STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA DÁMASA RUIZ-JARABA COLOMERA

přednesené dne 6. dubna 2006 [1]

I – Úvod

1. Verwaltungsgericht (správní soud) Darmstadt žádá Soudní dvůr o výklad článku 64 Evropsko-středomořské dohody zakládající přidružení mezi Evropskými společenstvími a jejich členskými státy na jedné straně a Tuniskou republikou na straně druhé [2].

2. Tento soud má pochyby týkající se dopadu uvedené dohody na zkrácení doby platnosti povolení k pobytu a na následný příkaz k vyhoštění z Německa v případě tuniského občana, který byl držitelem pracovního povolení na dobu neurčitou.

3. Přestože se Soudní dvůr již dříve vyjádřil k dohodám mezi Společenstvím a třetími zeměmi [3], dosud tak neučinil v souvislosti s dohodou s Tuniskem. Jde tedy o první příležitost k rozboru evropsko-středomořské dohody [4].

4. Existuje však precedens: rozsudek ze dne 2. března 1999, El-Yassini [5], který upřesnil

1 — Původní jazyk: španělština.

2 — Dohoda podepsaná dne 17. července 1995 v Bruselu (Úř. věst. 1998, L 97, s. 2) a schválená jménem Evropských společenství a Evropského společenství uhlí a oceli rozhodnutím Rady a Komise 98/238/ES, ESUO ze dne 26. ledna 1998 (Úř. věst. L 97, s. 1; Zvl. vyd. 11/28, s. 187).

3 — Viz zejména rozsudky ze dne 15. ledna 1998, Babahenini (C-113/97, Recueil s. I-183) – Dohoda o spolupráci s Alžírskem; ze dne 11. listopadu 1999, Mesbah (C-179/98, Recueil s. I-7955); a ze dne 20. března 2001, Fahmi a Esmoris Cerdeiro-Pinedo Amado (C-33/99, Recueil s. I-2415) – Dohoda o spolupráci s Marokem; ze dne 29. ledna 2002, Pokrzeptowicz-Meyer (C-162/00, Recueil s. I-1049) – Dohoda o přidružení s Polskou republikou; nebo nejnovější ze dne 12. dubna 2005, Simutenkov (C-265/03, Sb. rozh. s. I-2579) – Dohoda o partnerství a spolupráci s Ruskou federací; jakož i ze dne 2. června 2005, Dörr a Ünal (C-136/03, Sb. rozh. s. I-4759), a ze dne 7. července 2005, Dogan (C-383/03, Sb. rozh. s. I-6237), a Aydinli (C-373/03, Sb. rozh. s. I-6181) – Dohoda o přidružení s Tureckem. V bodu 9 rozsudku ze dne 30. září 1987, Demirel (12/86, Recueil s. 3719), bylo kategoricky prohlášeno, že Soudní dvůr je příslušný k přezkumu ustanovení této povahy.

4 — V okamžiku přednesení tohoto stanoviska je přezkoumávána věc Echouikh (C-336/05), týkající se výkladu článků 64 a 65 Evropsko-středomořské dohody s Marockým královstvím, podepsané dne 26. února 1996 v Bruselu (Úř. věst. 2000, L 70, s. 2) a schválené jménem Evropských společenství a Evropského společenství uhlí a oceli rozhodnutím Rady a Komise 2000/204/ES, ESUO ze dne 24. ledna 2000 (Úř. věst. L 70, s. 1). Soudní dvůr rovněž projednává věc Güzeli (C-4/05), v níž německé orgány zamítly prodloužení povolení k pobytu tureckému pracovníku, který obdržel pracovní povolení na dobu neurčitou, a v níž bude potřebný přezkum dohody s Tureckem.

5 — Věc C-416/96, Recueil, s. I-1209.

obsah článku 40 dohody s Marokem uzavřené v roce 1976 [6], jehož znění je obdobné jako znění ustanovení, na němž spočívají zde položené otázky. Použití tohoto precedentu však způsobilo předkládajícímu soudu obtíže a vedlo rovněž k určitým rozporům v tomto řízení.

II – Právní rámec

A – *Evropsko-středomořská dohoda s Tuniskou republikou*

1. Vývoj

5. Společenství disponuje již od počátku své činnosti právní subjektivitou, aby mohlo uzavírat dohody s dalšími mezinárodními subjekty. Článek 310 ES mu dává oprávnění „uzavřít s jedním nebo více státy nebo mezinárodními organizacemi dohody o přidružení, které stanoví vzájemná práva a povinnosti, společné postupy a zvláštní řízení“ [7].

6. Dohody o přidružení naplňují čtyři základní cíle: připravit přistoupení k Evropské unii, nabídnout alternativu uvedeného přistoupení, zabezpečit spolupráci za účelem podpory rozvoje a podpořit vzájemnou pomoc mezi regiony [8]. Mezi dohodami, které usilují o tuto mezinárodní pomoc, jsou dohody uzavřené v sedmdesátých letech s africkými zeměmi na pobřeží Středozemního moře: Marokem [9], Alžírskem [10] a Tuniskem.

