JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

6 päivänä huhtikuuta 2006 [1]

I Johdanto

1. Verwaltungsgericht Darmstadt (hallintooikeus) on pyytänyt yhteisöjen tuomioistuinta tulkitsemaan Euroopan yhteisöjen ja niiden jäsenvaltioiden sekä Tunisian tasavallan välisestä assosioinnista tehdyn Euro–Välimeri-sopimuksen 64 artiklaa. [2]

2. Kysymys koskee sitä, vaikuttaako mainittu sopimus Tunisian kansalaisen oleskeluluvan rajoittamiseen ja tätä seuranneeseen päätökseen karkottaa hänet Saksasta tilanteessa, jossa hänelle on myönnetty jatkuva työlupa.

3. Yhteisöjen tuomioistuin on jo aikaisemmin ottanut kantaa useisiin yhteisön kolmansien maiden kanssa tekemiin sopimuksiin, [3] mutta se ei vielä ole lausunut Tunisiaa koskevasta sopimuksesta. Näin ollen kyseessä on ensimmäinen kerta, kun yhteisöjen tuomioistuin tarkastelee Euro–Välimeri-sopimusta. [4]

4. On kuitenkin olemassa yksi ennakkotapaus, eli asiassa C-416/96, El-Yassini, 2.3.1999 annettu tuomio, [5] jossa täsmennet-

1 – Alkuperäinen kieli: espanja.

2 – Kyseinen sopimus on allekirjoitettu Brysselissä 17.7.1995 (EYVL 1998, L 97, s. 2) ja hyväksytty Euroopan yhteisön ja Euroopan hiili- ja teräsyhteisön puolesta 26.1.1998 tehdyllä neuvoston ja komission päätöksellä 98/238/EY, EHTY (EYVL L 97, s. 1).

3 – Esim. asia C-113/97, Babahenini, tuomio 15.1.1998 (Kok. 1998, s. I-183) – Algerian kanssa tehty yhteistyösopimus; asia C-179/98, Mesbah, tuomio 11.11.1999 (Kok. 1999, s. I-7955) ja asia C-33/99, Fahmi ja Esmoris Cerdeiro-Pinedo Amado, tuomio 20.3.2001 (Kok. 2001, s. I-2415) – Marokon kanssa tehty yhteistyösopimus; asia C-162/00, Pokrzeptowicz-Meyer, tuomio 29.1.2002 (Kok. 2002, s. I-1049) – Puolan tasavallan kanssa tehty assosiaatiosopimus; ja uudempi asia C-265/03, Simutenkov, tuomio 12.4.2005 (Kok. 2005, s. I-2579) – Venäjän federaation kanssa tehty kumppanuus- ja yhteistyösopimus; asia C-136/03, Dörr ja Ünal, tuomio 2.6.2005 (Kok. 2005, s. I-4759); asia C-383/03, Dogan, tuomio 7.7.2005 (Kok. 2005, s. I-6237) ja asia C-373/03, Aydinli, tuomio 7.7.2005 (Kok. 2005, s. I-6181) – Turkin kanssa tehty assosiaatiosopimus.

4 – Tämän ratkaisuehdotuksen esittämishetkellä vireillä on asia C-336/05, Echouikh, joka koskee Marokon kuningaskunnan kanssa tehdyn, Brysselissä 26.2.1996 allekirjoitetun Euro–Välimeri-sopimuksen (EYVL 2000, L 70, s. 2) – joka on hyväksytty Euroopan yhteisön ja Euroopan hiili- ja teräsyhteisön puolesta 24.1.2000 tehdyllä neuvoston ja komission päätöksellä 2000/204/EY, EHTY (EYVL L 70, s. 1) – tulkintaa. Vireillä on myös asia C-4/05, Güzeli, joka koskee tilannetta, jossa Saksan viranomaiset ovat kieltäytyneet jatkamasta sellaisen turkkilaisen työntekijän oleskelulupaa, jolle oli myönnetty jatkuva työlupa. Kyseisessä asiassa on otettava huomioon Turkin kanssa tehty assosiaatiosopimus.

5 – Kok. 1999, s. I-1209.

tiin Marokon kanssa vuonna 1976 tehdyn sopimuksen 40 artiklan sisältöä, joka on samankaltainen kuin se määräys, josta on kyse käsiteltävänä olevassa asiassa. [6] Kansallinen tuomioistuin on jossain määrin epävarma kyseisen tuomion soveltamisesta, ja mainittu tuomio on aiheuttanut tiettyä epäselvyyttä myös tässä menettelyssä.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A *Tunisian kanssa tehty Euro–Välimeri-sopimus*

1. Tausta

5. Yhteisö on alusta alkaen katsonut olevansa oikeudellisesti kelpoinen tekemään sopimuksia muiden kansainvälisen oikeuden subjektien kanssa. Yhteisö voi EY 310 artiklan nojalla "tehdä yhden tai useamman valtion tai kansainvälisen järjestön kanssa sopimuksia assosioinnista, joka koskee vastavuoroisia oikeuksia ja velvollisuuksia, yhteistä toimintaa ja erityismenettelyjä". [7]

6. Assosiaatiosopimuksilla on neljä päätavoitetta, eli valmistella liittymistä Euroopan unioniin, tarjota vaihtoehto tällaiselle liittymiselle, organisoida yhteistyötä kehityksen edistämiseksi ja edistää alueiden keskinäistä yhteistyötä. [8] Niihin sopimuksiin, joilla pyritään tällaiseen kansainväliseen tukeen, kuuluvat sopimukset, jotka 1970-luvulla tehtiin tiettyjen Afrikan Välimeren-valtioiden, eli Marokon, [9] Algerian [10] ja Tunisian kanssa.

7. Euroopan talousyhteisön ja Tunisian tasavallan välinen yhteistyösopimus allekirjoitettiin 25.4.1976. [11] Kyseisen sopimuksen 39 artiklan mukaan "kukin jäsenvaltio myöntää työntekijöille, jotka ovat Tunisian kansalaisia ja työskentelevät sen alueella, sellaisen työoloja ja palkkaa koskevan järjestelyn, jossa näitä työntekijöitä ei millään tavalla syrjitä sen oman maan kansalaisiin nähden".

