KOHTUJURISTI ETTEPANEK

DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

esitatud 6. aprillil 2006 [1]

I. Sissejuhatus

1. Darmstadti Verwaltungsgericht (halduskohus) palub Euroopa Kohtul tõlgendada Euroopa ja Vahemere piirkonna lepingu assotsiatsiooni loomiseks ühelt poolt Euroopa ühenduste ja nende liikmesriikide ning teiselt poolt Tuneesia Vabariigi vahel [2] artiklit 64.

2. Tal on kahtlus, et see leping mõjutab tähtajatu tööloaga Tuneesia kodaniku elamisloa kehtivusaja vähendamist ja seejärel tema Saksamaalt väljasaatmise korraldust.

3. Kuigi Euroopa Kohus on varem otsustanud ühenduse ja kolmandate riikide vaheliste lepingute üle, [3] ei ole ta seda veel teinud Tuneesiaga sõlmitud lepingu suhtes. Seega tuleb tal esimest korda analüüsida Euroopa ja Vahemere piirkonna lepingut. [4]

4. On siiski üks pretsedent: 2. märtsi 1999. aasta kohtuotsus El-Yassini, [5] milles

1 — Algkeel: hispaania.

2 — Sõlmitud Brüsselis 17. juulil 1995 (EÜT 1998, L 97, lk 2; ELT 2005, L 278, lk 9) ning Euroopa Ühenduse ja Euroopa Söe- ja Teraseühenduse nimel heaks kiidetud nõukogu ja komisjoni 26. jaanuari 1998. aasta otsusega 98/238/EÜ, EStÜ (EÜT L 97, lk 1; ELT eriväljaanne 11/28, lk 187).

3 — Nt 15. jaanuari 1998. aasta otsus kohtuasjas C-113/97: Babahenini (EKL 1998, lk I-183) — Koostööleping Alžeeriaga –; 11. novembri 1999. aasta otsus kohtuasjas C-179/98: Mesbah (EKL 1999, lk I-7955) ja 20. märtsi 2001. aasta otsus kohtuasjas C-33/99: Fahmi ja Esmoris Cerdeiro-Pinedo Amado (EKL 2001, lk I-2415) — Koostööleping Marokoga –; 29. jaanuari 2002. aasta otsus kohtuasjas C-162/00: Pokrzeptowicz-Meyer (EKL 2002, lk I-1049) — Assotsiatsioonileping Poola Vabariigiga –; või kõige hiljutisem 12. aprilli 2005. aasta otsus kohtuasjas C-265/03: Simutenkov (EKL 2005, lk I-2579) — Partnerlus- ja koostööleping Venemaa Föderatsiooniga –; ning 2. juuni 2005. aasta otsus kohtuasjas C-136/03: Dörr ja Ünal (EKL 2005, lk I-4759) ja 7. juuli 2005. aasta otsus kohtuasjas C-383/03: Dogan (EKL 2005, lk I-6237) ja otsus kohtuasjas C-373/03: Aydinli (EKL 2005, lk I-6181) — Assotsiatsioonileping Türgiga. 30. septembri 1987. aasta otsuses kohtuasjas 12/86: Demirel (EKL 1987, lk 3719, punkt 9) kinnitati kindlalt Euroopa Kohtu pädevust kontrollida seda laadi sätet.

4 — Vt 13. juuni 2006. aasta määrus kohtuasjas C-336/05: Echouikh (EKL 2006, lk I-5223), 26. veebruaril 1996 Brüsselis sõlmitud ja Euroopa Ühenduse ning Euroopa Söe- ja Teraseühenduse nimel nõukogu ja komisjoni 24. jaanuari 2000. aasta otsusega 2000/204/EÜ, EStÜ (EÜT L 70, lk 1; ELT eriväljaanne 11/33, lk 175) heaks kiidetud Euroopa ühenduste ja Maroko Kuningriigi vahelise Euroopa ja Vahemere piirkonna lepingu artiklite 64 ja 65 kohta (EÜT 2000, L 70, lk 2). Vt 26. oktoobri 2006. aasta otsus kohtuasjas C-4/05: Güzeli (EKL 2006, lk I-10279) selles, et Saksamaa ametiasutused keeldusid pikendamast Türgi päritolu töötaja elamisluba, kes oli saanud tähtajatu tööloa, ja milles tuleb arvesse võtta Türgiga sõlmitud lepingut.

5 — Kohtuasi C-416/96, EKL 1999, lk I-1209.

täpsustati praegu esitatud küsimustes käsitletava sättega sarnase 1976. aastal Maroko Kuningriigiga sõlmitud lepingu [6] artikli 40 sisu. Aga eelotsusetaotluse esitanud kohtul on kahtlusi selle pretsedendi kohaldatavuses ning selles küsimuses ei ole käesolevas menetluses üksmeelt.

