FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

föredraget den 6 april 2006 [1]

I — Inledning

1. Verwaltungsgericht (förvaltningsdomstol) i Darmstadt har begärt att domstolen skall tolka artikel 64 i Europa–Medelhavsavtalet om upprättande av en associering mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater, å ena sidan, och Republiken Tunisien, å andra sidan. [2]

2. Frågan är vilken betydelse det avtalet har för en begränsning av ett uppehållstillstånd, med påföljande beslut om utvisning från Tyskland, i fråga om en tunisisk medborgare med permanent arbetstillstånd.

3. Domstolen har visserligen uttalat sig om gemenskapens avtal med tredjeland tidigare, [3] men den har ännu inte gjort det i fråga om avtalet med Tunisien. Det är således första gången ett Europa–Medelhavsavtal prövas. [4]

4. Det finns dock ett avgörande från domstolen, nämligen dom av den 2 mars 1999, El-Yassini. [5] I den domen definierades inne-

1 — Originalspråk: spanska.

2 — Undertecknat i Bryssel den 17 juli 1995 (EGT L 97, 1998, s. 2) och godkänt på Europeiska gemenskapens och Europeiska kol- och stålgemenskapens vägnar genom rådets och kommissionens beslut 98/238/EG, EKSG av den 26 januari 1998 (EGT L 97, s. 1).

3 — Se, exempelvis, dom av den 15 januari 1998 i mål C-113/97, Babahenini (REG 1998, s. I-183) –samarbetsavtal med Algeriet; av den 11 november 1999 i mål C-179/98, Mesbah (REG 1999, s. I-7955), och av den 20 mars 2001 i mål C-33/99, Fahmi och Esmoris Cerdeiro-Pinedo Amado (REG 2001, s. I-2415) — samarbetsavtal med Marocko; av den 29 januari 2002 i mål C-162/00, Pokrzeptowicz-Meyer (REG 2002, s. I-1049) — samarbetsavtal med Polen eller, mer nyligen, dom av den 12 april 2005 i mål C-265/03, Simutenkov (REG 2005, s. I-2579) — partnerskapsavtalet mellan gemenskaperna och Ryssland; av den 2 juni 2005 i mål C-136/03, Dörr och Ünal (REG 2005, s. I-4759), och av den 7 juli 2005 i mål C-383/03, Dogan (REG 2005, s. I-6237), och i mål C-373/03, Aydinli (REG 2005, s. I-6181) — samarbetsavtal med Turkiet. I dom av den 30 september 1987 i mål 12/86, Demirel (REG 1987, s. 3719; svensk specialutgåva, volym 9, s. 175), punkt 9, konstaterade domstolen entydigt att den är behörig att pröva en bestämmelse av denna art.

4 — När detta förslag till avgörande föredras är mål C-336/05, Echouikh, föremål för prövning. Det målet rör artiklarna 64 och 65 i Europa–Medelhavsavtalet med Konungariket Marocko, undertecknat i Bryssel den 26 februari 1996 (EGT L 70, 2000, s. 2), som godkändes på Europeiska gemenskapens och Europeiska kol- och stålgemenskapens vägnar genom rådets och kommissionens beslut 2000/204/EG, EKSG av den 24 januari 2000 (EGT L 70, s. 1). Anhängigt vid domstolen är även mål C-4/05, Güzeli, som gäller de tyska myndigheternas förlängning av ett uppehållstillstånd för en turkisk medborgare som fått permanent arbetstillstånd, och där avtalet med Turkiet skall beaktas.

5 — Dom av den 2 mars 1999 i mål C-416/96, El-Yassini (REG 1999, s. I-1209).

hållet i artikel 40 i 1976 års samarbetsavtal med Marocko, [6] som till sitt innehåll liknar den bestämmelse som avses med frågorna i förevarande mål. Den hänskjutande domstolen är emellertid något osäker på tillämpningen av den domen, vilken även föranlett viss oenighet under handläggningen av förevarande mål.

II — Tillämpliga bestämmelser

A — *Europa–Medelhavsavtalet med Tunisien*

1. Bakgrund

5. Gemenskapen har från början tillerkänt sig rättslig befogenhet att ingå avtal med andra internationella subjekt. Enligt artikel 310 EG får gemenskapen "med en eller flera stater eller internationella organisationer ingå avtal som innebär en associering med ömsesidiga rättigheter och förpliktelser, gemensamt uppträdande och särskilda förfaranden". [7]

6. Samarbetsavtalen har fyra huvudsyften. De skall förbereda anslutningen till Europeiska unionen, erbjuda ett alternativ till en sådan anslutning, organisera samarbetet för att öka utveckling och främja ett interregionalt samarbete. [8] Bland de avtal som syftar till sådant internationellt stöd ingår de avtal som ingicks på 1970-talet med de afrikanska Medelhavsländerna Marocko, [9] Algeriet [10] och Tunisien.