7. Dohoda o spolupráci mezi Evropským společenstvím a Tuniskou republikou byla podepsána dne 25. dubna 1976 [11]. Podle jejího článku 39 „režim přiznaný každým členským státem pracovníkům tuniské národnosti, zaměstnaným na jejich území, ohledně pracovních podmínek a propouštění bude prostý jakékoli diskriminace založené na státní příslušnosti“. *(neoficiální překlad)*

6 — Dohoda o spolupráci mezi Evropským hospodářským společenstvím a Marockým královstvím, podepsaná v Rabatu dne 27. dubna 1976 a schválená jménem Společenství nařízením Rady (EHS) č. 2211/78 ze dne 26. září 1978 (Úř. věst. L 264, s. 1).

7 — Článek 310 ES vyplývá z článku 238 Smlouvy ES, který pak, pokud jde o jeho původ, vychází z článku 14 dohody týkající se přechodných ustanovení Evropského společenství uhlí a oceli.

8 — Hanf, D., a Dengler, P., „Accords d'association“ , *Commentaire Mégret, Le droit de la CE et de l'Union européenne*, díl XII *(Relations extérieures)*, Brusel, 2004.

9 — Uvedeno v poznámce pod čarou 6.

10 — Dohoda o spolupráci mezi Evropským hospodářským společenstvím a Alžírskou lidově demokratickou republikou, podepsaná v Alžíru dne 26. dubna 1976 a schválená jménem Společenství nařízením Rady (EHS) č. 2210/78 ze dne 26. září 1978 (Úř. věst. L 263, s. 1).

11 — Úř. věst. 1978, L 265, s. 2. Dohoda schválená jménem Společenství nařízením Rady (EHS) č. 2212/78 ze dne 26. září 1978 (Úř. věst. L 265, s. 1). Téhož dne byla uzavřena další dohoda mezi členskými státy Evropského společenství uhlí a oceli a Tuniskou republikou (Úř. věst. 1978, L 265, s. 119).

2. Evropsko-středomořská dohoda ze dne 17. července 1995

8. V roce 1995 se konala v Barceloně konference ministrů zahraničních věcí zemí Středomoří s cílem podpořit mír, bezpečnost a spravedlnost v této oblasti.

9. V souladu se závěry této konference nahradilo Společenství dosavadní dohody a podepsalo nové [12]. Všechny mají obdobnou strukturu i obsah [13].

10. Do tohoto rámce zapadá i Evropsko-středomořská dohoda s Tuniskem, která počínaje datem svého vstupu v platnost nahradila dohodu z roku 1976 [14].

11. Článek 1 uvádí její cíle: poskytnout vhodný rámec pro politický dialog; postupně liberalizovat obchod se zbožím, službami a kapitálem; rozvíjet obchod a harmonické hospodářské a sociální vztahy, zejména na základě dialogu a spolupráce; přispět k integraci zemí Maghrebu; a podporovat hospodářskou, sociální, kulturní a finanční spolupráci.

12. Článek 64 odst. 1, obsažený v kapitole I („Pracovníci“) hlavy VI („Spolupráce v sociálních a kulturních záležitostech“), stanoví, že „režim přiznaný každým členským státem pracovníkům tuniské národnosti, zaměstnaným na jeho území, ohledně pracovních podmínek, odměňování a propouštění bude prost jakékoli diskriminace založené na státní příslušnosti“ [15]. *(neoficiální překlad)*

13. Je namístě chápat toto pravidlo ve světle „společného prohlášení“ připojeného k závěrečnému aktu dohody, podle něhož čl. 64 odst. 1, „pokud jde o neexistenci diskriminace v oblasti propouštění, nelze uplatňovat za účelem získání obnovení povolení k pobytu. Poskytnutí, obnovení

12 — Kromě výše uvedené dohody s Tuniskem viz nejnovější dohody s Marokem, uvedené v poznámce pod čarou 4, Palestinskou samosprávou (Úř. věst. 1997, L 187, s. 3), Izraelským státem (Úř. věst. 2000, L 147, s. 3), Jordánským hášimovským královstvím (Úř. věst. 2002, L 129, s. 3), Arabskou republikou Egypt (Úř. věst. 2004, L 304, s. 39), Alžírskou demokratickou republikou (text je dostupný na http://www.deldza.cec.eu.int/fr/ue_algerie/accord_association.htm) a Libanonskou republikou (text je dostupný na http://www.dellbn.cec.eu.int/french/text.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 a E. Lannon (vyd.), Basingstoke-New York, 2001, s. 85 a násl.; a Debard, T., „La conclusion d'accords d'association de 2e génération“, *Le partenariat euro-méditerranéen – Le processus de Barcelona: Nouvelles perspectives*, Bruylant, Brusel, 2003, s. 161 a násl.

14 — Článek 96 odst. 2 uvedené dohody.