6 – Euroopan talousyhteisön ja Marokon kuningaskunnan välillä Rabatissa 27.4.1976 allekirjoitettu yhteistyösopimus, joka on yhteisön puolesta hyväksytty 26.9.1978 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 2211/78 (EYVL L 264, s. 1).

7 – EY 310 artikla perustuu EY:n perustamissopimuksen 238 artiklaan, jonka alkuperä on puolestaan Euroopan hiili- ja teräsyhteisön perustamissopimuksen siirtymätoimenpiteistä tehdyn yleissopimuksen 14 artiklassa.

8 – Hanf, D. ja Dengler, P., "Accords d'association", *Commentaire Mégret, Le droit de la CE et de l'Union européenne*, vol. XII (Relations extérieures), Bryssel, 2004.

9 – Ks. edellä alaviite 6.

10 – Euroopan talousyhteisön ja Algerian demokraattisen kansantasavallan yhteistyösopimuksen, joka on allekirjoitettu Algerissa 26.4.1976, tekemisestä 26.9.1978 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 2210/78 (EYVL L 263, s. 1).

11 – EYVL L 265, s. 2. Kyseinen sopimus on hyväksytty 26.9.1978 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 2212/78 (EYVL L 265, s. 1). Samana päivänä tehtiin toinen sopimus Euroopan hiili- ja teräsyhteisön jäsenvaltioiden ja Tunisian välillä (EYVL 1978, L 265, s. 119).

2. 17.7.1995 tehty Euro–Välimeri-sopimus

8. Barcelonassa järjestettiin vuonna 1995 Välimeren maiden ulkoministerikokous rauhan, turvallisuuden ja oikeudenmukaisuuden edistämiseksi alueella.

9. Yhteisö on kyseisessä kokouksessa sovitun mukaisesti korvannut vanhat sopimukset ja tehnyt uusia. [12] Ne ovat kaikki rakenteeltaan ja sisällöltään samankaltaisia. [13]

10. Tähän asiayhteyteen sijoittuu myös Tunisian kanssa tehty Euro–Välimeri-sopimus, joka on voimaantulostaan alkaen korvannut vuoden 1976 sopimuksen. [14]

11. Sopimuksen 1 artiklassa esitellään sopimuksen tavoitteet, eli luoda asianmukaiset kehykset osapuolten väliselle poliittiselle vuoropuhelulle; vapauttaa asteittain tavaroiden, palvelujen ja pääomien kauppa; kehittää kaupankäyntiä ja varmistaa tasapainoisten taloudellisten ja yhteiskunnallisten suhteiden nopea kehitys osapuolten välillä erityisesti vuoropuhelun ja yhteistyön avulla, edistää Maghreb-maiden yhdentymistä ja edistää yhteistyötä talouden, yhteiskunnan, kulttuurin ja rahoituksen alalla.

12. Sopimuksen VI osaston ("Yhteistyö yhteiskunnan ja kulttuurin aloilla") I lukuun ("Työntekijöihin liittyviä määräyksiä") sisältyvän 64 artiklan 1 kohdassa määrätään, että "kukin jäsenvaltio myöntää työntekijöille, jotka ovat Tunisian kansalaisia ja työskentelevät sen alueella, sellaisen työoloja ja palkkaa koskevan järjestelyn, jossa näitä työntekijöitä ei millään tavalla syrjitä sen oman maan kansalaisiin nähden". [15]

13. Kyseistä määräystä tarkasteltaessa on otettava huomioon sopimuksen päätösasiakirjaan sisältyvä yhteinen julistus sopimuksen 64 artiklan 1 kohdasta, jonka mukaan "syrjinnän poistamista irtisanomisessa koskevaa 64 artiklan 1 kohtaa ei voida soveltaa oleskeluluvan uusimisen saamiseksi. Oleske-

12 – Ks. Tunisian kanssa tehdyn em. sopimuksen lisäksi sopimukset, jotka on tehty Marokon kuningaskunnan (EYVL 2000, L 70, s. 2), palestiinalaisviranomaisen (EYVL 1997, L 187, s. 3), Israelin valtion (EYVL 2000, L 147, s. 3), Jordanian hašemiittisen kuningaskunnan (EYVL 2002, L 129, s. 3), Egyptin arabitasavallan (EUVL 2004, L 304, s. 39), Algerian demokraattisen tasavallan (teksti osoitteessa http://www.deldza.cec.eu.int/fr/ue_algerie/accord_association.htm) ja Libanonin tasavallan (teksti osoitteessa http://www.dellbn.cec.eu.int/french/text.htm) kanssa.

13 – Flaesch-Mougin, C., "Differentiation and association within the Pan-European-Mediterranean Area", *The EU's enlargement and Mediterranean strategies: A Comparative Analysis*, M. Maresceau ja E. Lannon (toim.), Basingstoke-New York, 2001, s. 85 ja sitä seuraavat sivut ja Debard, T., "La conclusion d'accords d'association de 2e génération", *Le partenariat euroméditerranéen – Le processus de Barcelona: Nouvelles perspectives*, Bruylant, Bryssel, 2003, s. 161 ja sitä seuraavat sivut.

14 – Sopimuksen 96 artiklan 2 kohta.

15 – Sopimuksen 66 artiklan mukaan kyseisen luvun määräyksiä ei sovelleta "laittomasti vastaanottajamaan alueella oleskeleviin tai työssä oleviin sopimuspuolen kansalaisiin". Sama laillisuutta koskeva edellytys sisältyy myös muihin yhteistyösopimuksiin, esimerkiksi em. Marokon kanssa tehtyyn sopimukseen (64 ja 66 artikla) ja Israelin kanssa tehtyyn sopimukseen (64 artikla).

luluvan saantia, uusimista tai kieltämistä säädellään ainoastaan kunkin jäsenvaltion lainsäädännöllä sekä Tunisian ja tämän jäsenvaltion kahdenvälisillä sopimuksilla".

