OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO DÁMASA RUIZA-JARABA COLOMERA przedstawiona w dniu 6 kwietnia 2006 r. [1]

I — Wprowadzenie

1. Verwaltungsgericht Darmstadt (sąd administracyjny w Darmstadt) (Niemcy) zwrócił się do Trybunału o wykładnię art. 64 układu eurośródziemnomorskiego ustanawiającego stowarzyszenie między Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskimi z jednej strony a Republiką Tunezyjską z drugiej strony [2].

2. Sąd ten ma wątpliwości co do wpływu tego układu na skrócenie okresu ważności pozwolenia na pobyt i W konsekwencji na nakaz wydalenia obywatela tunezyjskiego będącego posiadaczem zezwolenia na pracę na czas nieokreślony.

3. Wprawdzie Trybunał wypowiadał się już na temat umów zawartych między Wspólnotą a państwami trzecimi [3], to nie uczynił tego jeszcze w odniesieniu do układu zawartego z Tunezją. Trybunał po raz pierwszy podda analizie układ eurośródziemnomorski [4].

4. Istnieje jednak precedens: wyrok z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie El-Yassini [5], w

1 — Język oryginału: hiszpański.

2 — Układ podpisany w Brukseli w dniu 17 lipca 1995 r. (Dz.U. 1998, L 97, str. 2) i zatwierdzony w imieniu Wspólnoty Europejskiej i Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali decyzją Rady i Komisji 98/238/WE, EWWiS z dnia 26 stycznia 1998 r. (Dz.U. L 97, str. 1).

3 — Na przykład w wyrokach z dnia 15 stycznia 1998 r. w sprawie C-113/97 Babahenini, Rec. str. I-183 — Umowa o współpracy z Algerią; z dnia 11 listopada 1999 r. w sprawie C-179/98 Mesbah, Rec. str. I-7955, i z dnia 20 marca 2001 r. w sprawie C-33/99 Fahmi i Esmoris Cerdeiro-Pinedo Amado, Rec. str. I-2415 — Umowa o współpracy z Marokiem; z dnia 29 stycznia 2002 r. w sprawie C-162/00 Pokrzeptowicz-Meyer, Rec. str. I-1049 — Układ stowarzyszeniowy z Rzeczpospolitą Polską, lub później, z dnia 12 kwietnia 2005 r. w sprawie C-265/03 Simutenkov, Zb.Orz. str. I-2579 — Umowa o partnerstwie i współpracy z Federacją Rosyjską, jak również z dnia 2 czerwca 2005 r. w sprawie C-136/03 Dörr i Ünal, Zb.Orz. str. I-4759, i z dnia 7 lipca 2005 r. w sprawie C-383/03 Dogan, Zb.Orz. str. I-6237, i W sprawie C-373/03 Aydinli, Rec. str. I-6181 — Układ stowarzyszeniowy z Turcją. Wyrok z dnia 30 września w sprawie 12/86 Demirel, Rec. str. 3719, pkt 9 jednoznacznie potwierdza właściwość Trybunału dotyczącą analizowania tego rodzaju przepisów.

4 — Na dzień przedstawienia niniejszej opinii toczy się sprawa C-336/05 Echouikh dotycząca wykładni art. 64 i 65 Układu eurośródziemnomorskiego z Królestwem Maroka, podpisanego w Brukseli w dniu 26 lutego 1996 r. (Dz.U. 2000, L 70, str. 2) i zatwierdzonego w imieniu Wspólnoty Europejskiej i Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali decyzją Rady i Komisji 2000/204/WE, EWWiS z dnia 24 stycznia 2000 r. (Dz.U. L 70, str. 1). W toku jest również sprawa C-4/05 Güzeli, w której władze niemieckie odmówiły przedłużenia wizy pobytowej pracownikowi tureckiemu, który otrzymał zezwolenie na pracę na czas nieokreślony, i która będzie wymagała poddania analizie układu z Turcją.

5 — Sprawa C-416/96, Rec. str. I-1209.

którym wyjaśniono brzmienie art. 40 układu zawartego z Marokiem w 1976 r. [6], o treści podobnej do treści przepisu, którego dotyczą pytania prejudycjalne w niniejszej sprawie. Jednakże zastosowanie tego precedensu stanowiło pewien problem dla sądu krajowego, stając się przyczyną pewnych rozbieżności stanowisk w niniejszym postępowaniu.