15 — Podle článku 66 téže dohody se ustanovení této kapitoly I nepoužijí na „státní příslušníky smluvních stran, kteří na území svých hostitelských zemí pobývají nebo pracují nezákonně“. Toto kritérium legality se objevuje i v dalších dohodách o přidružení, např. ve výše uvedených dohodách s Marokem (články 64 a 66) nebo s Izraelem (článek 64).

nebo odmítnutí povolení k pobytu se bude řídit pouze právními předpisy každého členského státu a platnými dvoustrannými dohodami a smlouvami". (*neoficiální překlad*)

14. Rozpory vzniklé v rámci dohody jsou přezkoumávány Radou přidružení, což je orgán s paritním zastoupením a s rozhodovací pravomocí [16], ve spolupráci s Výborem pro přidružení, který rovněž disponuje rozhodovací pravomocí [17], přestože, pokud je mi známo, nebyly upraveny aspekty týkající se práce tuniských státních příslušníků ve Společenství [18] na rozdíl od toho, co proběhlo v rámci Rady pro přidružení s Tureckem [19].

B – *Německá právní úprava*

1. Povolení k pobytu

15. Ausländergesetz (zákon o vstupu a pobytu cizinců na spolkové území; dále jen „AuslG") [20] umožňuje sloučení rodiny cizince a jeho německého manžela/manželky vydáním povolení k pobytu na německém území, které, není-li uděleno na dobu neurčitou [21], je nejprve uděleno na dobu tří let s možností obnovení na omezená období [22].

16. Manžel/manželka s cizí státní příslušností získá však samostatné právo pobytu, pokud společné soužití v Německu trvá alespoň dva roky [23].

17. Doba platnosti povolení k pobytu může být se zpětnou účinností zkrácena, pokud jedna z podstatných podmínek, kterým je podřízeno jeho vydání, prodloužení nebo stanovení doby platnosti, přestane být splněna [24].

2. Pracovní povolení

18. Podmínky pro udělení pracovního víza manželovi/manželce bez německé státní pří-

16 — Články 79 a 80 uvedené dohody.

17 — Články 81 až 83 uvedené dohody.

18 — Rada přidružení přijala rozhodnutí č. 1/98 ze dne 14. července 1998, jímž schválila svůj vnitřní řád, jakož i řád výboru *(neoficiální překlad)* (Úř. věst. L 300, s. 20); č. 1/1999 ze dne 25. října 1999 o použití ustanovení týkajících se upravených zemědělských výrobků stanovených v článku 10 dohody *(neoficiální překlad)* (Úř. věst. L 298, s. 16); č. 1/2003 ze dne 30. září 2003, jímž se zavádějí podvýbory výboru pro přidružení *(neoficiální překlad)* (Úř. věst. L 311, s. 14); a č. 1/2005 ze dne 14. července 2005 o odchylce od ustanovení týkajících se definice pojmu „původní produkty" a metod správní spolupráce stanovených dohodou (Úř. věst. L 190, s. 3).

19 — Rozhodnutí Rady pro přidružení č. 1/80 ze dne 19. září 1980 o vývoji přidružení mezi Evropským společenstvím a Tureckem, k němuž se vztahuje četná judikatura. Přestože jeho text nebyl úředně zveřejněn, je uveden v *Dohodě o přidružení a protokolech EHS-Turecko a jiných základních dokumentech*, Rada Evropských společenství, Brusel, 1992, s. 327 a násl.

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

21 — Článek 25 ve spojení s článkem 24 AuslG.

22 — Článek 23 AuslG.

23 — Článek 19 odst. 1 bod 1 AuslG.

24 — Článek 12 odst. 2 AuslG.

slušnosti jsou uvedeny v třetím díle Sozialgesetzbuch (zákoník sociálního zabezpečení; dále jen „SGB III“) [25] a v Arbeitsgenehmigungsverordnung (nařízení o udělování pracovního povolení cizincům; dále jen „ArGV“) [26].

19. V souladu se SGB III mohou cizinci vykonávat zaměstnání pouze na základě předběžného povolení, které může být vydáno pouze tehdy, pokud je cizinec držitelem povolení k pobytu [27].

20. Podle ArGV může být doba platnosti pracovního povolení ze zvláštních důvodů zkrácena [28], přičemž toto právo zaniká v případě zániku práva pobytu [29], což dokazuje, že v německém právním řádu závisí pracovní povolení vždy na povolení k pobytu [30].

21. Německá judikatura krom toho vyžaduje, aby pracovní smlouva byla uzavřena na dobu určitou pouze tehdy, opravňují-li k tomu objektivní důvody [31].

25 — Třetí díl (III) – Podpora zaměstnanosti, ze dne 24. března 1997, BGBl. 1997 I, s. 594, následně změněný, platný do 31. prosince 2004.

26 — Verordnung über die Arbeitsgenehmigung für ausländische Arbeitsnehmer ze dne 17. září 1998, BGBl. 1998 I, s. 2899.

27 — Článek 284 SGB III.

28 — Článek 4 ArGV.