14. Sopimukseen liittyvät epäselvyydet käsitellään assosiaationeuvostossa, joka on molempien osapuolten edustajista koostuva päätösvaltainen elin [16] ja jota avustaa assosiointikomitea, jolla myös on päätösvaltaa, [17] vaikka nähdäkseni kyseiset elimet eivät tosin ole säännelleet kysymyksiä, jotka liittyvät Tunisian kansalaisten työskentelyyn yhteisössä, [18] minkä Turkin osalta perustettu assosiaationeuvosto on tehnyt. [19]

B *Saksan lainsäädäntö*

1. Oleskelulupa

15. Ausländergesetzin (ulkomaalaisten maahantulosta ja oleskeluoikeudesta liittotasavallan alueella annettu laki; jäljempänä AuslG) [20] mukaan ulkomaalaisella on perheenyhdistämistä koskeva mahdollisuus puolisonsa kanssa siten, että hänelle myönnetään maassa oleskelua koskeva lupa, joka, jos sitä ei myönnetä pysyvästi, [21] myönnetään aluksi kolmeksi vuodeksi, minkä jälkeen sen voimassaoloa voidaan jatkaa määräkausittain. [22]

16. Saksan kansalaisen ulkomaalainen puoliso saa kuitenkin oman oleskeluluvan, kun yhteiselämä Saksassa on jatkunut vähintään kaksi vuotta. [23]

17. Oleskeluluvan voimassaoloa voidaan rajoittaa jälkikäteen, jos jokin sen myöntämistä tai voimassaolon jatkamisen tai sen keston vahvistamista koskevista perusedellytyksistä ei enää täyty. [24]

2. Työlupa

18. Edellytyksistä, jotka koskevat työluvan myöntämistä ulkomaalaiselle puolisolle, sää-

16 – Sopimuksen 79 ja 80 artikla.

17 – Sopimuksen 81–83 artikla.

18 – Assosiaationeuvosto on tehnyt seuraavat päätökset: assosiaationeuvoston työjärjestyksen vahvistamisesta 14 päivänä heinäkuuta 1998 tehty päätös nro 1/98 (EYVL L 300, s. 20); Euro–Välimeri-sopimuksen 10 artiklassa olevien jalostettujen maataloustuotteita koskevien määräysten täytäntöönpanosta 25 päivänä lokakuuta 1999 tehty päätös N:o 1/1999 (EYVL L 298, s. 16); assosiaatiokomitean alakomiteoiden perustamisesta 30 päivänä syyskuuta 2003 tehty päätös N:o 1/2003 (EUVL L 311, s. 14) ja alkuperätuotteiden käsitteen määritelmään ja hallinnollisen yhteistyön menetelmiin liittyvistä määräyksistä poikkeamisesta 14 päivänä heinäkuuta 2005 tehty päätös N:o 1/2005 (EUVL L 190, s. 3).

19 – Euroopan yhteisöjen ja Turkin välisen assosiaation kehittämisestä 19.9.1980 tehty päätös N:o 1/80, joka on johtanut laajaan oikeuskäytäntöön. Kyseistä päätöstä ei ole julkaistu virallisesti, mutta se on luettavissa muun muassa julkaisusta *Accords d'association et protocoles CEE – Turquie et autres textes de base*, Euroopan yhteisöjen neuvosto, 1992, s. 327 ja sitä seuraavat sivut.

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

21 – AuslG:n 25 § luettuna yhdessä 24 §:n kanssa.

22 – AuslG:n 23 §.

23 – AuslG:n 19 §:n 1 momentin 1 kohta.

24 – AuslG:n 12 §:n 2 momentti.

detään Sozialgesetzbuchin kolmannessa kirjassa (sosiaaliturvalaki; jäljempänä SGB III) [25] ja Arbeitsgenehmigungsverordnungissa (työlupien myöntämisestä ulkomaalaisille annettu asetus; jäljempänä ArGV). [26]

19. SGB III:n mukaan ulkomaalaiset tarvitsevat ammatillisen toiminnan harjoittamista varten etukäteen myönnetyn luvan, joka puolestaan edellyttää oleskelulupaa. [27]

20. ArGV:n mukaan työlupaa voidaan tietyistä syistä rajoittaa ajallisesti [28] muun muassa tilanteessa, jossa oleskeluluvan voimassaolo päättyy, [29] mikä osoittaa, että ensiksi mainittu lupa riippuu kansallisessa oikeusjärjestyksessä aina viimeksi mainitusta luvasta. [30]

21. Lisäksi Saksan oikeuskäytännössä on todettu, että työsopimus voidaan tehdä määräajaksi, jos tämä on objektiivisesti perusteltua. [31]

25 – Kolmas (III) kirja – Työvoimatuki, 24.3.1997, BGBl. 1997 I, s. 594, jota on myöhemmin muutettu ja joka oli voimassa 31.12.2004 asti.

26 – Verordnung über die Arbeitsgenehmigung für ausländische Arbeitsnehmer, 17.9.1998, BGBl. 1998 I, s. 2899.

27 – SGB III:n 284 §.

28 – ArGV:n 4 §.

29 – ArGV:n 8 §:n 1 momentti.

30 – Saksan hallitus on huomautuksissaan maininnut tämän.

31 – Julkisasiamies Jacobs on todennut tämän ratkaisuehdotuksissaan, jotka ovat koskeneet asiassa C-272/92, Spotti, 20.10.1993 annettua tuomiota (Kok. 1993, s. I-5185, Kok. Ep. XIV, s. I-515) ja asiassa C-162/00, Pokrzeptowicz-Meyer, 29.1.2002 annettua tuomiota (Kok. 2002, s. I-1049).

III Tosiseikat, pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

22. Tunisian kansalainen Mohammed Gattoussi avioitui 30.8.2002 Saksan kansalaisen kanssa Tunisiassa.

23. Gattoussi matkusti 21.9.2002 Saksaan perheenyhdistämistä varten myönnetyllä viisumilla, joka oli voimassa 20.12.2002 asti, mutta muutamia päiviä hänen maahantulonsa jälkeen Darmstadtin pormestari myönsi hänelle oleskeluluvan, joka oli voimassa 23.9.2005 asti.