7. Samarbetsavtalet mellan Europeiska gemenskapen och Republiken Tunisien undertecknades den 25 april 1976. [11] Enligt artikel 39 i detta avtal skall "[d]en behandling som varje medlemsstat ger arbetare med tunisiskt medborgarskap ... vara fri från diskriminering på grund av nationalitet vad gäller arbetsvillkor och lön i jämförelse med medlemsstatens egna medborgare".

6 — Rådets förordning (EEG) nr 2211/78 av den 26 september 1978 om slutande av samarbetsavtalet mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Marocko undertecknat i Rabat den 27 april 1976 (EGT L 264, s. 1; svensk specialutgåva, område 11, volym 5, s. 181).

7 — Artikel 310 EG har sin grund i artikel 238 i EG-fördraget, som i sin tur har sitt ursprung i artikel 14 i konventionen om övergångsbestämmelserna i Fördraget om upprättandet av Europeiska kol- och stålgemenskapen.

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

9 — Se ovan fotnot 6.

10 — Rådets förordning (EEG) nr 2210/78 av den 26 september 1978 om slutande av samarbetsavtalet mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Algeriet, undertecknat i Alger den 26 april 1976 (EGT L 263, s. 1; svensk specialutgåva, område 11, volym 5, s. 57).

11 — EGT 1978 L 265, s. 2, svensk specialutgåva, område 11, volym 6, s. 4; godkänt genom rådets förordning (EEG) nr 2212/78 av den 26 september 1978 (EGT L 265, s. 1, svensk specialutgåva, område 11, volym 6, s. 3). Samma dag ingicks ett annat avtal mellan medlemsstaterna i Europeiska kol- och stålgemenskapen och Tunisien (EGT L 265, s. 119; svensk specialutgåva, område 11, volym 6, s. 118).

2. Europa–Medelhavsavtalet av den 17 juli 1995

8. År 1995 höll Medelhavsländerna en utrikesministerkonferens i Barcelona för att främja fred, säkerhet och rättvisa i området.

9. Gemenskapen har i linje med de resultat som uppnåddes under denna konferens ersatt de gamla avtalen och undertecknat nya. [12] Avtalen är till struktur och innehåll likartade. [13]

10. Detta är bakgrunden till Europa–Medelhavsavtalet med Tunisien, som när det trädde i kraft ersatte 1976 års avtal. [14]

11. Avtalets syften anges i artikel 1. Det skall skapa en lämplig ram för den politiska dialogen mellan parterna, gradvis liberalisera handeln med varor, tjänster och kapital, utveckla handeln och säkerställa goda och harmoniska ekonomiska och sociala relationer mellan parterna, särskilt genom dialog och samarbete, främja den maghrebiska integrationen och främja samarbete på de ekonomiska, sociala, kulturella och finansiella områdena.

12. I artikel 64.1 första kapitlet (Bestämmelser om arbetare) i avdelning VI (Socialt och kulturellt samarbete) stadgas att "[d]en behandling som varje medlemsstat ger arbetare med tunisiskt medborgarskap skall vara fri från diskriminering på grund av nationalitet vad gäller arbetsvillkor, lön och uppsägning i jämförelse med medlemsstaternas egna medborgare". [15]

13. Bestämmelsen skall tolkas mot bakgrund av en "Gemensam förklaring" om artikel 64.1 som anges i slutakten till avtalet, enligt vilken artikel 64.1 såvitt avser "avsaknaden av diskriminering i fråga om uppsägning inte [kan] åberopas för att få förnyat uppehållstillstånd. Beviljande, förnyelse eller avslag på ansökan om uppehållstillstånd regleras

12 — Se, förutom ovannämnda avtal med Tunisien, de senaste avtalen med Konungariket Marocko (EGT L 70, 2000, s. 2), den palestinska myndigheten (EGT L 187, 1997, s. 3), Staten Israel (EGT L 147, 2000, s. 3), Hashemitiska konungariket Jordanien (EGT L 129, 2002, s. 3), Arabrepubliken Egypten (EGT L 304, 2004, s. 39), Demokratiska folkrepubliken Algeriet (texten finns på http://www.deldza.cec.eu.int/fr/ue_algerie/accord_association.htm) och Republiken Libanon (texten finns på http://www.dellbn.cec.eu.int/fr/eu_and_Lebanon/textaa.htm).

13 — Flaesch-Mougin, C., "Differentiation and association within the Pan-Euro-Mediterranean Area", *The EU-s enlargement and Mediterranean strategies: A Comparative Analysis*, M. Maresceau och E. Lannon (eds.), Basingstoke-New York, 2001, s. 85 och följande sidor; och Debard, T., "La conclusion d'accords d'association de 2e génération", *Le partenariat euro-méditerranéen — Le processus de Barcelona: Nouvelles perspectives*, Bruylant, Bryssel, 2003, s. 161 och följande sidor.

