale, der er indgået med Tunesien.

fortolkningserklæring« om bestemmelsen til aftalen med Tunesiens slutakt, hvoraf følgende fremgår: »Artikel 64, stk. 1, må med hensyn til udelukkelse af forskelsbehandling i forbindelse med afskedigelse ikke bringes i anvendelse med henblik på at opnå fornyelse af opholdstilladelse.« Bevilling af en sådan fornyelse eller afslag herpå reguleres »alene« af hver medlemsstats lovgivning.

47. Hvad angår betydningen af denne supplerende bemærkning er det tilstrækkeligt at erindre om artikel 31 i Wienerkonventionen om traktatretten af 23. maj 1969 [45], hvori det bestemmes, at erklæringer af den nævnte type skal tages i betragtning i forbindelse med fortolkningen af en folkeretlig aftale [46].

48. Aftalen med Marokko fra 1976 indeholder ingen erklæringer af den art, men jeg er fuldstændig overbevist om, at Domstolen tog højde for denne bemærkning i 1999-dommen, da der findes en tilsvarende erklæring i slutakten til 1996-aftalen, som erstattede den tidligere aftale [47].

49. Fortolkningsvejledningen omfatter desuden ikke forbuddet mod forskelsbehandling inden for de tre områder, der er anført i artikel 64, stk. 1, dvs. arbejdsvilkår, aflønning og afskedigelse, da den kun vedrører det sidstnævnte område.

50. I overensstemmelse hermed blev det synspunkt, der fremførtes i fortolkningserklæringen, bekræftet i den ovennævnte dom, idet Domstolen først udtalte, at det ikke er forbudt en medlemsstat at nægte at forny opholdsbeviset, når den oprindelige grund til opholdsretten ikke længere består, og dernæst afviste enhver betydning af den omstændighed, at denne foranstaltning tvinger den pågældende til »at bringe sit arbejdsforhold til ophør i [værts]medlemsstaten før det tidspunkt, han ifølge kontrakten har aftalt med sin arbejdsgiver« [48].

51. Formålet hermed er at undgå, at de individuelle kontrakter får indflydelse på myndighedernes beføjelser samt på Fællesskabets interesser [49].

45 — *Recueil des traités des Nations unies*, bind 1155, nr. 18232, s. 331. Selv om konventionen i henhold til artikel 1 finder anvendelse på traktater mellem stater — den, der vedrører traktater med og mellem internationale organisationer, er endnu ikke trådt i kraft — har den en vejledende funktion, idet den anvendes til kodificering af principper i international sædvaneret (K. Dienelt: »Rechte aus den Europa-Mittelmeer-Abkommen«, *Informationsbrief Ausländerrecht 2004*, s. 49).

46 — I artikel 91 i den nævnte aftale bestemmes det, at »protokol 1-5 og bilag 1-7 samt erklæringerne udgør en integrerende del« af aftalen.

47 — Generaladvokat Léger erindrede om erklæringens eksistens ved at gengive ordlyden af punkt 57 i forslaget til afgørelse i El-Yassini-sagen.

48 — Præmis 62 og 63 i El-Yassini-dommen.

49 — Jeg er fuldstændig enig i generaladvokat Légers bemærkning herom i det førnævnte forslag til afgørelse, hvori han udtalte, at hvis en medlemsstat forpligtes til at meddele et opholdsbevis som følge af, at en arbejdsgiver giver en udenlandsk statsborger en ansættelseskontrakt, som tidsmæssigt overskrider den arbejdstilladelse, som den pågældende medlemsstat har tildelt, »ville man i væsentlig grad begrænse medlemsstaternes beføjelser hvad angår indvandringspolitik [...]«, og Domstolen ville desuden »give enkeltpersoner ret til at undergrave alle de forudberegninger, som denne stat lagde til grund ved udarbejdelsen af sin indvandringspolitik« (punkt 60). For det andet ville [værts]medlemsstaten »ikke længere kunne garantere overholdelsen af det princip om fortrinsstilling, som traktaten indrømmer EF-arbejdstagere, og som afgørelse nr. 1/80 i mindre grad indrømmer tyrkiske arbejdstagere« (punkt 61).