II. Õiguslik raamistik

A. *Euroopa ja Vahemere piirkonna leping Tuneesiaga*

1. Taust

5. Ühendus on loomisest peale taganud endale õiguskaitse, sõlmides teiste rahvusvaheliste õigussubjektidega kokkuleppeid. EÜ artikliga 310 antakse ühendusele õigus „[sõlmida] ühe või mitme riigiga või rahvusvahelise organisatsiooniga [...] lepinguid, millega luuakse assotsiatsioon, mis hõlmab vastastikuseid õigusi ja kohustusi, ühismeetmeid ja erimenetlusi". [7]

6. Assotsiatsioonilepingutel on neli põhieesmärki: valmistada ette ühinemist Euroopa Liiduga, pakkuda ühinemisele alternatiivi, sätestada partnerlus arengu edendamiseks ja soodustada piirkondadevahelist abi. [8] Selle rahvusvahelise abi eesmärgil sõlmitud lepingute hulgas on 1970-ndatel Vahemereäärsete Aafrika riikide Maroko, [9] Alžeeria [10] ja Tuneesiaga sõlmitud lepingud.

7. Euroopa Ühenduse ja Tuneesia Vabariigi vaheline koostööleping sõlmiti 25. aprillil 1976. [11] Selle artikli 39 kohaselt „[i]ga liikmesriik kohaldab oma territooriumil töötavate Tuneesia kodanike suhtes selliseid töö- ja palgatingimusi, mille puhul Tuneesia kodanikke ei diskrimineerita nende kodakondsuse alusel, võrreldes liikmesriigi kodanikega" [mitteametlik tõlge].

6 — Euroopa Majandusühenduse ja Maroko Kuningriigi vaheline koostööleping, mis sõlmiti Rabatis 27. aprillil 1976 ja võeti ühenduse nimel vastu nõukogu 26. septembri 1978. aasta määrusega (EMÜ) nr 2211/78 (EÜT L 264, lk 1; ELT eriväljaanne 11/13, lk 155).

7 — EÜ artikkel 310, mis põhineb EÜ asutamislepingu artiklil 238, mis omakorda lähtub Euroopa Söe- ja Teraseühenduse asutamislepingu üleminekusätete konventsiooni artiklist 14.

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

9 — Viidatud joonealuses märkuses nr 6.

10 — Euroopa Majandusühenduse ja Alžeeria Demokraatliku Rahvavabariigi vaheline koostööleping, mis sõlmiti Alžiiris 26. aprillil 1976 ja kiideti ühenduse nimel heaks nõukogu 26. septembri 1978. aasta määrusega (EMÜ) nr 2210/78 (EÜT L 263, lk 1; ELT eriväljaanne 11/13, lk 40).

11 — EÜT 1978, L 265, lk 2; heaks kiidetud nõukogu 26. septembri 1978. aasta määrusega (EMÜ) nr 2212/78 (EÜT L 265, lk 1). Samal kuupäeval sõlmiti leping Euroopa Söe- ja Teraseühenduse liikmesriikide ja Tuneesia Vabariigi vahel (EÜT 1978, L 265, lk 119).

2. Euroopa-Vahemere piirkonna 17. juuli 1995. aasta leping

8. 1995 toimus Barcelonas Vahemere maade välisministrite konverents rahu, julgeoleku ja õigluse edendamiseks piirkonnas.

9. Ühendus asendas selle konverentsi tulemusi järgides endised lepingud ja kirjutas alla uutele. [12] Kõik need on sarnase struktuuri ja sisuga. [13]

10. Sellesse konteksti kuulub Tuneesiaga sõlmitud Euroopa ja Vahemere piirkonna leping, mis jõustumisel asendas 1976. aasta lepingu. [14]

11. Artiklis 1 sätestatakse lepingu eesmärgid: poliitilisele dialoogile sobiva raamistiku loomine, kaubavahetuse, teenuste ja kapitali kaubanduse järkjärguline liberaliseerimine; kaubanduse ning harmooniliste majandus- ning sotsiaalsete suhete edendamine eeskätt dialoogi ja koostöö abil; Magribi riikide integratsiooni soodustamine ning majandus-, sotsiaal-, kultuuri- ja rahanduskoostöö edendamine.

12. VI jaotise („Sotsiaal- ja kultuurikoostöö") 1. peatüki („Töötajad") artikli 64 lõikes 1 märgitakse, et „[i]ga liikmesriik kohaldab oma territooriumil töötavate Tuneesia kodanike suhtes selliseid töö-, palga- ja töölt vabastamise tingimusi, mille puhul Tuneesia kodanikke ei diskrimineerita nende kodakondsuse alusel, võrreldes liikmesriigi kodanikega". [15]

13. Seda reeglit tuleb mõista lepingu lõppaktile lisatud „Ühisdeklaratsiooni" seisukohast, mille kohaselt ei või „[p]idades silmas mittediskrimineerimist seoses koondamisega, [...] elamisloa kehtivuse pikendamisel kohaldada artikli 64 lõiget 1. Elamisloa andmist, selle kehtivuse pikendamist või selle

12 — Vt lisaks juba viidatud lepingule Tuneesiaga viimased lepingud, mis on sõlmitud Maroko Kuningriigiga (EÜT 2000, L 70, lk 2), Palestiina omavalitsusega (EÜT 1997, L 187, lk 3; ELT eriväljaanne 11/26, lk 124), Iisraeli Riigiga (EÜT 2000, L 147, lk 3; ELT eriväljaanne 11/55, lk 167), Jordaania Hašimiidi Kuningriigiga (EÜT 2002, L 129, lk 3), Egiptuse Araabia Vabariigiga (ELT 2004, L 304, lk 39), Alžeeria Demokraatliku Rahvavabariigiga (kättesaadav: http://www.deldza.cec.eu.int/fr/ue_algerie/accord_association.htm) ja Liibanoni Vabariigiga (kättesaadav: http://www.dellbn.cec.eu.int/french/text.htm).