24. Gattoussi sai 22.10.2002 Arbeitsamtilta (työvirasto) jatkuvan työluvan, ja 11.3.2003 hän teki TNT Express GmbH:n kanssa määräaikaisen työsopimuksen, jonka voimassaoloa pidennettiin kerran siten, että se päättyi 31.3.2005.

25. Darmstadtin pormestari rajoitti 23.6.2004 tekemällään päätöksellä Gattoussin oleskeluluvan voimassaoloa siten, että se päättyi päätöksen tiedoksi antamisen päivänä, ja Gattoussia kehotettiin poistumaan Saksasta kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun päätös tuli lainvoimaiseksi. Päätöksessä esitettiin tosiseikkoihin liittyvänä perusteena, että Gattousssin puoliso oli ilmoittanut väestökirjanpidosta huolehtiville viranomaisille, että he olivat 1.4.2004 alkaen asuneet

erillään. Oikeudellisena perusteena todettiin, että oleskeluluvan voimassaolon rajoittaminen jälkikäteen tilanteessa, jossa aviollinen yhteiselämä oli lakannut, perustui AuslG:n 12 §:ään, koska asianomaisella ei AuslG:n mukaan ole itsenäistä oikeutta oleskelulupaan.

26. Regierungspräsidium Darmstadt hylkäsi 17.9.2004 kyseisestä päätöksestä tehdyn valituksen.

27. Asiassa valitettiin Verwaltungsgericht Darmstadtiin, joka lykkäsi asian käsittelyä esittääkseen yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

"1) Onko Euroopan yhteisöjen ja niiden jäsenvaltioiden ja Tunisian välisestä assosioinnista tehdyn Euro–Välimeri-sopimuksen (EYVL L 97, 30.3.1998) 64 artiklalla oleskeluoikeuteen liittyviä vaikutuksia?

Siinä tapauksessa, että ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi:

2) Voidaanko Tunisian kanssa tehdyn Euro–Välimeri-sopimuksen 64 artiklassa olevasta syrjintäkiellosta johtaa sellainen oleskeluoikeudellinen asema, joka estää rajoittamasta oleskeluoikeuden voimassaoloaikaa, kun Tunisian kansalaisella on rajoittamattomaksi ajaksi myönnetty jatkuva työlupa, hän tekee tosiasiallisesti työtä ja hänellä on ulkomaalaislainsäädäntöön perustuvan päätöksen tekohetkellä tilapäinen oleskeluoikeus?

Siinä tapauksessa, että toiseen kysymykseen vastataan myöntävästi:

3) Voidaanko Tunisian kanssa tehdyn Euro–Välimeri-sopimuksen 64 artiklan syrjintäkieltoon perustuvaa oleskeluoikeudellista asemaa määritettäessä ottaa huomioon ulkomaalaislainsäädäntöön perustuvan, voimassaoloajan rajoittamista koskevan päätöksen tekemisen jälkeinen ajankohta?

Siinä tapauksessa, että kolmanteen kysymykseen vastataan myöntävästi:

4) Onko valtion oikeutetun intressin suojeluun vedottaessa sovellettava EY 39 artiklan 3 kohdassa vahvistettuja periaatteita?"

IV Asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa

28. Gattoussi, Saksan ja Kreikan hallitukset ja komissio ovat esittäneet asiassa kirjallisia huomautuksia yhteisöjen tuomioistuimen

työjärjestyksen 23 artiklassa vahvistetussa määräajassa.

29. Asiassa kirjallisia huomautuksia esittäneet osapuolet olivat edustettuina myös 9.3.2006 järjestetyssä istunnossa.

V Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

30. Verwaltungsgericht Darmstadtin esittämiin kysymyksiin on asianmukaista antaa yksi vastaus, koska kaikkien kysymysten tarkoituksena on selvittää, voidaanko asiassa El-Yassini annettua tuomiota soveltaa mainitun kansallisen tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa.

A *Asiassa El-Yassini annettu tuomio*

1. Tuomion sisällön esittely

31. Kyseisessä asiassa sovellettava lainsäädäntö tiivistyi Marokon kanssa vuonna 1976 tehdyn sopimuksen [32] 40 artiklan ensimmäiseen kohtaan, jonka mukaan "kukin jäsenvaltio myöntää niille työntekijöille, jotka ovat Marokon kansalaisia ja työskentelevät sen alueella, sellaisen työoloja ja palkkaa koskevan järjestelyn, jossa näitä työntekijöitä ei millään tavalla syrjitä sen oman maan kansalaisiin nähden".

32. Kysymys oli siitä, estettiinkö kyseisellä määräyksellä se, että vastaanottava jäsenvaltio kieltäytyy uudistamasta sellaisen Marokon kansalaisen oleskelulupaa, jolle se on antanut luvan tulla alueelleen ja työskennellä siellä, koko siksi ajaksi, jona asianomaisella on valtiossa kyseinen työpaikka, silloin kun hänen oleskeluoikeutensa myöntämisen alkuperäistä syytä ei enää ole sillä hetkellä, jolloin hänen oleskelulupansa, joka oli voimassa 12 kuukautta, voimassaoloaika päättyy. [33]

33. Yhteisöjen tuomioistuin keskittyi tarkastelussaan kahteen 40 artiklaa koskevaan näkökohtaan, eli kyseisen artiklan välittömään oikeusvaikutukseen ja siinä määrätyn erilaista kohtelua koskevan kiellon ulottuvuuteen.

34. Ensimmäisen näkökohdan osalta ei edellytetty pitkiä perusteluja sen toteamiseksi, ettei kyseinen määräys ollut luonteeltaan puhtaasti ohjelmallinen vaan että se oli välittömästi sovellettavissa, koska se täytti

32 – Nykyään on voimassa kyseisen maan kanssa vuonna 1996 tehty sopimus.