II — Ramy prawne

A — *Układ eurośródziemnomorski z Tunezją*

1. Okoliczności powstania sporu

5. Od początku swojej działalności Wspólnota wyposażyła się w instrumenty prawne, aby móc zawierać umowy z innymi podmiotami prawa międzynarodowego. Artykuł 310 WE przyznaje jej uprawnienia do zawierania „z jednym lub większą liczbą państw lub organizacji międzynarodowych umów tworzących stowarzyszenie, charakteryzujących się wzajemnością praw i obowiązków, wspólnymi działaniami i szczególnymi procedurami" [7].

6. Układy stowarzyszeniowe spełniają cztery podstawowe cele: przygotowanie do przystąpienia do Unii Europejskiej, stworzenie alternatywy dla takiego przystąpienia, stworzenie instrumentów współpracy w celu przyspieszenia rozwoju i wspierania pomocy międzyregionalnej [8]. Wśród umów mających na celu pomoc międzynarodową znajdują się umowy zawarte w latach siedemdziesiątych z krajami afrykańskimi położonymi na wybrzeżu Morza Śródziemnego: Marokiem [9], Algierią [10] i Tunezją.

7. Umowa o współpracy między Wspólnotą Europejską a Republiką Tunezyjską podpisana została w dniu 25 kwietnia 1976 r. [11]. Zgodnie z jej art. 39 „traktowanie, jakie każde państwo członkowskie zapewnia pracownikom narodowości tunezyjskiej, zatrudnionym na jego terytorium, wolne jest od jakiejkolwiek dyskryminacji ze względu na przynależność państwową, w odniesieniu do warunków pracy i wynagradzania, w stosunku do swoich własnych obywateli".

6 — Umowa o współpracy między Europejską Wspólnotą Gospodarczą a Królestwem Maroka, podpisana w Rabacie dnia 27 kwietnia 1976 r. i zatwierdzona w imieniu Wspólnoty rozporządzeniem Rady (EWG) nr 2211/78 z dnia 26 września 1978 r. (Dz.U. L 264, str. 1).

7 — Artykuł 310 WE wynika z art. 238 traktatu WE, który z kolei wynika z art. 14 konwencji dotyczącej przepisów przejściowych Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali.

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

9 — Wyżej wymieniona w przypisie 6.

10 — Umowa o współpracy między Europejską Wspólnotą Gospodarczą a Algierską Republiką Ludowo-Demokratyczną, podpisana w Algierze dnia 26 kwietnia 1976 r. i zatwierdzona w imieniu Wspólnoty rozporządzeniem Rady (EWG) nr 2210/78 z dnia 26 września 1978 r. (Dz.U. L 263, str. 1).

11 — Dz.U. 1978, L 265, str. 2. Umowa zatwierdzona w imieniu Wspólnoty rozporządzeniem Rady (EWG) nr 2212/78 z dnia 26 września 1978 r. (Dz.U. L 265, str. 1). W tym samym dniu zawarta została inna umowa między Europejską Wspólnotą Węgla i Stali a Republiką Tunezyjską (Dz.U. 1978, L 265, str. 119).

2. Układ eurośródziemnomorski z dnia 17 lipca 1995 r.

8. W 1995 r. odbyła się w Barcelonie konferencja ministrów spraw zagranicznych krajów śródziemnomorskich w celu wspierania pokoju, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w regionie.

9. Stosownie do wyników tej konferencji Wspólnota zastąpiła dawne umowy nowymi i podpisała kolejne [12]. Wszystkie mają podobną strukturę i treść [13].

10. W tych ramach mieści się układ śródziemnomorski z Tunezją, który z dniem swojego wejścia w życie zastąpił umowę z 1976 r. [14].

11. Artykuł 1 układu określa jego cele: stworzenie stosownych ram dla dialogu politycznego; postępująca liberalizacja handlu towarami, usługami i kapitałem; rozwijanie handlu oraz harmonijnych stosunków gospodarczych i społecznych, w szczególności poprzez dialog i współpracę; popieranie integracji krajów Maghrebu i wspieranie współpracy gospodarczej, społecznej, kulturalnej i finansowej.