14 — Artikel 96.2 i avtalet.

15 — Enligt artikel 66 i avtalet är bestämmelserna i kapitlet inte tillämpliga på "den ena partens medborgare som bor eller arbetar illegalt inom mottagarlandets territorium". Detta krav på laglighet finns även i andra samarbetsavtal, exempelvis i de ovannämnda avtalen med Marocko (artiklarna 64 och 66) och med Israel (artikel 64).

endast av varje medlemsstats lagstiftning liksom av gällande bilaterala överenskommelser och konventioner mellan Tunisien och den medlemsstaten."

14. Oenigheter inom ramen för avtalet prövas i associeringsrådet, ett partssammansatt organ med beslutsrätt, [16] som biträds av associeringskommittén, som även den har beslutsbefogenheter. [17] Såvitt jag vet har dessa organ inte reglerat frågor rörande tunisiska medborgares arbetsförhållanden i gemenskapen, [18] vilket associeringsrådet med Turkiet däremot har gjort. [19]

B — *De tyska bestämmelserna*

1. Uppehållstillstånd

15. Enligt Ausländergesetz (lag om utlänningars inresa och rätt att uppehålla sig inom Förbundsrepubliken, nedan kallad AuslG) [20] har en utlänning möjlighet att återförenas med sin tyska make/maka genom att ett tillstånd att bo i landet utfärdas som, om det inte är ett permanent tillstånd, [21] inledningsvis omfattar tre år och kan förlängas med begränsade perioder. [22]

16. Den utländska maken/makan får dock en självständig uppehållsrätt när anknytningen till Tyskland varat minst två år. [23]

17. Tillståndets giltighet kan begränsas retroaktivt om något av grundvillkoren för dess beviljande eller förlängning eller för fastställelsen av dess varaktighet inte längre är uppfyllda. [24]

2. Arbetstillstånd

18. Den rättsliga grunden för att bevilja en icke-tysk make/maka arbetstillstånd finns i

16 — Artiklarna 79 och 80 i avtalet.

17 — Artiklarna 81–83 i avtalet.

18 — Associeringsrådet har fattat följande beslut: nr 1/98 av den 14 juli 1998 om fastställelse av dess arbetsordning (EGT L 300, s. 20), nr 1/1999 av den 25 oktober 1999 om att genomföra bestämmelserna om bearbetade jordbruksprodukter i artikel 10 i avtalet (EGT L 298, s. 16), nr 1/2003 av den 30 september 2003 om inrättande av underkommittéer till associeringskommittén (EGT L 311, s. 14) och nr 1/2005 av den 14 juli 2005 om undantag från bestämmelserna om definitionen av begreppet "ursprungsprodukter" och om metoder för administrativt samarbete (EGT L 190, s. 3).

19 — Associeringsrådets beslut nr 1/80 av den 19 september 1980 om utvecklingen av associeringen mellan Europeiska gemenskapen och Turkiet, som föranlett omfattande rättspraxis. Texten har inte publicerats officiellt, men kan läsas i *Accord d'association et protocoles CEE-Turquie et autres textes de base*, Europeiska gemenskapernas råd, Bryssel, 1992, s. 327 och följande sidor.

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

21 — 25 § jämförd med 24 § AuslG.

22 — 23 § AuslG.

23 — 19 § första stycket första meningen AuslG.

24 — 12 § andra stycket AuslG.

tredje boken i Sozialgesetzbuch (socialförsäkringslag, nedan kallad SGB III) [25] och Arbeitsgenehmigungsverordnung (förordning angående arbetstillstånd för utländska arbetstagare, nedan kallad ArGV). [26]

19. Enligt SGB III behöver utlänningar ett förhandstillstånd för att bedriva yrkesverksamhet, och villkoret för detta är att de har uppehållsrätt. [27]

20. Enligt ArGV kan arbetstillståndet i vissa fall tidsbegränsas, [28] bland annat om personen förlorar sin uppehållsrätt, [29] vilket innebär att det förra tillståndet enligt den nationella rättsordningen alltid är beroende av det senare. [30]

21. Vidare är det enligt tysk rättspraxis endast tillåtet att ingå ett tidsbegränsat anställningsavtal om det finns sakliga skäl för en sådan begränsning. [31]

25 — Bok tre (III) — Sysselsättningsstöd av den 24 mars 1997, BGBl 1997 I, s. 594, senare ändrad och gällande till den 31 december 2004.

26 — Verordnung über die Arbeitsgenehmigung für ausländische Arbeitsnehmer av den 17 september 1998, BGBl 1998 I, s. 2899.

27 — 284 § SGB III.

28 — 4 § ArGV.

29 — 8 § första stycket ArGV.

30 — Vilket den tyska regeringen framhållit i sitt yttrande.