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

14 — Lepingu artikli 96 lõige 2.

15 — Lepingu artikli 66 kohaselt ei kohaldata selle peatüki sätteid „lepinguosaliste kodanike suhtes, kes elavad või töötavad vastuvõtjariikides ebaseaduslikult". See seaduslikkuse kriteerium on ka teistes assotsiatsioonilepingutes; näiteks juba nimetatud lepingutes Maroko (artiklid 64 ja 66) või Iisraeliga (artikkel 64).

andmisest keeldumist reguleeritakse iga liikmesriigi õigusaktidega ning Tuneesia ja liikmesriikide vaheliste kehtivate kahepoolsete lepingute ning konventsioonidega".

14. Lepinguga seoses tekkivaid vaidlusi käsitleb otsuste tegemise volitusega ühisorgan assotsiatsiooninõukogu, [16] keda abistab assotsiatsioonikomitee, kellel on samuti volitus teha otsuseid, [17] kuigi minu teada ei ole nendes reguleeritud tuneeslaste ühenduses töötamise aspekte, [18] erinevalt Türgiga sõlmitud lepingu alusel asutatud assotsiatsiooninõukogu otsustest. [19]

B. *Saksa õigusnormid*

1. Elamisluba

15. Ausländergesetz (välismaalaste liitvabariigi territooriumile sisenemise ja riigis elamise seadus; edaspidi „AuslG") [20] võimaldab välismaalase perekondlikku taasühinemist Saksa kodanikust abikaasaga selleks väljastatud Saksa elamisloa alusel, mis antakse esialgu kolmeks aastaks, välja arvatud tähtajatu elamisloa korral, [21] ja mida saab pikendada piiratud tähtaegade kaupa. [22]

16. Välismaalasest abikaasa omandab siiski iseseisva elamisõiguse, kui kooselu Saksamaal on kestnud vähemalt kaks aastat. [23]

17. Elamisloa kehtivusaega võib tagasiulatuvalt lühendada, kui ei ole enam täidetud mõni loa väljastamise, pikendamise või kehtivusaja määramise põhitingimus. [24]

2. Tööluba

18. Mitte Saksa kodanikust abikaasale tööloa andmise tingimused on sätestatud Sozialge-

16 — Lepingu artiklid 79 ja 80.

17 — Lepingu artiklid 81–83.

18 — Assotsiatsiooninõukogu võttis vastu järgmised otsused: 14. juuli 1998. aasta otsus nr 1/98, millega kiideti heaks assotsiatsiooninõukogu ja -komitee kodukord (EÜT L 300, lk 20); 25. oktoobri 1999. aasta otsus nr 1/1999 lepingu artiklis 10 ette nähtud töödeldud põllumajandustooteid käsitlevate sätete kohaldamise kohta (EÜT L 298, lk 16); 30. septembri 2003. aasta otsus nr 1/2003 assotsiatsioonikomitee allkomiteede asutamise kohta (ELT L 311, lk 14) ja 14. juuli 2005. aasta otsus nr 1/2005 erandi tegemise kohta mõiste päritolustaatusega tooted määratluse ja halduskoostöö meetodite osas, mis on sätestatud lepingus (ELT L 190, lk 3).

19 — Nimetatud assotsiatsiooninõukogu 19. septembri 1980. aasta otsus nr 1/80 Euroopa Ühenduse ja Türgi vahelise partnerluse arendamise kohta, mis on loonud rohke kohtupraktika. Selle tekst on ametlikult avaldamata ja on esitatud teoses *Acuerdo de Asociación y protocolos CEE-Turquía y otros textos de base*, Euroopa Ühenduste Nõukogu, Brüssel, 1992, lk 327 jj.

20 — Gesetz über die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern im Bundesgebiet, *Bundesgesetzblatt* (edaspidi „BGBl") 1990 I, lk 1354.

21 — AuslG § 25 koostoimes § 24.

22 — AuslG § 23.

23 — AuslG § 19 lõike 1 punkt 1.

24 — AuslG § 12 lõige 2.

setzbuch'i (sotsiaalseadustik; edaspidi „SGB III") [25] kolmandas köites ja Arbeitsgenehmigungsverordnung'is (välismaalastele tööloa väljastamise määrus; edaspidi „ArGV"). [26]

19. SGB III kohaselt on välismaalastel kutsealal töötamiseks vaja eelnevat luba, mille eeltingimuseks on elamisluba. [27]

20. ArGV kohaselt võib tööloa kehtivusaega piirata konkreetsetel põhjustel, [28] ning see lõpeb elamisloa kehtetuse korral, [29] mis tõendab, et siseriiklikus õiguskorras sõltub esimene alati teisest. [30]

21. Lisaks on Saksa kohtupraktika kohaselt lubatud töölepingut sõlmida määratud tähtajaks vaid juhul, kui selle õigustuseks on objektiivne põhjus. [31]

25 — Kolmas köide (III) — Tööhõiveabi, 24. märts 1997, *BGBl.* 1997 I, lk 594, hiljem muudetud ja kehtiv kuni 31. detsembrini 2004.