29 — Článek 8 odst. 1 ArGV.

30 — Německá vláda zdůrazňuje tuto charakteristiku ve svých vyjádřeních.

31 — To zdůrazňuje generální advokát F. G. Jacobs ve svém stanovisku předneseném ve věcech, v nichž byly vydány rozsudky ze dne 20. října 1993, Spotti (C-272/92, Recueil, s. I-5185), a ze dne 29. ledna 2002, Pokrzeptowicz-Meyer (C-162/00, Recueil, s. I-1049).

III – Skutečnosti, spor v původním řízení a předběžné otázky

22. Tuniský státní příslušník M. Gattoussi se dne 30. srpna 2002 v Tunisku oženil s německou státní příslušnicí.

23. Dne 21. září 2002 vstoupil do země své manželky díky vízu udělenému z důvodu sloučení rodiny, platnému do 20. prosince 2002, avšak několik dní po jeho příchodu mu starosta Darmstadtu udělil povolení k pobytu s platností do 23. září 2005.

24. Dne 22. října 2002 obdržel od Arbeitsamt (úřadu práce) v uvedené obci pracovní povolení na dobu neurčitou a dne 11. března 2003 podepsal pracovní smlouvu na dobu určitou s TNT Express GmbH, která byla po prodloužení platná do 31. března 2005.

25. Rozhodnutím ze dne 23. června 2004 omezil starosta Darmstadtu platnost povolení k pobytu M. Gattoussiho dnem oznámení uvedeného správního aktu, s povinností opustit německé území do tří měsíců od podpisu uvedeného rozhodnutí. Z hlediska skutkového stavu zdůraznil, že manželka prokázala v úřadu pro evidenci obyvatelstva,

že od 1. dubna 2004 žijí odděleně. Po právní stránce uvedl, že vzhledem k ukončení společného soužití manželů stanoví článek 12 AuslG omezení *ex post*, neboť dotyčný nemá žádné samostatné právo pobytu podle článku 19 AuslG.

26. Dne 17. září 2004 Regierungspräsidium Darmstadt zamítl odvolání podané proti uvedenému rozhodnutí.

27. Byla podána žaloba před Verwaltungsgericht Darmstadt, který se rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Má článek 64 Evropsko-středomořské dohody zakládající přidružení mezi Evropskými společenstvími a jejich členskými státy na jedné straně a Tuniskou republikou na straně druhé (Úř. věst. L 97 ze dne 30. března 1998) účinky na právo pobytu?

Pro případ, že na první otázku bude odpovězeno kladně:

2) Lze ze zákazu diskriminace v článku 64 Evropsko-středomořské dohody s Tuniskem dovodit právní postavení, pokud jde o právo pobytu, které brání časovému omezení tohoto práva, pokud tuniský státní příslušník, který je držitelem pracovního povolení na dobu neurčitou, skutečně vykonává zaměstnání a v okamžiku vydání rozhodnutí ve věci cizineckého práva má povolení k pobytu na dobu určitou?

Pro případ, že na druhou otázku bude odpovězeno kladně:

3) Lze za účelem určení právního postavení, pokud jde o právo pobytu, které vyplývá z článku 64 Evropsko-středomořské dohody s Tuniskem, vycházet z okamžiku následujícího po vydání rozhodnutí ve věci cizineckého práva, které právo pobytu časově omezuje?

Pro případ, že na třetí otázku bude odpovězeno kladně:

4) Je za účelem konkretizace výhrady týkající se důvodů ochrany oprávněného zájmu státu nutno použít zásady vytýčené ohledně čl. 39 odst. 3 ES?“

IV – Řízení u Soudního dvora

28. M. Gattoussi, německá a řecká vláda, jakož i Komise předložili písemná vyjádření

ve lhůtě stanovené článkem 23 statutu Soudního dvora.

29. Jednání konaného dne 9. března 2006 se zúčastnili zástupci účastníků písemné části řízení.

V – Přezkum předběžných otázek

30. Je namístě zodpovědět otázky položené Verwaltungsgericht Darmstadt společnou odpovědí, neboť všechny směřují k určení, zda je namístě použít na spor, který má tento soud v projednávaném případě vyřešit, judikaturu El-Yassini.

A – *Rozsudek El-Yassini*

1. Shrnutí jeho obsahu

31. Odkaz na právní předpisy ve věci El-Yassini je omezen na čl. 40 první pododstavec dohody s Marokem z roku 1976 [32], podle nějž „režim přiznaný každým členským státem pracovníkům marocké národnosti, zaměstnaným na jeho území, ohledně pracovních podmínek a odměňování bude prost jakékoli diskriminace založené na státní příslušnosti. “ *(neoficiální překlad)*

32. Problém spočíval v určení, zda uvedené ustanovení brání tomu, aby bylo zamítnuto obnovení povolení k pobytu maghrebského občana, jemuž bylo povoleno vstoupit do členského státu a vykonávat v něm závislé zaměstnání, pokud v okamžiku uplynutí doby platnosti uvedeného povolení, která představuje dvanáct měsíců, zanikl původní důvod jeho práva pobytu [33].