31 — Detta konstateras av generaladvokaten Jacobs i förslag till avgörande inför dom av den 20 oktober 1993 i mål C-272/92, Spotti (REG 1993, s. I-5185), och inför dom av den 29 januari 2002 i mål C-162/00, Pokrzeptowicz-Meyer (REG 2002, s. I-1049).

III — Bakgrund, tvisten vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

22. Mohamed Gattoussi ingick den 30 augusti 2002 äktenskap med en tysk medborgare i Tunisien, där han är medborgare.

23. Den 21 september 2002 reste han in i Tyskland med ett visum för familjeåterförening, som var giltigt till den 20 december 2002. Några dagar efter ankomsten utfärdade borgmästaren i Darmstadt ett uppehållstillstånd som var giltigt till den 23 september 2005.

24. Den 22 oktober 2002 utfärdade Arbeitsamt (arbetsförmedling) ett permanent arbetstillstånd. Den 11 mars 2003 ingick Mohamed Gattoussi ett tidsbegränsat anställningsavtal med TNT Express GmbH, som efter en förlängning löpte ut den 31 mars 2005.

25. Genom beslut av den 23 juni 2004 begränsade Darmstadts borgmästare Mohamed Gattoussis uppehållstillstånd så att det upphörde att gälla dagen för delgivningen av beslutet, och han anmodades att lämna Tyskland senast tre månader efter det att beslutet hade vunnit laga kraft. Anledningen var att hans maka hade uppgivit till folkbokföringsmyndigheten att de sedan den 1 april

2004 inte längre bodde tillsammans och som rättslig grund angavs att en begränsning i efterhand i ett fall där den äktenskapliga samlevnaden hade upphört hade stöd i 12 § AuslG, eftersom den berörde saknar självständig uppehållsrätt enligt 19 § AuslG.

26. Genom beslut av den 17 september 2004 ogillade Regierungspräsidium Darmstadt begäran om omprövning av nämnda beslut.

27. Sedan talan väckts vid Verwaltungsgericht Darmstadt har denna vilandeförklarat förfarandet för att ställa följande tolkningsfrågor till domstolen:

"1) Kan artikel 64 i Europa–Medelhavsavtalet om upprättande av en associering mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater, å ena sidan, och Republiken Tunisien, å andra sidan (EGT L 97, 1998), påverka uppehållsrätten?

För det fall den första frågan besvaras jakande:

2) Kan ur diskrimineringsförbudet enligt artikel 64 i Europa–Medelhavsavtalet med Tunisien anses följa en rättsställning som utgör hinder för en tidsbegränsning av uppehållsrätten, i ett fall där en tunisisk medborgare med permanent arbetstillstånd faktiskt har en anställning, och vid tidpunkten för beslutet angående hans utlänningsrättsliga status har en tidsbegränsad uppehållsrätt?

För det fall den andra frågan besvaras jakande:

3) Kan man för att bestämma den rättsställning som följer av diskrimineringsförbudet enligt artikel 64 i Europa–Medelhavsavtalet med Tunisien utgå från ett senare datum än datumet för beslutet att tidsbegränsa utlänningens uppehållsrätt?

För det fall den tredje frågan besvaras jakande:

4) Kan man tillämpa de principer som slagits fast avseende artikel 39 tredje stycket EG för att precisera villkoren för det undantag som staten kan beviljas i syfte att skydda sina legitima intressen?"

IV — Förfarandet vid domstolen

28. Mohamed Gattoussi, den tyska och den grekiska regeringen samt kommissionen har, inom den frist som föreskrivs i artikel 23 i

domstolens stadga, inkommit med skriftliga yttranden.

29. Vid förhandlingen som hölls den 9 mars 2006 deltog företrädarna för dem som deltagit i det skriftliga förfarandet.

V — Bedömning av tolkningsfrågorna

30. De frågor som har ställts av Verwaltungsgericht Darmstadt bör ges ett samlat svar, eftersom de alla syftar till att klargöra om de principer som slogs fast i domen i målet El-Yassini är tillämpliga på målet vid den nationella domstolen.

A — *Domen i målet El-Yassini*

1. Redogörelse för domens innehåll

31. Den enda bestämmelse som var aktuell i målet El-Yassini var artikel 40 första stycket i 1976 års avtal med Marocko, [32] enligt vilken ”[d]en behandling som varje medlemsstat ger arbetare med marockanskt medborgarskap skall vara fri från diskriminering på grund av nationalitet vad gäller arbetsvillkor och lön i jämförelse med medlemsstatens egna medborgare”.

32. Frågan var huruvida nämnda bestämmelse utgjorde hinder för att neka en marockansk medborgare, som hade tillåtits resa in i landet och utöva avlönad verksamhet där, förnyat uppehållstillstånd när det ursprungliga skälet för att bevilja uppehållstillstånd inte längre förelåg vid den tidpunkt då hans uppehållstillstånd, med en giltighetstid på tolv månader, upphörde att gälla. [33]

33. Domstolen prövade nämnda artikel 40 i två avseenden, nämligen dess direkta effekt och räckvidden av det förbud mot diskriminering som föreskrivs däri.