26 — Verordnung über die Arbeitsgenehmigung für ausländische Arbeitsnehmer, 17. september 1998, *BGBl.* 1998 I, lk 2899.

27 — SGB III § 284.

28 — ArGV § 4.

29 — ArGV § 8 lõige 1.

30 — Saksamaa valitsus rõhutab seda omadust oma kirjalikes märkustes.

31 — Seda kinnitab kohtujurist F. G. Jacobs ettepanekus kohtuasjas C-272/92: Spotti, milles otsus tehti 20. oktoobril 1993 (EKL 1993, lk I-5185) ja 29. jaanuari 2002. aasta otsus kohtuasjas C-162/00: Pokrzeptowicz-Meyer (EKL 2002, lk I-1049).

III. Põhikohtuasja asjaolud, põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

22. M. Gattoussi abiellus 30. augustil 2002 Saksamaa kodanikuga Tuneesias, mille kodanik ta on.

23. Sama aasta 21. septembril sisenes ta koos oma naisega Saksamaale perekonna taasühinemiseks väljastatud viisa alusel, mis kehtis kuni 20. detsembrini 2002, kuigi mõned päevad pärast saabumist andis Darmstadti linnapea talle elamisloa kehtivusega kuni 23. septembrini 2005.

24. 22. oktoobril 2002 väljastas linnavalitsuse Arbeitsamt (tööhõiveamet) M. Gattoussile tähtajatu tööloa ja ta sõlmis 11. märtsil 2003 piiratud ajaga töölepingu äriühinguga TNT Express GmbH, mida pikendati ning mis lõppes 31. märtsil 2005.

25. Darmstadti linnapea lühendas 23. juuni 2004. aasta otsusega M. Gattoussi elamisloa kehtivusaega selle haldusakti teatavakstegemise kuupäevani, kohustades teda Saksamaalt lahkuma kolme kuu jooksul pärast kõnealuse otsuse lõplikku jõustumist. Faktilisest küljest märkis ta, et abikaasa oli teatanud rahvastikuregistris, et abikaasad

elasid alates 1. aprillist 2004 lahus. Juriidilisest küljest märkis ta, et elamisloa kehtivusaja lühendamine pärast selle väljastamist abikaasade kooselu lõppemise korral tuleneb AuslG §-st 12, sest asjaomasel isikul ei ole iseseisvat elamisõigust vastavalt AuslG §-le 19.

26. Regierungspräsidium Darmstadt jättis 17. septembril 2004 kõnealuse otsuse peale esitatud vaide rahuldamata.

27. Verwaltungsgericht Darmstadt, kellele esitati kaebus, peatas menetluse ja esitas Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas Euroopa ja Vahemere piirkonna lepingu, millega luuakse assotsiatsioon ühelt poolt ühenduse ja selle liikmesriikide ning teiselt poolt Tuneesia Vabariigi vahel (EÜT L 97, 30. märts 1998), artikkel 64 mõjutab elamisõigust?

Kui vastus esimesele küsimusele on jaatav, siis:

2. kas Tuneesiaga sõlmitud Euroopa ja Vahemere piirkonna lepingu artiklis 64 sätestatud diskrimineerimise keelu alusel saab elamisõiguse kohta järeldada, et seda elamisõigust ei saa ajaliselt piirata, juhul kui Tuneesia kodanikul on tähtajatu tööluba, ta tegelikult töötab ja tal on välismaalasi puudutava õiguse kohaselt tehtud otsuse tegemise ajal ajutiselt antud elamisõigus?

Kui vastus teisele küsimusele on jaatav, siis:

3. kas elamisõiguse kohta järelduse tegemisel, mis põhineb Tuneesiaga sõlmitud Euroopa ja Vahemere piirkonna lepingu artiklis 64 sätestatud diskrimineerimise keelul, võib arvesse võtta välismaalasi puudutava õiguse kohaselt elamisõigust ajaliselt piirava otsuse tegemise järgset aega?

Kui vastus kolmandale küsimusele on jaatav, siis:

4. kas tingimuste täpsustamiseks peab järgima EÜ artikli 39 lõike 3 kontekstis välja kujundatud põhimõtteid riigi õigustatud huvide kaitse kohta?"

IV. Menetlus Euroopa Kohus

28. Euroopa Kohtu põhikirja artiklis 23 ette nähtud tähtajaks esitasid kirjalikke märkusi

M. Gattoussi, Saksamaa ja Kreeka valitsus ning komisjon.

29. Kohtuistungil, mis toimus 9. märtsil 2006, osalesid kirjalikus menetluses osalenute esindajad.

V. Eelotsuse küsimuste õiguslik analüüs

30. Verwaltungsgericht Darmstadti küsimustele tuleb vastata koos, sest nendes kõikides tahetakse teada, kas arutamisel oleva kohtuvaidluse suhtes võib kohaldada El-Yassini kohtupraktikat.

A. *Kohtuotsus El-Yassini*

1. Sisu esitlus

31. El-Yassini kohtuasja normatiivne alus piirdub Marokoga 1976. aastal sõlmitud lepingu artikli 40 esimese lõiguga,[32] mille kohaselt „[i]ga liikmesriik kohaldab oma territooriumil töötavate Maroko kodanike suhtes selliseid töö-, ja palgatingimusi, mille puhul Maroko kodanikke ei diskrimineerita nende kodakondsuse alusel, võrreldes liikmesriigi kodanikega".