33. Soudní dvůr přezkoumal uvedený článek 40 ze dvou hledisek: z hlediska jeho přímého účinku a z hlediska dosahu zákazu nerovného zacházení, který je v něm obsažen.

34. Pokud jde o první hledisko, Soudní dvůr nepotřeboval žádnou dlouhou argumentaci k tomu, aby popřel čistě programovou povahu tohoto ustanovení a prohlásil je za přímo použitelné, neboť splňuje podmínky

32 — V současné době je v platnosti dohoda uvedená výše v poznámce pod čarou 4, která byla s touto zemí uzavřena v roce 1996.

33 — Výše uvedený rozsudek El-Yassini, bod 23.

požadované judikaturou [34] a jasně, přesně a bezpodmínečně stanoví zákaz diskriminace migrujících marockých pracovníků na základě jejich státní příslušnosti, pokud jde o pracovní podmínky a odměňování [35].

35. Druhé, závažnější hledisko vyvolalo pozornost Soudního dvora, který mu věnoval následující vysvětlení:

— Opatření týkající se povolení k pobytu v některé zemi nejsou s ohledem na svou povahu použitelná na státní příslušníky členských zemí, neboť orgány nemají pravomoc k tomu, aby je vyhostily nebo aby jim zakázaly vstup na dané území. Tato zásada mezinárodního práva znamená, že pokud jde o rovné zacházení, postavení cizích pracovníků nemůže být srovnáváno s postavením státních příslušníků členského státu [36].

— Judikatura týkající se dohody s Tureckem nemůže být použita na dohodu uzavřenou s Marokem, a to s ohledem na významné rozdíly v znění a cílech obou těchto dohod [37].

— Orgány tedy mohou zamítnout obnovení povolení k pobytu marockému státnímu příslušníku, jemuž povolily vstoupit na své území a vykonávat tam zaměstnání, pokud v okamžiku ukončení platnosti víza zanikl důvod udělení tohoto víza [38], přestože uvedené rozhodnutí nutí dotyčného ukončit jeho pracovní poměr před uplynutím lhůty dohodnuté s jeho zaměstnavatelem [39].

— Pokud by byla cizímu státnímu příslušníku, pokud jde o výkon zaměstnání, přiznána širší práva než práva přiznaná, pokud jde o pobyt [40], a před uplynutím doby platnosti pracovního povolení by mu bylo zamítnuto obnovení povolení

34 — „Ustanovení dohody uzavřené Společenstvím s třetí zemí musí být považováno za přímo použitelné, pokud s ohledem na své znění a předmět a povahu dohody obsahuje jasnou a přesnou povinnost, jejíž provedení nebo účinky nejsou podřízeny vydání žádného pozdějšího aktu" *(neoficiální překlad)* (výše uvedený rozsudek Demirel, bod 14). Viz rovněž rozsudky ze dne 31. ledna 1991, Kziber (C-18/90, Recueil s. I-199, bod 15), a ze dne 16. června 1998, Racke (C-162/96, Recueil s. I-3655, bod 31).

35 — Výše uvedený rozsudek El-Yassini, body 25 až 32. Viz rovněž 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*, č. 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*, č. 1, 1999, s. 367 a 368.

36 — Výše uvedený rozsudek El-Yassini, body 45 a 46.

37 — Tamtéž, body 49 až 61.

38 — Tamtéž, bod 62.

39 — Tamtéž, bod 63.

40 — Tamtéž, bod 64.

k pobytu, aniž by to bylo odůvodněno takovými důvody ochrany oprávněného zájmu státu, jako jsou důvody veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti a veřejného zdraví [41], řešení by bylo odlišné vzhledem k tomu, že čl. 40 první pododstavec dohody s Marokem se použije během celého období platnosti pracovního povolení [42].

udělily M. Gattoussimu povolení k pobytu na dobu určitou a pracovní povolení na dobu neurčitou. Udělily mu tedy povolení k pobytu na německém území na dobu kratší, než jaká mu byla udělena pracovním povolením, načež zkrátily dobu platnosti povolení k pobytu z důvodů, které se nevztahovaly k veřejnému pořádku, veřejné bezpečnosti a veřejnému zdraví, a donutily ho tím opustit zemi, což znamenalo nutnost ukončení zaměstnání.

2. Přezkum použitelnosti na projednávaný případ

a) Úvodní posouzení

36. Rozsudek El-Yassini určil, že dohoda uzavřená s Marokem nebrání tomu, aby měly členské státy pravomoc upravovat pobyt cizích státních příslušníků, ledaže by bylo těmto příslušníkům uděleno pracovní povolení na dobu delší než povolení k pobytu.