33 – Tuomion 33 kohta.

tälle oikeuskäytännössä asetetut vaatimukset.[34] Kyseisessä määräyksessä kielletään selvästi, täsmällisesti ja ehdottomasti syrjimästä kansalaisuuden perusteella vastaanottovaltion alueella työskenteleviä marokkolaisia siirtotyöläisiä työolojen ja palkan osalta.[35]

35. Yhteisöjen tuomioistuin kiinnitti enemmän huomiota toiseen näkökohtaan ja totesi sen osalta seuraavaa:

– Toimenpiteitä, jotka koskevat lupaa oleskella tietyssä maassa, ei niiden luonteen vuoksi voida toteuttaa suhteessa jäsenvaltion omiin kansalaisiin, koska viranomaisilla ei ole valtaa karkottaa omia kansalaisiaan alueeltaan eikä kieltää heidän pääsyään sinne. Tästä kansainvälisen oikeuden periaatteesta seuraa, että ulkomaalaisen työntekijän vertaaminen sellaiseen työntekijään, joka on kyseisen maan kansalainen, ei ole relevanttia, kun kyse on yhdenvertaisesta kohtelusta.[36]

– Sitä oikeuskäytäntöä, joka on syntynyt Turkin kanssa tehdyn sopimuksen osalta, ei voida soveltaa Marokon kanssa tehtyyn sopimukseen, koska kyseisten sopimusten sanamuotojen ja tavoitteiden välillä on huomattavia eroja.[37]

– Viranomaiset voivat näin ollen kieltäytyä uudistamasta sellaisen Marokon kansalaisen oleskelulupaa, jolle se on antanut luvan tulla alueelleen ja työskennellä siellä, silloin kun oleskeluoikeuden myöntämisen alkuperäistä syytä ei ole enää olemassa hetkellä, jolloin asianomaisen henkilön oleskeluluvan voimassaoloaika päättyy,[38] vaikka tämä pakottaisi asianomaisen henkilön päättämään työsuhteensa ennen työnantajan kanssa tehdyssä sopimuksessa sovittua määräaikaa.[39]

– Jos ulkomaalaiselle olisi myönnetty työskentelyn osalta täsmällisiä oikeuksia, jotka olisivat laajempia kuin ne oikeudet, jotka sama valtio olisi myöntänyt kyseiselle henkilölle oleskelun osalta,[40] ja jos se ennen työluvan

34 – "Yhteisön ja kolmansien maiden välisessä sopimuksessa olevan määräyksen on katsottava olevan välittömästi sovellettavissa, kun se sanamuotonsa sekä sopimuksen tarkoituksen ja luonteen huomioon ottaen sisältää selvän ja täsmällisen velvoitteen, jonka täytäntöönpano tai oikeusvaikutusten syntyminen ei edellytä muita toimenpiteitä", asia 12/86, Demirel, tuomio 30.9.1987, Kok. 1987, s. 3719, Kok. Ep. IX, s. 177, 14 kohta; asia C-18/90, Kziber, tuomio 31.1.1991, Kok. 1991, s. I-199, Kok. Ep. XI, s. I-9, 15 kohta ja asia C-162/96, Racke, tuomio 16.6.1998, Kok. 1998, s. I-3655, 31 kohta.

35 – Tuomion 25–32 kohta; Blázquez Rodríguez, I., "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; Melis, B., "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*, nro 36, 1999, s. 1360; Rogers, N., "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*, nro 1, 1999, s. 367 ja 368.

36 – Tuomion 45 ja 46 kohta.

37 – Tuomion 49–61 kohta.

38 – Tuomion 62 kohta.

39 – Tuomion 63 kohta.

40 – Tuomion 64 kohta.

voimassaoloajan päättymistä kieltäytyisi uudistamasta oleskelulupaa ilman, että se perustelisi kieltäytymistä valtion oikeutetulla intressillä, kuten yleiseen järjestykseen tai turvallisuuteen taikka kansanterveyteen liittyvillä syillä, [41] vastaus olisi toinen, koska Marokon kanssa tehdyn sopimuksen 40 artiklan ensimmäinen kohta on voimassa työsuhteen koko voimassaolon ajan. [42]

2. Arviointi siitä, voidaanko kyseistä tuomiota soveltaa käsiteltävänä olevassa asiassa

a) Alustava arviointi

36. Asiassa El-Yassini annetussa tuomiossa todettiin, ettei Marokon kanssa tehdyllä sopimuksella rajattu jäsenvaltioiden valtuuksia säännellä ulkomaalaisten oleskelua maassa, lukuun ottamatta sellaisia tilanteita, joissa työlupa oli voimassa pitempään kuin oleskelulupa.

37. Käsiteltävänä olevan asian voidaan katsoa täysimääräisesti kuuluvan kyseisen poikkeuksen piiriin, koska yhtäältä Tunisian kanssa tehdyn sopimuksen 64 artiklan 1 kohta on samankaltainen kuin mainitussa tuomiossa tarkasteltu määräys ja toisaalta Saksan viranomaiset myönsivät Gattoussille määräaikaisen oleskeluluvan ja jatkuvan työluvan. Hänelle myönnettiin toisin sanoen maassa oleskelua koskeva lupa, joka oli voimassaololtaan lyhyempi kuin hänen työlupansa, minkä jälkeen hänen oleskelulupansa voimassaoloaikaa rajattiin syistä, jotka eivät liittyneet yleiseen järjestykseen tai turvallisuuteen taikka kansanterveyteen, ja hänet velvoitettiin poistumaan maasta, mikä merkitsi myös sitä, että hänen täytyi jättää työnsä.

38. Saksan ja Kreikan hallitukset ovat kuitenkin viitanneet kyseisten kahden asian tosiseikoissa ja oikeudellisissa seikoissa oleviin eroihin, joten tarkastelen niitä sen tarkistamiseksi, kumoavatko ne edellä esitetyn päätelmän.

b) Tosiseikkojen vertailu

39. Kyseisen Marokon kansalaisen osalta kyse oli oleskeluluvan uudistamisesta, ja se, että tästä kieltäydyttiin, johti työsuhteen päättymiseen, ilman, että kyse olisi ollut työluvan voimassaoloajasta, kun taas käsiteltävänä olevassa asiassa on kyse työluvan peruuttamisesta sen seurauksena, että oleskelulupaa on rajattu ajallisesti.

41 – Tuomion 65 kohta.