32. Selles oli küsimus välja selgitada, kas kõnealuse eeskirjaga on keelatud elamisloa pikendamisest keelduda Magribi kodanikule, kellel oli lubatud siseneda liikmesriiki ja seal palgatöötajana töötada, kui tema elamisloa saamise esialgne põhjus on kõnealuse loa 12-kuulise kehtivusaja lõppemisel ära langenud.[33]

33. Euroopa Kohus uuris nimetatud artiklit 40 kahest aspektist: selle otsest õigusmõju ja selles sätestatud ebavõrdse kohtlemise keelu ulatust.

34. Esimeses aspektis ei olnud vaja pikalt argumenteerida, selleks et eitada, nagu oleks see säte pelgalt programmiline, ning kuulutada see vahetult kohaldatavaks, kuivõrd see täitis kohtupraktikas selleks nõutavad tingi-

32 — Praegu kehtib eespool viidatud selle riigiga sõlmitud 1996. aasta leping.

33 — Punkt 23.

mused,[34] sest selles tuvastatakse selgelt, täpselt ja tingimusteta marokolastest võõrtööjõu kodakondsuse alusel diskrimineerimise keeld töö- ja palgatingimuste osas.[35]

35. Teist, kaalukamat aspekti käsitles Euroopa Kohus tähelepanuga, andes selle kohta järgmised selgitused:

— Elamislube puudutavad meetmed ei puuduta oma olemuse poolest liikmesriikide kodanikke, sest ametiasutuste pädevuses ei ole neid oma territooriumilt välja saata või takistada nende riiki sisenemist. See rahvusvahelise õiguse põhimõte eeldab, et võrdõiguslikkuse suhtes ei saa võõrtöötajate olukorda liikmesriikide kodanike omaga võrrelda.[36]

— Türgiga sõlmitud lepingu kohta loodud kohtupraktika ei ole Marokoga sõlmitud lepingule üle kantav, arvestades märkimisväärseid erinevusi kummagi lepingu tekstis ja eesmärkides.[37]

— Seega võivad ametiasutused keelduda elamisloa pikendamisest marokolasele, kellel nad on lubanud riiki siseneda ja riigis töötada, kuni viisa lõppemiseni, kui selle saamise esialgne põhjus on ära langenud,[38] isegi kui asjaomane isik on kõnealuse otsuse tõttu kohustatud ettevõtjaga sõlmitud töösuhte enneaegselt lõpetama.[39]

— Kui välismaalasele oli tunnistatud elamisega seonduvatest õigustest suuremaid töötamisega seonduvaid õigusi,[40] ja kui enne tööloa lõppemist on keeldutud tema elamisloa pikendamisest, ilma

34 — „Ühenduse ja kolmanda riigi vahel sõlmitud lepingu sätet tuleb pidada vahetult kohaldatavaks, kui sätte sõnastust ning lepingu eesmärki ja olemust arvestades sisaldab see selget ja täpset kohustust, mille täitmine või tagajärgede tekkimine ei eelda hilisema akti vastuvõtmist", eespool viidatud kohtuotsus Demirel, punkt 14; samas tähenduses 31. jaanuari 1991. aasta otsus kohtuasjas C-18/90: Kziber (EKL 1991, lk I-199, punkt 15) ja 16. juuni 1998. aasta otsus kohtuasjas C-162/96: Racke (EKL 1998, lk I-3655, punkt 31).

35 — Punktid 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*, 1999-3, lk 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*, nr 36, 1999, lk 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, lk 367 ja 368.

36 — Punktid 45 ja 46.

37 — Punktid 49–61.

38 — Punkt 62.

39 — Punkt 63.

40 — Punkt 64.

et see oleks õigustatud riigi õiguspäraste huvide kaitsega, nagu avaliku korra, julgeoleku ja rahvatervise kaalutlused, [41] oleks lahendus teistsugune, sest Marokoga sõlmitud lepingu artikli 40 esimene lõik kehtib kogu tööloa kehtivusajal. [42]

M. Gattoussile tähtajalise elamisloa ja tähtajatu tööloa. See tähendab, nad andsid talle oma riigis viibimise loa lühemaks ajaks kui tema vastav tööluba, ning lühendasid seejärel esimese kehtivusaega muudel kui avaliku korra, julgeoleku ja rahvatervise kaalutlustel, kohustades teda riigist lahkuma, millega kaasneb töölt lahkumise kohustus.

2. Käesolevas asjas kohaldatavuse kontrollimine

a) Esialgne hinnang

36. Kohtuotsuses El-Yassini leiti, et Marokoga sõlmitud leping ei takistanud liikmesriikide pädevust reguleerida välismaalaste riigis viibimist, välja arvatud juhul, kui välismaalasele on antud tööluba pikemaks ajaks kui elamisluba.