37. Projednávaný případ zcela spadá do výjimky uvedené v předchozím bodě, neboť zaprvé je čl. 64 první pododstavec dohody s Tuniskem obdobný jako ustanovení, které bylo předmětem přezkumu ve výše uvedeném rozsudku, a zadruhé německé orgány

38. Německá a řecká vláda však upozorňují na rozdíly mezi skutkovými a právními postuláty v obou věcech; je tedy namístě podrobit je rozboru, a tím ověřit, zda vyvracejí předchozí stanovisko.

b) Skutkové srovnání

39. Ve sporu týkajícím se marockého státního příslušníka se jednalo o obnovení povolení k pobytu, jehož zamítnutí znamenalo ukončení pracovního poměru dotyčného, aniž byla stanovena doba platnosti pracovního povolení, zatímco zde se jedná o zrušení pracovního povolení v důsledku omezení doby platnosti povolení k pobytu.

41 — Tamtéž, bod 65.

42 — Tamtéž, bod 66. Tento bod odkazuje na body 63 až 66 stanoviska, které generální advokát P. Léger přednesl v rámci téže věci.

40. Pokud však jde o pobyt, oba uvažované případy – obnovení i zrušení – mají stejný základ: přítomnost na území státu. Nezáleží přitom na tom, zda opuštění území vyplývá z neprodloužení víza, nebo ze zkrácení doby jeho platnosti.

41. Pokud jde o zaměstnání, oba případy byly předmětem přezkumu v rozsudku El-Yassini, který prohlásil za obecnou zásadu skutečnost, že smlouva uzavřená mezi cizím státním příslušníkem a zaměstnavatelem nevyžaduje použití předpisů ve věci cizineckého práva, přičemž zdůraznil zvláštní případ, kdy je pracovní povolení uděleno na dobu delší než povolení k pobytu.

42. Žádný z rozdílů zjištěných ve skutkové rovině tedy nevyžaduje odlišný přístup, než jaký vyplývá z uvedeného rozsudku.

c) Právní srovnání

43. Rozsudek ze dne 1. července 1993, Metalsa[43], stanovil, že možnost rozšíření výkladu ustanovení smlouvy na jiné ustanovení, které je obsaženo v dohodě uzavřené mezi Společenstvím a třetí zemí a které má obdobné, téměř totožné znění, je podmíněna cílem každého z těchto ustanovení s ohledem na jeho zvláštní souvislosti, přičemž je „velmi důležité porovnat jeho cíle a souvislosti s cíli a souvislostmi Smlouvy". *(neoficiální překlad)*

44. Tato myšlenka se uplatní i v případě obdobných ustanovení obsažených v dohodách stejné povahy.

45. Znění čl. 64 odst. 1 dohody s Tuniskem je téměř totožné jako znění čl. 40 prvního pododstavce dohody uzavřené s Marokem; „cíle a souvislosti" obou dohod jsou rovněž totožné. Úvahy Soudního dvora, zejména úvahy týkající se přímého účinku, užitečného účinku a dosahu zásady rovného zacházení, jsou tedy v zásadě použitelné na obě dohody.

46. Jediné rozdíly spočívají v tom, že čl. 64 odst. 1 rozšiřuje zákaz nerovného zacházení na podmínky propouštění[44] a že k závěrečnému aktu dohody s Tuniskem je

43 — C-312/91, Recueil, s. I-3751, bod 11. Viz rovněž rozsudky ze dne 27. září 2001, Gloszczuk (C-63/99, Recueil, s. I-6369, bod 49), Kondova (C-235/99, Recueil, s. I-6427, bod 52), Barkoci a Malik (C-257/99, Recueil, s. I-6557), jakož i výše uvedený rozsudek Pokrzeptowicz-Meyer, bod 33.

44 — To stanoví i článek 64 výše uvedené dohody s Marokem, uzavřené v roce 1996 a v současné době v platnosti, který se shoduje s článkem 64 dohody podepsané s Tuniskem.

připojeno „společné prohlášení o výkladu", podle kterého toto ustanovení, „pokud jde o neexistenci diskriminace v oblasti propouštění, nelze uplatňovat za účelem získání obnovení povolení k pobytu", jehož udělení i zamítnutí se řídí „pouze" právními předpisy každého členského státu.

47. Pokud jde o význam této dodatečné úvahy, postačí poukázat na článek 31 Vídeňské úmluvy o smluvním právu ze dne 23. května 1969 [45], podle něhož je nutno při výkladu mezinárodních dohod brát v úvahu prohlášení této povahy [46].

48. V dohodě s Marokem z roku 1976 není obsaženo žádné takové prohlášení, není však pochyb o tom, že Soudní dvůr to měl na mysli v rozsudku z roku 1999, neboť obdobné prohlášení je obsaženo v závěrečném aktu dohody z roku 1996, která nahradila předchozí dohodu [47].

49. Uvedené hermeneutické pravidlo krom toho nerozšiřuje zákaz diskriminace na tři oblasti uvedené v čl. 64 odst. 1, a sice na práci, odměňování a propouštění, jelikož prohlášení se týká pouze třetí oblasti.