42 – Tuomion 66 kohta, jossa viitataan myös julkisasiamies Léger'n ratkaisuehdotuksen 63–66 kohtaan.

40. Oleskeluluvan osalta molemmat tarkastellut tapaukset, eli tällaisen luvan uudistamatta jättäminen ja peruuttaminen, vaikuttavat samaan tilanteeseen, eli oleskeluun valtion alueella. Sillä, onko henkilön poistuttava maasta sen takia, ettei hänen oleskelulupansa voimassaoloa jatketa, vai sen takia, että sen voimassaoloa rajoitetaan, ei ole merkitystä.

41. Työskentelyn osalta molempia tapauksia tarkasteltiin asiassa El-Yassini annetussa tuomiossa, jossa yleisenä periaatteena esitettiin, ettei ulkomaalaisen ja hänen työnantajansa välillä tehty sopimus vaikuta ulkomaalaislainsäädännön soveltamiseen, kuitenkin viitaten sellaiseen erityistapaukseen, että työlupa on voimassa pitempään kuin oleskelulupa.

42. Tästä seuraa, ettei yksikään kyseisten asioiden tosiseikkoihin liittyvistä eroista edellytä käsittelyä, joka poikkeaisi siitä, joka mainitussa tuomiossa esitetään.

c) Oikeudellisten seikkojen vertailu

43. Asiassa C-312/91, Metalsa, todettiin, että perustamissopimuksen määräyksen tulkinnan ulottaminen koskemaan jotakin sanamuodoltaan rinnastettavaa, samankaltaista tai jopa samanlaista yhteisön kolmannen maan kanssa tekemässä sopimuksessa olevaa määräystä riippuu erityisesti tavoitteesta, johon kullakin määräyksellä pyritään kunkin määräyksen soveltamisalalla, ja että "kolmannen maan kanssa tehdyn sopimuksen ja toisaalta perustamissopimuksen tavoitteiden ja asiayhteyden vertailulla on huomattava merkitys". [43]

44. Sama toteamus pätee vastaavankaltaisten, samantyyppisiin sopimuksiin sisältyvien määräysten osalta.

45. Tunisian kanssa tehdyn sopimuksen 64 artiklan 1 kohta on lähes sanasta sanaan samanlainen kuin edellä mainitun Marokon kanssa tehdyn sopimuksen 40 artiklan ensimmäinen kohta. Myös molempien sopimusten "tavoitteet ja asiayhteys" ovat keskenään samat. Näin ollen on lähtökohtaisesti mahdollista soveltaa molempiin yhteisöjen tuomioistuimen esittämää arviointia ja erityisesti arviointia, joka koskee välitöntä oikeusvaikutusta, tehokasta vaikutusta ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteen ulottuvuutta.

46. Ainoat erot perustuvat siihen, että 64 artiklan 1 kohdassa syrjintäkielto ulotetaan irtisanomisen ehtoihin [44] ja siihen, että

43 – Asia C-312/91, tuomio 1.7.1993 (Kok. 1993, s. I-3751, 11 kohta). Asia C-63/99, Gloszczuk, tuomio 27.9.2001 (Kok. 2001, s. I-6369, 49 kohta); asia C-235/99, Kondova, tuomio 27.9.2001 (Kok. 2001, s. I-6427, 52 kohta); asia C-257/99, Barkoci ja Malik, tuomio 27.9.2001 (Kok. 2001, s. I-6557) ja em. asia Pokrzeptowicz-Meyer, tuomion 33 kohta.

44 – Sama koskee Marokon kanssa vuonna 1996 tehdyn sopimuksen 64 artiklaa, joka on samankaltainen kuin Tunisian kanssa tehdyn sopimuksen 64 artikla.

Tunisian kanssa tehdyn sopimuksen päätösasiakirjaan sisältyy kyseisen käsitteen tulkintaa koskeva yhteinen julistus, jonka mukaan 64 artiklan 1 kohtaa ei voida "syrjinnän poistamis[en osalta] soveltaa oleskeluluvan uusimisen saamiseksi", koska sen uusimista, samoin kuin myöntämistä ja epäämistä, säännellään "ainoastaan" kunkin jäsenvaltion lainsäädännöllä.

47. Tällaisen täydentävän julistuksen osalta on riittävää viitata Wienissä 23.5.1969 tehdyn valtiosopimusoikeutta koskevan yleissopimuksen [45] 31 artiklaan, jonka mukaan tällaiset julistukset on otettava huomioon kansainvälistä sopimusta tulkittaessa. [46]

48. Marokon kanssa vuonna 1976 tehty sopimus ei sisällä tällaista lausumaa, mutta olen täysin vakuuttunut siitä, että tuomioistuin otti sen huomioon vuoden 1999 tuomiossaan, koska samankaltainen julistus sisältyy edellisen sopimuksen korvanneen vuoden 1996 sopimuksen päätösasiakirjaan. [47]

49. Tulkintaohje ei sitä paitsi kata syrjintäkieltoa kaikilla niillä alueilla, joista 64 artiklan 1 kohdassa määrätään, eli työolojen, palkan ja irtisanomisen osalta, vaan ainoastaan viimeksi mainitun osalta.

50. Tulkintaa koskevassa julistuksessa ilmaistu ajatus otettiin tällä tavoin huomioon mainitussa tuomiossa, sillä yhteisöjen tuomioistuin katsoi ensiksi, ettei kyseisessä määräyksessä kielletä sitä, että jäsenvaltio kieltäytyy uudistamasta oleskelulupaa silloin, kun oleskeluoikeuden myöntämisen alkuperäistä syytä ei ole enää olemassa, minkä jälkeen se totesi, ettei tähän tulkintaan vaikuta se, että tämä pakottaa "asianomaisen henkilön päättämään työsuhteensa vastaanottavassa jäsenvaltiossa ennen työnantajan kanssa tehdyssä sopimuksessa sovittua määräaikaa". [48]

51. Tämän tarkoituksena on välttää se, että yksittäiset sopimukset vaikuttaisivat julkisen vallan toimivaltaan ja näin ollen yhteisön intresseihin. [49]

45 – *Recueil des traités des Nations unies*, vol. 1155, nro 18232, s. 331. Vaikka yleissopimusta sen 1 artiklan mukaan sovelletaan valtioiden välisiin valtiosopimuksiin – kansainvälisten järjestöjen kanssa ja niiden välillä tehtyjä sopimuksia koskeva yleissopimus ei vielä ole tullut voimaan –, sitä voidaan kuitenkin käyttää suunnannäyttäjänä, koska siinä kodifioidaan vakiintuneita kansainvälisoikeudellisia periaatteita; Dienelt, K., "Rechte aus den Europa-Mittelmeer-Abkommen", *Informationsbrief Ausländerrecht 2004*, s. 49.