37. Käesolev kohtuasi kuulub täpselt nimetatud erandi alla, sest ühelt poolt sarnaneb Tuneesiaga sõlmitud lepingu artikli 64 lõige 1 nimetatud kohtuotsuses uuritud sättega, ning teiselt poolt andsid Saksa ametiasutused

38. Saksamaa ja Kreeka valitsus viitavad siiski erinevustele nende kahe kohtuasja faktilistes ja õiguslikes asjaoludes; seetõttu tuleb neid analüüsida, et kontrollida, kas need kummutavad esitatud lähenemisviisi.

b) Faktiline võrdlus

39. Marokolase kohtuasjas oli tegemist elamisloa pikendamisega, millest keeldumine tingis tema töösuhte lõpetamise, ilma et tööloa kehtivusaega oleks käsitletud, samas kui nüüd on tegemist tööloa kehtetuks tunnistamisega elamisloa kehtivusaja lühendamise tagajärjel.

41 — Punkt 65.

42 — Punkt 66, milles viidatakse kohtujurist P. Léger' ettepaneku punktidele 63–66.

40. Sellegipoolest on elamisloa puhul vaadeldaval kahel võimalusel — pikendamine ja kehtetuks tunnistamine — sama alus: riigi territooriumil viibimine. Ei ole vahet, kas territooriumilt tuleb lahkuda loa pikendamata jätmise või loa kehtivusaja lühendamise tõttu.

41. Mis puutub töökohta, siis mõlemat võimalust uuriti kohtuotsuses El-Yassini, kus väljendati üldpõhimõtet, et välismaalaste kohta kehtivate õigusnormide kohaldamine ei sõltu välismaalase ja ettevõtja vahel sõlmitud töölepingust, rõhutades erijuhtu, kus tööluba on antud pikemaks ajaks kui elamisluba.

42. Järelikult ei nõua ükski täheldatud faktiline erinevus kõnealusest kohtuotsusest tulenevast erinevat kohtlemist.

c) Juriidiline võrdlus

43. 1. juuli 1993. aasta kohtuotsuses Metalsa[43] sätestati, et asutamislepingu ühe sätte tõlgendamise laiendamine teisele ühenduse ja kolmanda riigi vahel sõlmitud lepingu sarnase väljendusega, peaaegu identsele sättele sõltub kummagi nimetatud sättega oma konkreetses raamistikus taotletavast eesmärgist, milles on „märkimisväärse tähtsusega ühelt poolt sellise lepingu ja teiselt poolt asutamislepingu eesmärkide ja konteksti võrdlemine".

44. Sama mõte kehtib sama olemusega lepingutes sisalduvate sarnaste eeskirjade kohta.

45. Tuneesiaga sõlmitud lepingu artikli 64 lõige 1 kattub peaaegu sõna-sõnalt Marokoga sõlmitud lepingu artikli 40 esimese lõiguga; samuti ühtivad mõlema lepingu „eesmärgid ja kontekst". Seega saab Euroopa Kohtu kaalutlusi, eelkõige vahetu õigusmõju, kasuliku mõju ja võrdsuse põhimõtte ulatuse kohta põhimõtteliselt üle kanda mõlemale.

46. Ainsad erinevused seisnevad selles, et artikli 64 lõige 1 laiendab ebavõrdse kohtlemise keelu töölt vabastamise tingimustele[44] ja et Tuneesiaga sõlmitud lepingu lõppaktile on lisatud „Ühisdeklaratsioon" kõnealuse

43 — 1. juuli 1993. aasta otsus kohtuasjas C-312/91: Metalsa (EKL 1993, lk I-3751, punkt 11). Vt ka 27. septembri 2001. aasta otsus kohtuasjas C-63/99: Gloszczuk (EKL 2001, lk I-6369, punkt 49); 27. septembri 2001. aasta otsus kohtuasjas C-235/99: Kondova (EKL 2001, lk I-6427, punkt 52), 27. septembri 2001. aasta otsus kohtuasjas C-257/99: Barkoci ja Malik (EKL 2001, lk I-6557) ja eespool viidatud kohtuotsus Pokrzeptowicz-Meyer, punkt 33.

44 — Seda tehakse ka Marokoga 1996. aastal sõlmitud eespool viidatud lepingu artiklis 64, mis langeb kokku Tuneesiaga sõlmitud lepingu artikliga 64.

sätte kohta, mille kohaselt „[p]idades silmas mittediskrimineerimist seoses koondamisega, ei või [seda sätet kohaldada] elamisloa kehtivuse pikendamisel", mida samamoodi nagu selle andmist või selle andmisest keeldumist reguleerivad [„ainult"] iga liikmesriigi õigusaktid.

47. Selle täiendava põhjenduse tähtsuse kohta piisab, kui meenutada 23. mai 1969. aasta rahvusvaheliste lepingute õiguse Viini konventsiooni [45] artiklit 31, mis kohustab rahvusvahelise lepingu tõlgendamisel arvestama seda laadi deklaratsioone. [46]

48. Marokoga 1976. aastal sõlmitud lepingus seda laadi deklaratsiooni ei ole, aga ei ole kahtlust, et Euroopa Kohus võttis seda 1999. aasta kohtuotsuses arvesse, sest samasugune deklaratsioon on esitatud 1996. aasta lepingu lõppaktis, mis asendas varasema. [47]

49. Peale selle ei laienda tõlgendamiseeskirjad erineva kohtlemise keeldu artikli 64 lõikes 1 nimetatud kolmele valdkonnale, see tähendab töö-, palga- ja töölt vabastamise tingimustele, sest deklaratsioon puudutab ainult kolmandat.