34. I det första avseendet krävdes inget längre resonemang för att konstatera att bestämmelsen inte har karaktären av en ren programförklaring, utan är direkt tillämplig

32 — För närvarande gäller 1996 års avtal med nämnda land.
33 — Punkt 23.

därför att den uppfyller kraven i rättspraxis. [34] Bestämmelsen förbjuder nämligen i tydliga, klara och precisa ordalag att migrerande marockanska arbetstagare som har anställning i den mottagande medlemsstaten diskrimineras på grund av nationalitet med avseende på arbetsvillkor och lön. [35]

35. Den andra aspekten, som är mer komplicerad, uppmärksammades ingående av domstolen och kommenteras på följande sätt:

— Åtgärder avseende uppehållstillstånd i ett land kan av naturliga skäl inte vidtas mot en medlemsstats medborgare, eftersom myndigheterna inte kan utvisa sina egna medborgare från det nationella territoriet eller neka dem inresa till detta. Denna folkrättsliga princip innebär att jämförelsen mellan utländska arbetstagare och arbetstagare som är medborgare i landet inte är relevant med avseende på frågan om likabehandling. [36]

— Det är inte möjligt att överföra de avgöranden som meddelats angående avtalet med Turkiet på det avtal som ingåtts med Marocko, eftersom det föreligger betydande skillnader mellan dessa i fråga om lydelse och syfte. [37]

— Således kan myndigheterna neka att förlänga uppehållstillståndet för en marockansk arbetstagare som tidigare beviljats inresa och tillstånd att utöva yrkesverksamhet där, när det ursprungliga skälet för att bevilja uppehållstillstånd inte längre föreligger vid den tidpunkt då hans uppehållstillstånd upphör att gälla, [38] även om den berörde tvingas sluta sin anställning före den tidpunkt som avtalats med arbetsgivaren. [39]

— Om den utländske medborgaren tillerkänts mer långtgående rättigheter i fråga om innehav av anställning än de rättigheter som medlemsstaten beviljat i fråga om uppehåll, [40] och denna, innan

34 — "[E]n bestämmelse i ett avtal som gemenskapen har ingått med tredjeland anses vara direkt tillämplig om den, med hänsyn till dess ordalydelse samt till avtalets syfte och art, innebär en klar och precis skyldighet vars fullgörande eller verkningar inte är beroende av utfärdandet av ytterligare rättsakter", domen i det ovannämnda målet Demirel, punkt 14, samt dom av den 31 januari 1991 i mål C-18/90, Kziber (REG 1991, s. I-199; svensk specialutgåva, volym 11), punkt 15, och av den 16 juni 1998 i mål C-162/96, Racke (REG 1998, s. I-3655), punkt 31.

35 — Punkterna 25–32; 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,Common Market Law Review*, nr 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*, nr 1, 1999, s. 367 och s. 368.

36 — Punkterna 45 och 46.

37 — Punkterna 49–61.

38 — Punkt 62.

39 — Punkt 63.

40 — Punkt 64.

arbetstillståndet löper ut, motsätter sig en förlängning av uppehållstillståndet utan att motivera detta med hänsyn till skyddet för ett av statens legitima intressen, såsom allmän ordning, allmän säkerhet eller folkhälsa, [41] skulle svaret bli ett annat eftersom artikel 40 första stycket i avtalet med Marocko gäller under hela arbetstillståndets giltighetstid. [42]

2. Bedömning av tillämpligheten i förevarande mål

a) Inledande synpunkter

36. I domen i målet El-Yassini konstaterades att avtalet med Marocko inte begränsade medlemsstaternas befogenheter att reglera utlänningars vistelse i landet, med undantag för det fall då arbetstillståndet hade en längre giltighet än tillståndet att uppehålla sig i landet.

37. Förevarande mål kan utan vidare inordnas under detta undantag, eftersom artikel 64.1 i avtalet med Tunisien liknar den bestämmelse som granskades i nämnda dom och de tyska myndigheterna beviljade Mohamed Gattoussi ett begränsat uppehållstillstånd och ett permanent arbetstillstånd. Med andra ord erhöll han ett tillstånd att vistas inom landets territorium som gällde en kortare tid än den tid som arbetstillståndet avsåg. Därefter begränsades uppehållstillståndets giltighetstid av skäl som inte hängde samman med hänsyn till allmän ordning, allmän säkerhet eller folkhälsa och han anmodades att lämna landet, vilket medförde en skyldighet att lämna anställningen.