50. V téže souvislosti byla myšlenka vyjádřená ve společném prohlášení o výkladu uznána uvedeným rozsudkem, neboť Soudní dvůr určil, že je možno zamítnout obnovení povolení k pobytu, pokud původní důvod udělení zanikl, přičemž popřel jakýkoli význam skutečnosti, že toto opatření zavazuje dotyčného k tomu, aby ukončil „před uplynutím doby dohodnuté ve smlouvě se svým zaměstnavatelem svůj pracovní poměr v hostitelském členském státě" [48].

51. Cílem je zabránit tomu, aby individuální smlouvy zasahovaly do veřejných pravomocí, nebo dokonce do zájmů Společenství [49].

45 — *Sbírka smluv OSN*, sv. 1155, č. 18232, s. 331. Přestože se uvedená úmluva podle svého článku 1 používá na dohody mezi státy – úmluva pro dohody uzavřené s mezinárodními organizacemi a mezi nimi není dosud v platnosti – platí jako základní zásada, neboť kodifikuje zásady mezinárodního práva obyčejového (Dienelt, K., „Rechte aus den Europa-Mittelmeer-Abkommen", *Informationsbrief Ausländerrecht 2004*, s. 49).

46 — Článek 91 výše uvedené dohody s Tuniskem zahrnuje ve svém znění „protokoly č. 1 až 5 a přílohy 1 až 7, jakož i prohlášení".

47 — Generální advokát P. Léger upozornil na existenci tohoto prohlášení, přičemž jeho obsah uvedl v bodu 57 svého stanoviska ve věci El-Yassini.

48 — Body 62 a 63.

49 — Plně v tomto ohledu sdílím názor generálního advokáta P. Légera obsažený v jeho výše uvedeném stanovisku ve věci El-Yassini, v němž uvádí, že pokud by byl stát povinen udělit povolení k pobytu, protože zaměstnavatel podepsal s cizím státním příslušníkem pracovní smlouvu na dobu delší, než je doba povolená příslušnými vnitrostátními orgány, zaprvé by to vedlo k „vážnému omezení pravomocí, které členské státy mají v oblasti imigrační politiky [...]" a krom toho k „tomu, že by bylo jednotlivcům přiznáno právo porušit všechna ustanovení", která jsou brána v úvahu při stanovení uvedené politiky (bod 60); zadruhé by tento stát „nebyl již způsobilý zajistit dodržování přednosti v přístupu k dostupným zaměstnáním, kterou Smlouva přiznává [...] pracovníkům, kteří jsou státními příslušníky Společenství, a kterou rozhodnutí č. 1/80 v menší míře přiznává tureckým pracovníkům" (bod 61).

52. V projednávaném případě neexistuje žádný prvek týkající se ukončení pracovního poměru a v důsledku toho tedy uvedené prohlášení nebrání použití judikatury El-Yassini.

B – *Povolení k pobytu versus pracovní povolení*

53. Mimo jiné se domnívám, že by se Soudní dvůr neměl odchylovat z vytyčeného směru.

54. Povolení, která stát uděluje cizím státním příslušníkům ohledně vstupu, pobytu a práce na jeho území jsou v úzkém sepětí, přestože splňují rozdílné podmínky [50].

55. Existují mnohé způsoby, jak upravit tato povolení, od jejich individualizace zaměřené na jejich předmět až ke stanovení udělení jediného povolení, zahrnujícího všechna tři oprávnění [51].

56. Zvolení samostatné konfigurace obecně znamená, že pracovní povolení nemůže být uděleno, pokud dotyčná osoba předběžně nedisponuje povolením k pobytu [52] pozdějšího data než povolení ke vstupu, ačkoliv jsou tato povolení v některých případech požadována a vydávána současně. Mohou být stanoveny i další vztahy podřízenosti, nebo může být naopak dohodnuto, že zvolené cesty budou odlišné.

57. Tento úkol týkající se cizinecké politiky v zásadě přísluší členským státům, které mají širokou posuzovací pravomoc, jejíž meze jsou určeny jejich příslušnými právními řády, mezinárodně smluvenou odpovědností a právem Společenství.

58. Pokud jde o právo Společenství, musí členské státy dodržovat právní předpisy Unie, i když vnitrostátní právní úprava má v dané oblasti rovněž vliv, což je právě případ oblasti zaměstnávání, která vyplývá z jedné ze základních svobod. Nelze připustit, aby členské státy porušovaly prostřednictvím svých imigračních opatření zásady Společenství o volném pohybu pracovníků ani mezinárodní závazky přijaté Společenstvím [53].

50 — Pokud jde o turecké pracovníky, uznaly to rozsudky ze dne 20. září 1990, Sevince (C-192/89, Recueil s. I-3461, bod 29), a ze dne 16. prosince 1992, Kus (C-237/91, Recueil s. I-6781, bod 29).

51 — Německý zákon o imigraci (Zuwanderungsgesetz) ze dne 30. července 2004 (BGBl. 2004 I, s. 1950), který vstoupil v platnost dne 1. ledna 2005, dává částečně přednost této posledně jmenované možnosti, neboť obvykle je pracovní povolení součástí povolení k pobytu.