46 – Tunisian kanssa tehdyn sopimuksen 91 artiklan mukaan "pöytäkirjat 1–5 ja liitteet I–VII sekä julistukset" ovat erottamaton osa kyseistä sopimusta.

47 – Julkisasiamies Léger kiinnitti huomiota kyseisen julistuksen olemassaoloon esittämällä sen sisällön asiassa El-Yassini esittämänsä ratkaisuehdotuksen 57 kohdassa.

48 – Em. asia El-Yassini, tuomion 62 ja 63 kohta.

49 – Olen täysin yhtä mieltä niiden perusteiden kanssa, jotka julkisasiamies Léger toi tältä osin esille kyseisessä asiassa esittämässään ratkaisuehdotuksessa. Hän totesi, että jos jäsenvaltio olisi velvollinen myöntämään ulkomaalaiselle oleskeluluvan sen takia, että työnantaja tekee tämän kanssa työsopimuksen pitemmäksi aikaa kuin viranomaiset ovat oleskeluluvan osalta tehneet, tämä ensinnäkin "rajoittaisi vakavalla tavalla sitä toimivaltaa, joka jäsenvaltioilla on siirtolaisia koskevan politiikan alalla", minkä lisäksi se sallisi "yksityisten oikeussubjektien tehdä merkityksettömiksi kaikki ne oletukset, joiden varaan kyseinen valtio on luonut siirtolaisia koskevan politiikkansa" (60 kohta). Tällainen jäsenvaltio "ei lisäksi kykenisi enää varmistamaan sen etusijan noudattamista, joka koskee vapaiden työpaikkojen saantia ja joka – – myönnetään perustamissopimuksessa yhteisön työntekijöille ja päätöksessä N:o 1/80 vähemmässä määrin turkkilaisille työntekijöille" (61 kohta).

52. Käsiteltävänä olevassa asiassa ei tule esille yhtäkään sellaista olosuhdetta, joka liittyisi työsuhteen irtisanomiseen, joten edellä mainittu julistus ei muodosta minkäänlaista estettä asiassa El-Yassini annetun tuomion soveltamiselle.

B *Oleskelulupa "vastaan" työlupa*

53. Katson, ettei yhteisöjen tuomioistuin voi poiketa viitoitetulta tieltä.

54. Sellaiset luvat, jotka valtio myöntää ulkomaalaisille ja jotka koskevat oleskelua sen alueella ja siellä työskentelyä, ovat läheisessä yhteydessä keskenään, vaikka niihin kohdistuvatkin erilaiset edellytykset. [50]

55. Kyseisten lupien myöntämiseen liittyy useita vaihtoehtoja, jotka vaihtelevat siitä, että luvat myönnetään itsenäisinä ja yhteen tarkoitukseen liittyvinä, siihen, että säädetään ainoastaan yhden, kaikki kolme valtuutusta kattavan luvan myöntämisestä. [51]

56. Jos mainituista vaihtoehdoista valitaan itsenäisten lupien myöntäminen, se merkitsee lähtökohtaisesti sitä, ettei työlupaa voida myöntää, jos sitä ennen ei ole myönnetty oleskelulupaa maahantuloa koskevan luvan myöntämisen jälkeen, [52] vaikka niitä tietyissä tapauksissa voidaan hakea ja ne voidaan myöntää samanaikaisesti. On myös mahdollista säätää muista keskinäisistä edellytyksistä tai päinvastoin päättää, että lupia käsitellään toisistaan erillisinä.

57. Tämä tehtävä, joka on osa ulkomaalaispolitiikkaa, kuuluu lähtökohtaisesti jäsenvaltioille, joilla on tältä osin laaja harkintavalta, jonka rajat vahvistetaan niiden sisäisissä oikeusjärjestyksissä sellaisten velvoitteiden mukaisesti, jotka seuraavat kansainvälisistä sopimuksista ja yhteisön oikeudesta.

58. Viimeksi mainitun alan osalta jäsenvaltioiden on noudatettava Euroopan unionin normeja myös silloin, kun asiassa on sovellettavana kansallista lainsäädäntöä, esimerkiksi silloin, kun kyse on työskentelystä, eli alasta, joka sisältyy yhteen perusvapauksista. Ei voida hyväksyä sitä, että jäsenvaltiot siirtolaisuuteen liittyvien valtuuksiensa perusteella jättävät noudattamatta työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevia yhteisön periaatteita tai yhteisön tekemiä kansainvälisiä sopimuksia. [53]

50 – Tämä on turkkilaisten työntekijöiden osalta todettu asiassa C-192/89, Sevince, 20.9.1990 annetussa tuomiossa (Kok. 1990, s. I-3461, Kok. Ep. X, s. 529, 29 kohta) ja asiassa C-237/91, Kus, 16.12.1992 annetussa tuomiossa (Kok. 1992, s. I-6781, Kok. Ep. XIII, s. I-255, 29 kohta).

51 – Zuwanderungsgesetz (Saksan maahanmuuttolaki), joka on annettu 30.7.2004 (BGBl. 2004 I, s. 1950) ja joka tuli voimaan 1.1.2005, seuraa osaksi viimeksi mainittua vaihtoehtoa, koska sen mukaan työlupa sisältyy lähtökohtaisesti oleskelulupaan.

52 – Tilanne on tämä Saksan lainsäädännössä SGB III:n 284 §:n ja ArGV:n 8 §:n nojalla.