52. Den foreliggende sag omfatter intet forhold, der vedrører et arbejdsforholds ophør, og den førnævnte bemærkning udgør således ingen hindring for, at El-Yassini-dommen kan finde anvendelse.

B — *Opholdstilladelse* kontra *arbejdstilladelse*

53. Det er heller ikke min opfattelse, at Domstolen skal afvige fra den slagne vej.

54. De tilladelser, som et land udsteder til udenlandske statsborgere til indrejse, ophold og udøvelse af erhvervsmæssig beskæftigelse på sit område, er meget nært forbundne, selv om de underlagt forskellige betingelser [50].

55. Der er mange forskellige måder, hvorpå tilladelserne kan udformes, idet de strækker sig lige fra separate tilladelser afhængig af deres formål og til indrømmelse af én enkelt tilladelse, der omfatter de tre rettigheder [51].

56. Separate tilladelser medfører generelt, at en arbejdstilladelse ikke udstedes, hvis der ikke allerede foreligger en opholdstilladelse [52], der er udstedt efter indrejsetilladelsen, selv om det i visse tilfælde sker, at ansøgeren anmoder om tilladelserne samtidigt, og at disse udstedes samtidigt. Det er ligeledes muligt at fastlægge andre former for det indbyrdes forhold, men det kan også besluttes, at tilladelserne skal behandles særskilt.

57. I princippet henhører denne opgave, som er omfattet af udlændingepolitikken, under medlemsstaternes kompetence, og medlemsstaterne har en omfattende skønsbeføjelse, hvis grænser fastlægges inden for rammerne af de respektive nationale retsforskrifter, folkeretlige aftaler og fællesskabsretten.

58. I sidstnævnte tilfælde skal medlemsstaterne overholde Unionens bestemmelser, når de nationale forskrifter ligeledes berører det pågældende emne, hvilket eksempelvis er tilfældet med hensyn til beskæftigelse, som udgør en af de grundlæggende frihedsrettigheder. Det accepteres ikke, at medlemsstaterne i kraft af deres beføjelser på indvandringsområdet undergraver fællesskabsprincipperne om arbejdskraftens frie bevægelighed. Det samme gør sig gældende med Fællesskabets folkeretlige aftaler [53].

50 — Dette fastslås i forbindelse med tyrkiske arbejdstagere i dom af 20.9.1990, sag C-192/89, Sevince, Sml. I, s. 3461, præmis 29, og i dom af 16.12.1992, sag C-237/91, Kus, Sml. I, s. 6781, præmis 29.

51 — I Zuwanderungsgesetz (tysk lov om indvandring) af 30.7.2004 (BGBl. I, s. 1950), der trådte i kraft den 1.1.2005, anvendes delvist den sidstnævnte mulighed, idet arbejdstilladelsen normalt integreres i opholdstilladelsen.

52 — Dette er tilfældet i tysk ret i henhold til SGB III's § 284 og i henhold til ArGV's § 8.

53 — I dom af 26.10.1982, sag 104/81, Kupferberg, Sml. s. 3641, præmis 11-14, fastslås det, at det er forbudt at underminere virkningen af bestemmelser i aftaler ved hjælp af interne foranstaltninger.

59. Med andre ord omfatter fællesskabsretten på nuværende tidspunkt [54] hverken ophævelse, begrænsning eller nægtelse af at forny en opholdstilladelse eller forbindelsen mellem opholdstilladelse og arbejdstilladelse, medmindre disse foranstaltninger vedrører beføjelser eller forpligtelser, der skal beskyttes. Det er eksempelvis tilfældet, hvis den nationale myndighed begrænser gyldigheden af en tidsubegrænset arbejdstilladelse ved at knytte denne tilladelse til opholdstilladelsen og dermed ser bort fra, at arbejdstilladelsen blev udstedt for en længere periode end opholdstilladelsen, og ved at drage den ret til at udøve erhvervsmæssig beskæftigelse, som myndigheden havde tildelt, i tvivl. I disse situationer skal en sådan absolut underordning undgås [55].