12. Artykuł 64 ust. 1 tego układu, znajdujący się w rozdziale I („Pracownicy") tytułu VI („Współpraca społeczna i kulturalna"), stanowi, że „traktowanie, jakie każde państwo członkowskie zapewnia pracownikom narodowości tunezyjskiej, zatrudnionym na jego terytorium, wolne jest od jakiejkolwiek dyskryminacji ze względu na przynależność państwową, w odniesieniu do warunków pracy, wynagradzania i zwalniania z pracy, w stosunku do swoich własnych obywateli" [15].

13. Postanowienie to należy rozumieć w świetle „Wspólnej deklaracji", będącej załącznikiem do aktu końcowego tego układu, zgodnie z którą „w odniesieniu do braku dyskryminacji w zakresie zwolnień z pracy, nie można powoływać się na postanowienia art. 64 ust. 1 w celu przedłużenia pozwolenia na pobyt. Przyznanie, odnowienie lub cofnięcie pozwolenia na pobyt reguluje ustawodawstwo każdego państwa

12 — Zobacz ponadto ww. układ z Tunezją, ostatnie układy z Marokiem, ww. w przypisie 4, z Autonomią Palestyńską (Dz.U. 1997, L 187, str. 3), z Państwem Izrael (Dz.U. 2000, L 147, str. 3), z Jordańskim Królestwem Haszymidzkim (Dz.U. 2002, L 129, str. 3), z Arabską Republiką Egiptu (Dz.U. 2004, L 304, str. 39), z Algierską Republiką Ludowo-Demokratyczną (tekst dostępny na stronie internetowej http://www.deldza.cec.eu.int/fr/ue_algerie/accord_association.htm) i z Republiką Libańską (tekst dostępny na stronie internetowej http://www.dellbn.cec.eu.int/fr/eu_and_lebanon/textaa.htm).

13 — C. Flaesch-Mougin, „Differentiation and association within the Pan-Euro-Mediterranean Area", The EU-s enlargement and Mediterranean strategies: A Comparative Analysis, M. Maresceau et E. Lannon (wyd.), Basingstoke-Nowy Jork 2001, str. 85 i następne, jak również T. Debart, „La conclusion d'accords d'association de 2e génération", Le partenariat euro-méditerranéen — Le processus de Barcelone: Nouvelles perspectives, Bruylant, Bruksela 2003, str. 161 i następne.

14 — Artykuł 96 ust. 2 tego układu.

15 — Zgodnie art. 66 postanowienia rozdziału I nie mają zastosowania „do obywateli Stron, zamieszkujących lub pracujących nielegalnie na terytorium krajów przyjmujących". To kryterium legalności zawarte jest również w innych układach stowarzyszeniowych, na przykład w ww. układach z Marokiem (art. 64 i 66) lub z Izraelem (art. 64).

członkowskiego oraz dwustronne umowy i konwencje obowiązujące w stosunkach między Tunezją a państwem członkowskim".

14. Spory pojawiające się w ramach układu rozpatrywane są przez Radę Stowarzyszenia, organ parytetowy, który posiada prawo do podejmowania decyzji [16], wspierany przez Komitet Stowarzyszenia, który również korzysta z prawa do podejmowania decyzji [17], chociaż według mojej wiedzy organy te nie zajmowały się regulacją aspektów dotyczących pracy Tunezyjczyków we Wspólnocie [18], w przeciwieństwie do tego, co miało miejsce w Radzie Stowarzyszenia z Turcją [19].

B — *Ustawodawstwo niemieckie*

1. Pozwolenie na pobyt

15. Ausländergesetz (ustawa o cudzoziemcach, zwana dalej „AuslG") [20] pozwala na połączenie obcokrajowca z jego niemieckim małżonkiem tytułem łączenia rodzin poprzez wydanie pozwolenia na pobyt na terytorium niemieckim, które — o ile nie jest udzielone na czas nieokreślony [21] — jest pierwotnie udzielane na trzy lata, z możliwością przedłużania na określone okresy [22].

16. Jednakże małżonek będący cudzoziemcem uzyskuje autonomiczne prawo pobytu, jeżeli związek w Niemczech trwa co najmniej dwa lata [23].