38. Den tyska och den grekiska regeringen har dock hänvisat till skillnader i fråga om de faktiska och rättsliga omständigheterna i de båda målen. Dessa skall därför analyseras för att kontrollera om de vederlägger ovanstående påstående.

b) Jämförelse av de faktiska omständigheterna

39. I fråga om den marockanske medborgaren behandlades en ansökan om förnyat uppehållstillstånd och det faktum att avslag på denna ansökan ledde till att anställningsförhållandet upphörde. Giltighetstiden för arbetstillståndet framgick dock inte. I förevarande fall är det dock fråga om återkallande av ett arbetstillstånd till följd av att uppehållstillståndet begränsats i tiden.

41 — Punkt 65.

42 — Punkt 66, med hänvisning till punkterna 63–66 i generaladvokaten Légers förslag till avgörande.

40. I fråga om uppehållstillståndet påverkar de två fall som nämnts — förnyelse och återkallande — dock samma grundläggande förhållande, nämligen vistelsen inom det nationella territoriet. Det saknar betydelse om en person tvingas lämna landet till följd av att uppehållstillståndet inte förlängs eller till följd av att dess giltighetstid begränsas.

41. I fråga om anställningen däremot granskades dessa två fall i domen i målet El-Yassini, och den allmänna principen slogs fast att ett avtal som ingåtts mellan en utlänning och en arbetsgivare inte påverkar tillämpningen av utlänningsregler, med undantag för det särskilda fallet att arbetstillståndet omfattar en längre period än uppehållstillståndet.

42. Följaktligen medför ingen av de faktiska skillnader som konstaterats en annan behandling än den som följer av nämnda dom.

c) Rättslig jämförelse

43. I domen av den 1 juli 1993 i målet Metalsa [43] angavs att det i synnerhet beror på en enskild bestämmelses syfte, betraktad mot bakgrund av dess särskilda sammanhang, huruvida tolkningen av en fördragsbestämmelse kan utvidgas till att omfatta en bestämmelse med en jämförbar, liknande eller till och med identisk lydelse i ett avtal som gemenskapen ingått med tredjeland och att "en jämförelse mellan å ena sidan avtalets och å andra sidan fördragets respektive målsättningar och det sammanhang de ingår i [är] av stor betydelse".

44. Detta uttalande gäller i fråga om liknande regler som ingår i avtal av samma typ.

45. Artikel 64.1 i avtalet med Tunisien sammanfaller nästan ordagrant med artikel 40.1 i det omnämnda avtalet med Marocko, och även "målsättningar och ... sammanhang" i fråga om de båda avtalen överensstämmer. Det är således i princip möjligt att överföra domstolens överväganden angående båda, i synnerhet, de som gäller den direkta effekten, tillämpningen och räckvidden av principen om likabehandling.

46. De enda undantagen beror på att förbudet mot diskriminering i artikel 64.1 utvidgas till villkoren för uppsägning [44] och det faktum att slutakten till avtalet med

43 — Dom av den 1 juli 1993 i mål C-312/91, Metalsa (REG 1993, s. I-3751), punkt 11. Dom av den 27 september 2001 i mål C-63/99, Gloszczuk (REG 2001, s. I-6369), punkt 49, i mål C-235/99, Kondova (REG 2001, s. I-6427), punkt 52, och i mål C-257/99, Barkoci och Malik (REG 2001, s. I-6557), samt domen i det ovannämnda målet Pokrzeptowicz-Meyer, punkt 33.

44 — Detsamma gäller i fråga om artikel 64 i det ovannämnda gällande avtalet med Marocko av år 1996, som sammanfaller med artikel 64 i det avtal som undertecknats med Tunisien.

Tunisien innehåller en "gemensam förklaring" om tolkningen av nämnda bestämmelse såvitt avser det förhållandet att "avsaknaden av diskriminering i fråga om uppsägning inte [kan] åberopas för att få förnyat uppehållstillstånd", då frågor om förnyelse, beviljande och avslag avseende uppehållstillstånd "endast" regleras av varje medlemsstats lagstiftning.

47. I fråga om betydelsen av denna kompletterande anmärkning räcker det att erinra om artikel 31 i Wienkonventionen om traktaträtten av den 23 maj 1969,[45] enligt vilken förklaringar av detta slag skall beaktas vid tolkningen av ett internationellt avtal.[46]

48. 1976 års avtal med Marocko innehåller inget uttalande av den typen, men jag är fullständigt övertygad om att domstolen hade det i åtanke i 1999 års dom, eftersom en liknande förklaring återfinns i slutakten till 1996 års avtal, som ersatte det tidigare.[47]

49. Dessutom omfattar tolkningsvägledningen inte förbudet mot diskriminering inom de tre områden som anges i artikel 64.1, det vill säga arbetsvillkor, lön och uppsägning, utan bara det tredje av dessa.