60. Medlemsstaterne er imidlertid ikke fællesskabsretligt forpligtet til at etablere en konkret forbindelse mellem opholdstilladelsen og arbejdstilladelsen eller til at tildele disse tilladelser til en udenlandsk statsborger i en tidsubegrænset eller tidsbegrænset periode, men hvis en medlemsstat imidlertid gør dette, skal den respektere konsekvenserne heraf. Det synspunkt ligger til grund for afgørelsen i El-Yassini-sagen og er knyttet til princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, da en arbejdstilladelse, afhængig af vilkårene for udstedelsen heraf, skaber en midlertidig retsstilling for indehaveren af tilladelsen, der kan være tidsbegrænset eller tidsubegrænset, hvis der ikke er angivet nogen udløbsdato. I sidstnævnte tilfælde er det førnævnte princip af stor betydning.

61. Det forhold, at arbejdstilladelsen gøres betinget af opholdstilladelsen, medfører ligeledes usikkerhed for den pågældende og påvirker hans udøvelse af erhvervsmæssig beskæftigelse, da vilkårene i de kontrakter, som arbejdstageren indgår, begrænses, navnlig for så vidt angår spørgsmålet om kontraktens løbetid.

62. De ovenstående overvejelser skal imidlertid anvendes fleksibelt i praksis, hvilket indebærer, at en tidsubegrænset arbejdstilladelse ikke er uigenkaldelig, idet betingelserne herfor kan ændres som følge af en af de begrundelser, Domstolen udtrykkeligt har anført: den offentlige orden, sikkerhed og sundhed. I den foreliggende sag fremgår det imidlertid ikke, at de tyske myndigheder skulle have påberåbt sig beskyttelsen af nogle af disse lovlige interesser [56].

54 — Med udgangspunkt i traktaten om Den Europæiske Union (EFT 1992 C 191, s. 1) og med afsæt i Det Europæiske Råds møde, der blev afholdt i Tammerfors (Finland) den 15.-16.10.1999, er der ved at blive indført en fælles indvandringspolitik, hvorefter udenlandske statsborgeres indrejse og ophold i medlemsstaterne gøres betinget af visse ensartede fællesskabsbaserede faktorer. Et resultat heraf er Rådets direktiv 2003/109/EF af 25.11.2003 om tredjelandsstatsborgeres status som fastboende udlænding (EUT 2004 L 16, s. 44).

55 — Dette synspunkt støttes ligeledes af H. Rittstieg, »Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften, Urteil vom 2.3.199 — Rs. C-416/96 (El-Yassini)«, Informationsbrief Ausländerrecht, nr. 5, 1999, s. 222. Der slås imidlertid til lyd for en anden opfattelse i R. Gutmann, »Europarechtliches Diskriminierungsverbot und Aufenthaltsrecht«, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, nr. 3, 2000, s. 282, idet denne forfatter ikke kan forstå, hvorfor opholdstilladelsen gøres betinget af arbejdstilladelsen og ikke omvendt. I B. Melis, *op. cit.*, s. 1362 ff., henledes opmærksomheden på den forbindelse, der kan gøres gældende mellem de to typer tilladelser.

56 — Under retsmødet meddelte repræsentanten for den tyske regering på mit spørgsmål herom, at ingen af de anførte grunde var blevet gjort gældende.

VI — Forslag til afgørelse

63. I henhold til de foregående redegørelser foreslår jeg Domstolen samlet at besvare de af Verwaltungsgericht Darmstadt forelagte præjudicielle spørgsmål således:

»Artikel 64 i Euro-Middelhavsaftalen om oprettelse af en associering mellem Det Europæiske Fællesskab og dets medlemsstater på den ene side og Den Tunesiske Republik på den anden side, undertegnet i Bruxelles den 17. juli 1995 og godkendt på Det Europæiske Fællesskabs og Det Europæiske Kul- og Stålfællesskabs vegne ved Rådets og Kommissionens afgørelse af 26. januar 1998 (98/238/EF, EKSF), afskærer en medlemsstat fra som følge af, at gyldigheden af en opholdstilladelse begrænses, at ophæve en tidsubegrænset arbejdstilladelse, der er meddelt en tunesisk statsborger, uden at begrunde dette med noget hensyn til beskyttelse af statens lovlige interesser, såsom hensynet til den offentlige orden, sikkerhed og sundhed.«