53 – Asiassa 104/81, Kupferberg, 26.10.1982 antamassaan tuomiossa (Kok. 1982, s. 3641, Kok. Ep. VI, s. 555, 11–14 kohta) yhteisöjen tuomioistuin totesi, että on kiellettyä heikentää sopimusmääräysten vaikutusta valtionsisäisillä toimenpiteillä.

59. Toisin sanoen on todettava, ettei yhteisön oikeus nykytilassaan [54] koske oleskeluluvan peruuttamista tai sen rajoittamista taikka sen uudistamisesta kieltäytymistä, eikä oleskeluluvan ja työluvan välisiä yhteyksiä, elleivät kyseiset toimenpiteet koske sellaisia oikeuksia tai velvollisuuksia, joita on suojattava, esimerkiksi tilanteessa, jossa kansalliset viranomaiset rajoittavat sellaisen työluvan voimassaoloaikaa, joka on myönnetty jatkuvana, ilman ajallista rajoitusta, sitomalla sen oleskelulupaan, ja näin ollen jättävät ottamatta huomioon sen, että työlupa on myönnetty pitemmäksi ajaksi, sekä näin asettavat kyseenalaiseksi jo myönnetyn oikeuden harjoittaa ammatillista toimintaa. Tällaisissa tilanteissa tällaisen ehdottoman sidonnaisuuden on väistyttävä. [55]

60. Jäsenvaltiolla ei näin ollen ole yhteisön oikeuteen perustuvaa velvollisuutta liittää toisiinsa maassa oleskelua ja siellä työskentelyä koskevia lupia tai myöntää ulkomaalaisille tällaisia lupia rajoittamattomaksi ajaksi tai määräajaksi, mutta kun jäsenvaltio tekee tällaisen valinnan, on sen kunnioitettava sen seurauksia. Tämä näkemys on asiassa El-Yassini annetun tuomion perusteena ja se liittyy läheisesti luottamuksensuojan periaatteeseen, koska työlupa nimittäin luo sen myöntämisen ehdoista riippuen haltijalleen tilapäisen oikeudellisen aseman, jos kyse on määräaikaisesta työluvasta, tai ajallisesti rajoittamattoman oikeudellisen aseman, jos työluvan voimassaoloa ei ole määritetty, ja viimeksi mainitussa tapauksessa mainitulla periaatteella on huomattava merkitys.

61. Se, että työlupa saatetaan riippuvaiseksi oleskeluluvasta, luo lisäksi asianomaisen kannalta epävarmuutta ja vaikuttaa hänen työskentelyä koskevaan tilanteeseensa rajoittamalla tehtyjen työsopimusten ehtoja erityisesti niiden keston suhteen.

62. Edellä esitettyjä näkökohtia on käytännössä sovellettava kuitenkin joustavasti, mikä merkitsee sitä, ettei pysyvää työlupaa sen jälkeen, kun se on myönnetty, ole aina pidettävä voimassa, vaan sen ehtoja voidaan muuttaa jollakin yhteisöjen tuomioistuimen nimenomaisesti mainitsemalla perusteella, eli yleiseen järjestykseen tai turvallisuuteen taikka kansanterveyteen liittyvillä syillä. Saksan viranomaiset eivät kuitenkaan ole käsiteltävänä olevassa asiassa vedonneet yhdenkään tällaisen oikeutetun intressin suojeluun. [56]

54 – Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (EYVL 1992, C 191, s. 1) tultua voimaan ja Tampereella 15.–16.10.1999 järjestetyssä Eurooppa-neuvoston kokouksessa annetun sysäyksen jälkeen on käynnissä työ sellaisen yhteisen maahanmuuttopolitiikan luomiseksi, jonka mukaan ulkomaalaisten maahantulo jäsenvaltioihin ja siellä liikkuminen ja oleskelu saatettaisiin riippuvaksi yhtenäisistä yhteisöön perustuvista tekijöistä. Yksi ilmentymä tästä aloitteesta on pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta 25 päivänä marraskuuta 2003 annettu neuvoston direktiivi 2003/109/EY (EUVL 2004, L 16, s. 44).

55 – Tätä näkemystä tukee myös Rittstieg, H., "Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften, Urteil vom 2.3.1999 – Rs. C-416/96 (El-Yassini)", *Informationsbrief Ausländerrecht*, nro 5, 1999, s. 222; toista näkemystä edustaa sitä vastoin Guttmann, R., "Europarechtliches Diskriminierungsverbot und Aufenthaltsrecht", *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, nro 3, 2000, s. 282, jonka mukaan oleskelulupa ei voi riippua työluvasta vaan päinvastoin. Em. Melis, B., s. 1362 ja sitä seuraavat sivut, tarkastelee sitä loogista sidonnaisuutta, jota kyseisten kahden lupatyypin välillä edellytetään.

56 – Saksan hallituksen edustaja esitti istunnossa vastauksena esittämääni kysymykseen, ettei yhteenkään mainituista syistä ollut vedottu.

VI Ratkaisuehdotus

63. Esitetyt näkökohdat huomioon ottaen ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa Verwaltungsgericht Darmstadtin esittämiin kysymyksiin yhdellä vastauksella ja toteaa seuraavaa:

Euroopan yhteisöjen ja niiden jäsenvaltioiden sekä Tunisian tasavallan välisestä assosioinnista tehdyn Euro–Välimeri-sopimuksen – joka on allekirjoitettu Brysselissä 17.7.1995 ja hyväksytty Euroopan yhteisön ja Euroopan hiili- ja teräsyhteisön puolesta 26.1.1998 tehdyllä neuvoston ja komission päätöksellä 98/238/EY, EHTY – 64 artiklan kanssa on ristiriidassa se, että jäsenvaltio sen seurauksena, että Tunisian kansalaisen oleskeluluvan voimassaoloaikaa rajoitetaan, mitätöi kyseiselle henkilölle rajoittamattomaksi ajaksi myönnetyn työluvan perustelematta tätä valtion oikeutetun intressin suojelemiseen liittyvällä syyllä, eli yleiseen järjestykseen tai turvallisuuteen taikka kansanterveyteen liittyvillä syillä.