50. Samas mõttes hinnati ühisdeklaratsioonis väljendatud mõttekäiku nimetatud kohtuotsuses, sest olles märkinud, et ei ole keelatud elamisloa pikendamisest keelduda, kui loa andmise esialgne põhjus on ära langenud, ei omistanud Euroopa Kohus mingit tähtsust asjaolule, et see meede kohustab asjaomast isikut lõpetama „oma töösuhte vastuvõtvas liikmesriigis enne tööandjaga sõlmitud lepingus kokku lepitud tähtaega". [48]

51. Nii tahetakse vältida, et individuaalsed lepingud sekkuksid riigivõimu ja sealhulgas ühenduse huvidesse. [49]

45 — *Recueil des traités des Nations unies*, kd 1155, nr 18232, lk 331. Kuigi konventsioon on selle artikli 1 kohaselt kohaldatav riikidevaheliste lepingute suhtes — rahvusvaheliste organisatsioonidega ja nende vahel sõlmitud lepingute konventsioon ei ole veel jõustunud —, kasutatakse seda juhtkriteeriumina, sest selles kodifitseeritakse rahvusvahelise tavaõiguse põhimõtted; Dienelt, K., „Rechte aus den Europa-Mittelmeer-Abkommen", *Informationsbrief Ausländerrecht 2004*, lk 49.

46 — Eespool viidatud Tuneesiaga sõlmitud lepingu artiklis 91 on nimetatud „protokoll[e] nr 1–5, 1.–7. lisa ja deklaratsioon[e]".

47 — Kohtujurist P. Léger juhtis tähelepanu selle olemasolule, tuues selle sisu ära kohtuasjas El-Yassini esitatud ettepaneku punktis 57.

48 — Kohtuotsus El-Yassini, punktid 62 ja 63.

49 — Jagan selles suhtes täielikult kohtujurist P. Léger' seisukohta kõnealuses ettepanekus, kus ta märgib, et kui riik on kohustatud andma elamisloa seetõttu, et ettevõtja sõlmib välismaalasega töölepingu pikemaks ajaks, kui on ametivõimude poolt lubatud, siis ühelt poolt „võrduks see liikmesriikidele sisserändepoliitikas kuuluva pädevuse tõsise piiramisega [...]" ja lisaks „antaks sellega üksikisikutele õigus rikkuda kõiki sätteid", mida arvestati kõnealuse poliitika kindlaksmääramisel (punkt 60); teiselt poolt ei oleks see riik „enam suuteline tagama, et järgitakse eelisõigust vabadele töökohtadele, mis [...] asutamisleping annab ühenduse töötajatele ja mida tunnustatakse otsuses nr 1/80 vähemal määral Türgi töötajatele" (punkt 61).

52. Käesolevas asjas ei ole tegemist ühegi töösuhte lõpetamisega seotud aspektiga, mistõttu ei sea nimetatud deklaratsioon mingeid takistusi El-Yassini kohtupraktika kohaldamisele.

B. *Elamisluba versus tööluba*

53. Ma arvan ühtlasi, et Euroopa Kohus ei peaks senisest suunast kõrvale kalduma.

54. Kuigi välismaalastele väljastatavate riigi sissesõiduviisade, elamislubade ja töölubade andmise tingimused on erinevad, on need omavahel väga tihedalt seotud. [50]

55. Nende struktureerimiseks on erinevaid alternatiive, mis kõiguvad nende individuaalselt, vastavalt eesmärgile käsitlemisest kuni ühe ainsa loa andmiseni, mis hõlmab kõiki neid õigusi. [51]

56. Kui on otsustatud eraldi lubade andmise kasuks, tähendab see reeglina, et tööluba ei anta enne, kui eelnevalt ei ole antud elamisluba, [52] mis antakse pärast sissesõiduviisat, kuigi mõnel puhul need taotletakse ja väljastatakse korraga. Samamoodi võidakse ette näha teisi tingimuslikke seoseid, või vastupidi, määrata, et iga loa andmine toimub erinevalt.

57. Põhimõtteliselt on see immigratsioonipoliitikat puudutav ülesanne riikidel, kel on selles osas suur kaalutlusõigus, mida piiritlevad nende vastavad õiguskorrad, rahvusvahelisel tasandil võetud kohustused ja ühenduse õigus.

58. Viimase puhul peavad liikmesriigid järgima liidu õigusnorme, kui siseriiklikud õigusnormid mõjutavad ühtlasi põhivabadusi puudutavat valdkonda, nagu juhtub tööhõive sektoris. Ei ole lubatud, et liikmesriigid rikuvad oma sisserändealaste meetmetega töötajate vaba liikumise ühenduse põhimõtteid, samuti ühenduse võetud rahvusvahelisi kohustusi. [53]

50 — Nii tunnustati seda Türgi töötajate suhtes 20. septembri 1990. aasta otsuses kohtuasjas C-192/89: Sevince (EKL 1990, lk I-3461, punkt 29) ja 16. detsembri 1992. aasta otsuses C-237/91: Kus (EKL 1992, lk I-6781, punkt 29).