50. I linje med detta godtogs det synsätt som redovisas i tolkningsuttalandet i nämnda dom, där domstolen först slog fast att bestämmelsen inte förbjuder en medlemsstat att neka att förlänga ett uppehållstillstånd, när det ursprungliga skälet för att bevilja uppehållstillstånd inte längre föreligger, för att därefter konstatera att den omständigheten att den berörde därmed tvingas sluta "sin anställning i den mottagande staten före den med arbetsgivaren avtalade och i anställningsavtalet föreskrivna tiden"[48] inte påverkar denna tolkning.

51. Syftet med detta är att undvika att enskilda avtal påverkar offentliga befogenheter eller, till och med, gemenskapens intressen.[49]

45 — *Recueil des traités des Nations unies*, vol. 1155, nr 18232, s. 331. Även om konventionen, enligt dess artikel 1, äger tillämpning på traktater mellan stater — den som avser traktater med och mellan internationella organisationer har ännu inte trätt i kraft — tjänar den som vägledning eftersom den kodifierar hävdvunna folkrättsliga principer; Dienelt, K., "Rechte aus den Europa-Mittelmeer-Abkommen", *Informationsbrief Ausländerrecht 2004*, s. 49.

46 — Enligt artikel 91 i det ovannämnda avtalet med Tunisien utgör "protokollen 1–5 och bilagorna 1–7 samt förklaringarna" en integrerad del av avtalet.

47 — Generaladvokaten Léger påminde om uttalandets existens genom att återge det i punkt 57 i förslaget till avgörande inför domen i målet El-Yassini.

48 — Punkterna 62 och 63 i domen i målet El-Yassini.

49 — Jag instämmer helt i det resonemang som fördes av generaladvokaten Léger i detta avseende i nämnda förslag till avgörande. Han framhöll där att om en medlemsstat skulle vara skyldig att meddela ett uppehållstillstånd därför att en arbetsgivare undertecknar ett anställningsavtal med en utlänning för en period som överskrider den som medgivits av myndigheterna skulle det, för det första, "innebära en allvarlig begränsning av medlemsstaternas befogenheter i fråga om invandringspolitiken ..." och, dessutom skulle "de förutsättningar på vilka staten byggt sin invandringspolitik kunna omintetgöras av enskilda individer" (punkt 60). Vidare skulle den medlemsstaten "inte heller ... längre kunna garantera det företräde till tillgängliga arbeten som ... EG-fördraget tillförsäkrar gemenskapsarbetstagare och som beslut nr 1/80, i mindre grad, tillförsäkrar turkiska arbetstagare" (punkt 61).

52. Någon omständighet som sammanhänger med uppsägningen av ett anställningsförhållande aktualiseras inte i förevarande mål, varför nämnda förklaring inte utgör hinder för att tillämpa domen i målet El-Yassini.

B — *Uppehållstillstånd "kontra" arbetstillstånd*

53. Jag anser inte heller att domstolen skall avvika från den inslagna vägen.

54. De tillstånd som ett land beviljar utlänningar för att resa in i, uppehålla sig och arbeta inom dess territorium är nära knutna till varandra, även om de är underställda skilda villkor. [50]

55. Tillstånden kan utformas på en mängd olika sätt, alltifrån fristående tillstånd som utgår från ändamålet till föreskrifter om beviljande av ett enda tillstånd som omfattar de tre rättigheterna. [51]

56. Om fristående tillstånd väljs är det i allmänhet inte möjligt att utfärda ett arbetstillstånd om det inte redan föreligger ett uppehållstillstånd, [52] som medgivits efter inresetillståndet, även om de i vissa fall begärs och utfärdas samtidigt. Det är även möjligt att föreskriva andra samband för den inbördes ordningen eller besluta att de skall hanteras separat.

57. Den uppgiften, som är en del av utlänningspolitiken, ankommer i princip på medlemsstaten, som därvidlag har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning, vars gränser fastställs i staternas respektive rättsordningar och genom det ansvar som följer av internationella avtal och gemenskapsrätten.

58. På det senare området skall de följa unionens bestämmelser när den nationella regleringen även berör detta, vilket exempelvis är fallet i fråga om anställning, som är hänförlig till en av de grundläggande friheterna. Det kan inte godtas att medlemsstaterna, genom sina befogenheter på immigrationsområdet, undergräver gemenskapens principer om fri rörlighet för arbetstagare och inte heller de internationella avtal som ingåtts av gemenskapen. [53]

50 — Detta har konstaterats i fråga om turkiska arbetstagare i dom av den 20 september 1990 i mål C-192/89, Sevince (REG 1990, s. I-3461; svensk specialutgåva, volym 10, s. 507), punkt 29, och av den 16 december 1992 i mål C-237/91, Kus (REG 1992, s. I-6781), punkt 29.

51 — Zuwanderungsgesetz (den tyska immigrationslagen) av den 30 juli 2004 (BGBl 2004 I, s. 1950), som trädde i kraft den 1 januari 2005, tillämpar delvis det sista alternativet, så till vida att arbetstillståndet normalt ingår i uppehållstillståndet.