52 — Tak jako v německém právu na základě článku 284 SGB III a článku 8 ArGV.

53 — Rozsudkem ze dne 26. října 1982, Kupferberg (104/81, Recueil s. 3641, body 11 až 14) bylo zakázáno, aby vnitrostátní opatření zbavovala účinku smluvní ustanovení.

59. Jinými slovy, zrušení, zkrácení nebo neprodloužení povolení k pobytu, jakož i sepětí tohoto povolení s pracovním povolením, nespadají v současné době [54] do práva Společenství, ledaže by se tyto akty týkaly pravomocí nebo závazků, na jejichž dodržování musí právo Společenství dbát, např. zkrátí-li vnitrostátní orgány dobu platnosti pracovního povolení uděleného *sine die* a vážou-li ji na dobu platnosti povolení k pobytu, přičemž neuznají delší dobu platnosti, na kterou bylo pracovní povolení vydáno, a zpochybní právo na výkon výdělečné činnosti, které toto povolení udělilo. V takových situacích by nemělo docházet k podobné absolutní závislosti [55].

60. Právo Společenství nezavazuje členský stát k tomu, aby konkrétním způsobem spojoval na svém území povolení k pobytu a pracovní povolení, ani k tomu, aby vydával tato povolení cizímu státnímu příslušníku na dobu určitou nebo neurčitou, avšak pokud tak členský stát učiní, musí nést následky. Tato myšlenka, kterou lze dovodit z rozsudku El-Yassini, odkazuje na zásadu legitimního očekávání, neboť pracovní povolení, v souladu s podmínkami pro své udělení, dává svému držiteli právní postavení, které je buď prozatímní – je-li vázáno lhůtou – nebo neurčité – nemá-li stanovenu dobu platnosti; v posledně jmenovaném případě nabývá uvedená zásada velkého významu.

61. Krom toho skutečnost, že pracovní povolení závisí na povolení k pobytu, působí nejistotu, pokud jde o postavení dotyčného, která zasahuje do jeho pracovní oblasti, neboť omezuje ustanovení podepsaných pracovních smluv, zejména co se týče jejich doby platnosti.

62. Je však zapotřebí, aby předcházející úvahy byly v praxi použity pružným způsobem, takže vydání trvalého pracovního povolení neznamená, že musí být zachováváno trvale, nýbrž jeho doložky musí být pozměňovány v případě existence některého z důvodů výslovně uvedených Soudním dvorem: veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví. V projednávaném případě se však zdá, že se německé orgány nedovolávaly ochrany některého z těchto oprávněných zájmů [56].

54 — Po uzavření Smlouvy o Evropské unii (Úř. věst. 1992, C 191, s. 1) a na podnět Evropské rady uskutečněné v Tampere (Finsko) ve dnech 15. a 16. října 1999 začal proces zavádění společné migrační politiky, v jejímž rámci závisí vstup, pohyb a pobyt cizích státních příslušníků v členských státech na jednotných ukazatelích, jež mají původ ve Společenství. Výsledkem tohoto podnětu je směrnice Rady 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty (Úř. věst. 2004, L 16, s. 44; Zvl. vyd. 19/06, s. 272).

55 — Tento názor sdílí i Rittstieg, H., „Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften, Urteil vom 2.3.1999 – Rs. C-416/96 (El-Yassini)", *Informationsbrief Ausländerrecht*, č. 5, 1999, s. 222; naproti tomu Gutmann, R., „Europarechtliches Diskriminierungsverbot und Aufenthaltsrecht", *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, č. 3, 2000, s. 282, se nedomnívá, že by povolení k pobytu záviselo na pracovním povolení, a nikoli naopak. Melis, B., *op. cit.*, s. 1362 a násl., upozorňuje na jednotnou povahu, která by měla být u obou typů povolení požadována.

56 — Na jednání popřela zástupkyně německé vlády v odpovědi na otázku, která jí byla v tomto ohledu položena, že by byl některý z těchto důvodů dovoláván.

VI – Závěry

63. Ve světle předchozích úvah navrhuji Soudnímu dvoru, aby na předběžné otázky položené Verwaltungsgericht Darmstadt podal následující společnou odpověď:

„Článek 64 Evropsko-středomořské dohody zakládající přidružení mezi Evropskými společenstvími a jejich členskými státy na jedné straně a Tuniskou republikou na straně druhé, uzavřené v Bruselu dne 17. července 1995 a schválené jménem Evropského společenství a Evropského společenství uhlí a oceli rozhodnutím Rady a Komise 98/238/ES, ESUO ze dne 26. ledna 1998, brání tomu, aby členský stát v důsledku zkrácení doby platnosti povolení k pobytu zbavil účinku pracovní povolení na dobu neurčitou, udělené tuniskému státnímu příslušníku, aniž by to odůvodnil takovými důvody ochrany oprávněného zájmu státu, jako jsou důvody veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti a veřejného zdraví."