51 — 30. juuli 2004. aasta Zuwanderungsgesetz (Saksa immigratsiooniseadus) (*BGBl.* 2004 I, lk 1950), mis jõustus 1. jaanuaril 2005, järgib osaliselt viimati nimetatud võimalust, sest tavaliselt hõlmab elamisluba tööluba.

52 — Nagu Saksa õiguses vastavalt SGB III § 284 ja ArGV § 8.

53 — 26. oktoobri 1982. aasta otsuses kohtuasjas 104/81: Kupferberg (EKL 1982, lk 3641, punktid 11–14) kuulutati välja lepingusätete tõhususe siseriiklike meetmetega piiramise keeld.

59. Teisisõnu, ühenduse õigus ei hõlma hetkel [54] elamisloa kehtetuks tunnistamist, selle kehtivusaja lühendamist või selle pikendamisest keeldumist, nagu ka selle loa seoseid tööloaga, välja arvatud juhul, kui need aktid kahjustavad õigusi või kohustusi, mille kaitse see peab tagama, näiteks kui riikide ametiasutused lühendavad tähtajatu tööloa kehtivusaega, sidudes selle elamisloa kehtivusajaga, eirates pikemat kehtivusaega, milleks tööluba väljastati ja seades kahtluse alla isikule antud palgatöö tegemise õiguse. Nendes olukordades tuleb vältida sellist absoluutset sõltuvust. [55]

60. Ent ühenduse õigus ei kohusta liikmesriiki siduma teatud konkreetsel moel oma riigi territooriumil elamise ja töötamise lube ega andma neid välismaalasele tähtajatult või kindla tähtajaga, kui aga liikmesriik seda teeb, peab ta leppima selle tagajärgedega. See on kohtuotsuse El-Yassini aluseks ja seondub õiguspärase ootuse põhimõttega, sest tööloa väljastamise tingimuste kohaselt annab see luba selle omanikule ajutise õigusliku staatuse, kui see on antud kindlaks tähtajaks, või määramata ajaks, kui tööluba on tähtajatu; viimati nimetatud juhul omandab nimetatud põhimõte suure tähtsuse.

61. Lisaks tekitab sõltuvus elamisloast asjaomase isiku olukorras suurt kindlusetust, sh ka tema töö suhtes, sest see piirab töölepingute sätteid, eriti nende kehtivusaja osas.

62. Sellegipoolest tuleb esitatud kaalutlusi tegelikkusele üle kanda paindlikult, nii et väljastatud tähtajatut tööluba ei tule säilitada alati, sest selle tingimusi võib muuta Euroopa Kohtus sõnaselgelt sätestatud konkreetsetel põhjustel: avaliku korra, julgeoleku või rahvatervise kaalutlustel. Kuid käesolevas kohtuasjas ei ole Saksa ametiasutused tuginenud ühegi sellise õiguspärase huvi kaitsmisele. [56]

54 — Alates Euroopa Liidu lepingust (EÜT 1992, C 191, lk 1) ja Euroopa Ülemkogu algatusel, sõlmitud Tamperes (Soome) 15. ja 16. oktoobril 1999, on alustatud ühise rändepoliitika kehtestamist, mille alusel sõltub välismaalaste liikmesriikidesse sisenemine, seal liikumine ja viibimine ühtsetest ühenduse tingimustest. Selle algatuse vili on nõukogu 25. novembri 2003. aasta direktiiv 2003/109/EÜ pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike staatuse kohta (ELT 2004, L 16, lk 44; ELT eriväljaanne 19/06, lk 272).

55 — Selle ettepanekuga ühineb ka Rittstieg, H., „Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften, Urteil vom 2.3.1999 — Rs. C-416/96 (El-Yassini)", *Informationsbrief Ausländerrecht*, nr 5, 1999, lk 222; selle vastu on Gutmann, R., „Europarechtliches Diskriminierungsverbot und Aufenthaltsrecht", *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, nr 3, 2000, lk 282, kes ei mõista, et elamisluba sõltub tööloast ja mitte vastupidi. Melis, B., *op. cit.*, lk 1362 jj, juhib tähelepanu kahte liiki loa puhul nõutavale sidususele.

56 — Kohtuistungil eitas Saksamaa valitsuse esindaja ise minu esitatud küsimusele vastates ühegi sellise põhjuse nimetamist.

VI. Ettepanek

63. Esitatud põhjendustest lähtudes teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Verwaltungsgericht Darmstadti eelotsuse küsimustele koos, et:

Euroopa ja Vahemere piirkonna lepingu assotsiatsiooni loomiseks ühelt poolt Euroopa ühenduste ja nende liikmesriikide ning teiselt poolt Tuneesia Vabariigi vahel, mis on sõlmitud Brüsselis 17. juulil 1995 ja Euroopa Ühenduse ning Euroopa Söe- ja Teraseühenduse nimel heaks kiidetud nõukogu ja komisjoni 26. jaanuari 1998. aasta otsusega 98/238/EÜ, ESTÜ, artikliga 64 on vastuolus, et liikmesriik tunnistab elamisloa kehtivusaja vähendamise tagajärjel kehtetuks Tuneesia kodanikule antud tähtajatu tööloa, ilma et see oleks õigustatud riigi õiguspäraste huvide kaitsega, näiteks avaliku korra, julgeoleku ja rahvatervise kaalutlustel.