17. Okres ważności pozwolenia na pobyt może zostać skrócony ze skutkiem wstecznym, jeśli ustał jeden z podstawowych warunków udzielenia, przedłużenia lub ustalenia okresu tego pozwolenia [24].

2. Zezwolenie na pracę

18. Warunki wymagane do wydania wizy uprawniającej do podjęcia pracy małżonkowi

16 — Artykuły 79 i 80 tego układu.

17 — Artykuły 81–83 tego układu.

18 — Rada Stowarzyszenia przyjęła następujące decyzje: nr 1/98 z dnia 14 lipca 1998 r. zatwierdzającą jej regulamin wewnętrzny, jak również regulamin wewnętrzny Komitetu (Dz.U. L 300, str. 20); nr 1/1999 z dnia 25 października 1999 r. wprowadzającą przepisy dotyczące przetworzonych produktów rolnych przewidzianych w art. 10 układu (Dz.U. L 298, str. 16); nr 1/2003 z dnia 30 września 2003 r. w sprawie utworzenia podkomitetów Komitetu Stowarzyszenia (Dz.U. L 311, str. 14) i nr 1/2005 z dnia 14 lipca 2005 r. wprowadzającą odstępstwo od przepisów dotyczących definicji pojęcia produktów pochodzących oraz metod współpracy administracyjnej określonych w układzie (Dz.U. L 190, str. 3).

19 — Decyzja nr 1/80 Rady Stowarzyszenia z dnia 19 września 1980 r. dotycząca rozwoju stowarzyszenia między Wspólnotą Europejską a Turcją stała się źródłem bogatego orzecznictwa. Jej tekst, wobec braku oficjalnej publikacji, jest dostępny w Układzie stowarzyszeniowym i protokołach EWG-Turcja i innych tekstach podstawowych, Rada Wspólnot Europejskich, Bruksela 1992, str. 327 i następne.

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

21 — Artykuł 25 w związku z art. 24 AuslG.

22 — Artykuł 23 AuslG.

23 — Artykuł 19 ust. 1 pkt 1 AuslG.

24 — Artykuł 12 ust. 2 AuslG.

niebędącemu Niemcem zawarte są w trzeciej księdze Sozialgesetzbuch (kodeksu zabezpieczenia społecznego, zwanego dalej „SGB III") [25] i W Arbeitsgenehmigungsverordnung (rozporządzeniu w sprawie zezwoleń na pracę dla cudzoziemców, zwanym dalej „ArGV") [26].

19. Zgodnie z SGB III, cudzoziemcy, aby prowadzić działalność zawodową w Niemczech, potrzebują wcześniejszego zezwolenia, którego wydanie uzależnione jest od posiadania prawa pobytu [27].

20. Zgodnie z ArGV, okres ważności zezwolenia na pracę może zostać skrócony ze szczególnych względów [28], i prawo to wygasa w przypadku utraty prawa pobytu [29], co wskazuje na to, że w niemieckim systemie prawnym pierwsze prawo zawsze zależy od drugiego [30].

21. Ponadto niemieckie orzecznictwo dopuszcza możliwość, by umowa o pracę była zawierana na czas określony tylko wówczas, gdy istnieje obiektywna przyczyna uzasadniająca takie ograniczenie [31].

25 — Księga trzecia (III) — „Pomoc w zatrudnieniu" z dnia 24 marca 1997 r. (BGBl. 1997 I, str. 594), później zmieniona, i obowiązująca do dnia 31 grudnia 2004 r.

26 — Verordnung über die Arbeitsgenehmigung für ausländische Arbeitnehmer, z dnia 17 września 1998 r. (BGBl. 1998 I, str. 2899).

27 — Artykuł 284 SGB III.

28 — Artykuł 4 ArGV.

29 — Artykuł 8 ust. 1 ArGV.

30 — Rząd niemiecki zwraca uwagę na tę cechę w swoich uwagach.

31 — Jak stwierdza rzecznik generalny Jacobs w opiniach w sprawie C-272/92 Spotti, Rec. str. I-5185, zakończonej wyrokiem z dnia 20 października 1993 r. i W sprawie C-162/00 Pokrzeptowicz-Meyer, Rec. str. I-1049.

III — Okoliczności faktyczne, postępowanie przed sądem krajowym i pytania prejudycjalne

22. M. Gattoussi zawarł związek małżeński z obywatelką niemiecką w dniu 30 sierpnia 2002 r. w Tunezji, w kraju, którego jest obywatelem.