52 — Vilket är fallet i tysk rätt enligt 284 § SGB III och 8 § ArGV.

53 — I dom av den 26 oktober 1982 i mål 104/81, Kupferberg (REG 1982, s. 3641; svensk specialutgåva, volym 6, s. 531), punkterna 11-14, fastslog domstolen ett förbud mot att genom interna åtgärder underminera effekten av bestämmelser i avtal.

59. Med andra ord omfattas inte återkallelser eller begränsningar av uppehållstillstånd eller vägran att förnya ett sådant, eller sambanden mellan uppehållstillstånd och arbetstillstånd, av gemenskapsrätten på dess nuvarande stadium, [54] om inte dessa åtgärder avser rättigheter eller skyldigheter som skall skyddas, exempelvis, när de nationella myndigheterna inskränker giltighetstiden för ett permanent arbetstillstånd, genom att knyta det till uppehållstillståndet, och därmed bortser från att arbetstillståndet beviljats för en längre period, varmed den rätt att utöva avlönad verksamhet som medgivits äventyras. I dessa situationer skall en sådan absolut underordning undvikas. [55]

60. Medlemsstaten har dock inte en gemenskapsgrundad skyldighet att inrätta ett visst samband mellan tillstånd att vistas respektive arbeta inom landets territorium eller att bevilja en utlänning sådana tillstånd på obestämd eller bestämd tid, men när ett val väl träffats skall konsekvenserna av detta respekteras. Detta synsätt ligger till grund för avgörandet i målet El-Yassini och sammanhänger med principen om skydd för berättigade förväntningar. Ett arbetstillstånd skapar nämligen, beroende på villkoren för dess utfärdande, en temporär rättsställning för innehavaren, om det är tidsbegränsat, eller en permanent, om giltighetstiden inte har angetts. I det senare fallet är nämnda princip av stor betydelse.

61. Det faktum att arbetstillståndet görs beroende av uppehållstillståndet skapar dessutom osäkerhet för den berörde och påverkar dennes yrkesmässiga sfär, eftersom det inskränker villkoren i ingångna anställningsavtal, särskilt i fråga om varaktighet.

62. Ovanstående överväganden skall dock tillämpas flexibelt i praktiken, vilket innebär att ett permanent arbetstillstånd sedan det meddelats inte alltid måste vidmakthållas, utan villkoren kan ändras om något av de skäl som uttryckligen angivits av domstolen, det vill säga allmän ordning, allmän säkerhet och folkhälsa, kan åberopas. I förevarande mål har de tyska myndigheterna emellertid inte åberopat skyddet för något av dessa legitima intressen. [56]

54 — Sedan fördraget om Europeiska unionen (EGT 1992, C 191, s. 1), och med drivkraft från Europeiska rådets sammanträde i Tammerfors den 15 och den 16 oktober 1999, pågår ett arbete med att införa en gemensam migrationspolitik enligt vilken utlänningars inresa, rörelse och vistelse i medlemsstaterna görs beroende av enhetliga gemenskapsbaserade faktorer. En följd av detta initiativ är rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning (EGT L 16, 2004, s. 44).

55 — Detta synsätt stöds även av Rittstieg, H., "Gerichtshof der Europäischen Gemeinschatten, Urteil vom 2.3.199 — Rs. C-416/96 (El-Yassini)", *Informationsbrief Ausländerrecht*, nr 5, 1999, s. 222. Av en annan uppfattning är däremot Gutmann, R., "Europarechtliches Diskriminierungsverbot und Aufenthaltsrecht", *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, nr 3, 2000, s. 282, som inte anser att uppehållstillståndet skall vara beroende av arbetstillståndet, utan tvärtom. Melis, B., a. a., s. 1362 och följande sidor, diskuterar det logiska samband som måste krävas mellan de två typerna av tillstånd.

56 — Vid förhandlingen angav företrädaren för den tyska regeringen, på min fråga om detta, att inget av de angivna skälen hade anförts.

VI — Förslag till avgörande

63. Mot bakgrund av ovanstående överväganden föreslår jag att domstolen skall besvara de tolkningsfrågor som har ställts av Verwaltungsgericht Darmstadt på följande sätt:

Artikel 64 i Europa–Medelhavsavtalet om upprättande av en associering mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater, å ena sidan, och Republiken Tunisien, å andra sidan, undertecknat i Bryssel den 17 juli 1995 och godkänt på Europeiska gemenskapens och Europeiska kol- och stålgemenskapens vägnar genom rådets och kommissionens beslut 98/238/EG, EKSG av den 26 januari 1998, utgör hinder för att en medlemsstat, till följd av att giltighetstiden för ett uppehållstillstånd begränsats, lämnar ett permanent arbetstillstånd som medgivits en tunisisk medborgare utan verkan, utan att motivera detta med hänsyn till skyddet för något av statens legitima intressen, såsom allmän ordning, allmän säkerhet och folkhälsa.