23. W dniu 21 września 2002 r. wjechał on do kraju żony dzięki wizie wydanej tytułem łączenia rodzin, ważnej do dnia 20 grudnia 2002 r., chociaż niedługo po jego przybyciu mer Darmstadt udzielił mu pozwolenia na pobyt, które wygasało w dniu 23 września 2005 r.

24. W dniu 22 października 2002 r. otrzymał on od Arbeitsamt Darmstadt (urząd pracy w Darmstadt) pozwolenie na pracę na czas nieokreślony i W dniu 11 marca 2003 r. podpisał z TNT Express GmbH umowę o pracę na czas określony, która — po przedłużeniu — wygasała w dniu 31 marca 2005 r.

25. Decyzją z dnia 23 czerwca 2004 r. mer Darmstadt skrócił okres ważności pozwolenia na pobyt M. Gattoussiego do dnia doręczenia tej decyzji, nakazując mu opuszczenie terytorium niemieckiego w ciągu trzech miesięcy od uprawomocnienia się tej decyzji. Co do faktów stwierdził on, że małżonka M. Gattoussiego zgłosiła do rejestru ludności, iż od dnia 1 kwietnia 2004 r. nie

pozostawali we wspólnym pożyciu. Co do prawa mer wskazał, że w przypadku zerwania wspólnego pożycia małżonków, ograniczenie ex post objęte jest art. 12 AuslG, ponieważ osoba zainteresowana nie posiada autonomicznego prawa pobytu na podstawie art. 19 AuslG.

26. W dniu 17 września 2004 r. Regierungspräsidium Darmstadt (organ wykonawczy Darmstadt) oddalił odwołanie M. Gattoussiego od tej decyzji.

27. Skarga na tę decyzję została wniesiona do Verwaltungsgericht Darmstadt, który postanowił zawiesić postępowanie i skierować do Trybunału następujące pytania prejudycjalne:

„1) Czy art. 64 układu eurośródziemnomorskiego zawartego z Tunezją [...] wywołuje skutki w zakresie prawa pobytu?

W przypadku odpowiedzi twierdzącej na pytanie pierwsze:

2) Czy z zakazu dyskryminacji zawartego w art. 64 układu eurośródziemnomorskiego zawartego z Tunezją można wywieść stanowisko prawne przeciwne ograniczeniu czasu trwania prawa pobytu, jeśli obywatel Tunezji posiadający zezwolenie na pracę na czas nieokreślony faktycznie prowadzi działalność zawodową i W dniu wydania decyzji z zakresu prawa o cudzoziemcach posiada tymczasowe prawo pobytu?

W przypadku odpowiedzi twierdzącej na pytanie drugie:

3) Czy w celu określenia stanowiska prawnego w zakresie prawa pobytu na gruncie art. 64 układu eurośródziemnomorskiego zawartego z Tunezją można za punkt odniesienia przyjąć datę po wydaniu decyzji z zakresu prawa o cudzoziemcach ograniczającej czas trwania prawa pobytu?

W przypadku odpowiedzi twierdzącej na pytanie trzecie:

4) Czy w celu skonkretyzowania zastrzeżenia ze względu na ochronę uzasadnionego interesu państwa należy sięgnąć do zasad ustanowionych w tym względzie w odniesieniu do art. 39 ust. 3 WE?".

IV — Postępowanie przed Trybunałem

28. W terminie określonym w art. 23 statutu Trybunału Sprawiedliwości uwagi na piśmie

złożyli M. Gattoussi, rządy niemiecki i grecki oraz Komisja Wspólnot Europejskich.

29. Przedstawiciele osób i podmiotów uczestniczących w fazie pisemnej postępowania wzięli udział w rozprawie, która odbyła się w dniu 9 marca 2006 r.

V — Analiza pytań prejudycjalnych

30. W związku z tym, że wszystkie przedstawione przez Verwaltungsgericht Darmstadt pytania mają na celu ustalenie, czy w zawisłym sporze ma zastosowanie stanowisko wypracowane w ww. wyroku w sprawie El-Yassini, celowe jest udzielenie łącznej odpowiedzi na te pytania.

A — *Wyrok w sprawie El-Yassini*

1. Przedstawienie treści wyroku

31. Stan prawny w sprawie El-Yassini zawiera się w art. 40 akapit pierwszy umowy zawartej z Marokiem w 1976 r. [32], zgodnie z którym „traktowanie, jakie każde państwo członkowskie zapewnia pracownikom narodowości marokańskiej, zatrudnionym na jego terytorium, wolne jest od jakiejkolwiek dyskryminacji ze względu na przynależność państwową w odniesieniu do warunków pracy i wynagradzania, w stosunku do swoich własnych obywateli".

32. Problem polegał na ustaleniu, czy przepis ten stanowi przeszkodę dla odmowy przedłużenia pozwolenia na pobyt obywatelowi kraju Maghrebu posiadającemu pozwolenie na wjazd do państwa członkowskiego i podjęcie zatrudnienia, jeżeli pierwotna przyczyna przyznania prawa pobytu nie istnieje już w chwili wygaśnięcia okresu ważności wspomnianego pozwolenia, który wynosi dwanaście miesięcy [33].

33. Trybunał badał już dwa aspekty wspomnianego art. 40: jego bezpośredniej skuteczności i zakresu zawartego w nim zakazu nierównego traktowania.

34. Co się tyczy pierwszego aspektu, Trybunał — bez potrzeby obszernego uzasadniania, dlaczego odrzucił czysto programowy charakter tego przepisu — orzekł o jego bezpo-

32 — Obecnie obowiązuje ww. w przypisie 4 układ zawarty z tym krajem w 1996 r.

33 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie El-Yassini, pkt 23.

średnim stosowaniu wobec spełnienia warunków wymaganych przez orzecznictwo [34], a to dlatego, że przepis ten wprowadza zakaz dyskryminacji ze względu na przynależność państwową migrujących pracowników marokańskich w odniesieniu do warunków pracy i wynagradzania w sposób jasny, precyzyjny i bezwarunkowy [35].

35. Drugi, ważniejszy aspekt na dłużej zatrzymał uwagę Trybunału, który poczynił w stosunku do niego następujące wyjaśnienia.

— Przepisy dotyczące pozwoleń na pobyt w danym kraju z uwagi na samą swoją naturę nie mają zastosowania do obywateli państw członkowskich, ponieważ władze nie mają prawa do ich wydalania lub niedopuszczania do wjazdu na terytorium. Ta zasada prawa międzynarodowego powoduje, że w zakresie równości, sytuacji pracowników będących obcokrajowcami nie można porównać z sytuacją obywateli państwa członkowskiego [36].

— Orzecznictwa dotyczącego układu z Turcją nie można przenieść na układ zawarty z Marokiem, ponieważ istnieją poważne różnice w brzmieniu i celach każdego z nich [37].

— W związku z tym władze mogą odmówić przedłużenia pozwolenia na pobyt obywatelowi marokańskiemu, któremu zezwoliły na wjazd na swoje terytorium i prowadzenie na nim działalności zawodowej, jeśli, z upływem terminu ważności wizy, przyczyna przyznania tego pozwolenia już nie istnieje [38], nawet jeśli decyzja ta zmusza osobę zainteresowaną do rozwiązania stosunku pracy przed terminem uzgodnionym z jej pracodawcą [39].

— Gdyby cudzoziemcowi zostały przyznane uprawnienia w zakresie wykonywania zatrudnienia, które są szersze niż uprawnienia przyznane w zakresie pobytu [40] i przed upływem terminu ważności pozwolenia na pobyt odmówiono by mu przedłużenia pozwolenia

34 — „Postanowienie umowy zawartej przez Wspólnotę z państwami trzecimi musi być uznane za bezpośrednio stosowane, jeżeli uwzględniając jego treść oraz cel i charakter umowy, zawiera ono wyraźnie i szczegółowo określone zobowiązanie, które nie jest, w odniesieniu do jego wykonania lub skutków, uzależnione od przyjęcia jakiegokolwiek późniejszego aktu" (ww. wyrok w sprawie Demirel, pkt 14). Zobacz również wyroki z dnia 31 stycznia 1991 r. w sprawie C-18/90 Kziber, Rec. str. I-199, pkt 15, i z dnia 16 czerwca 1998 r. w sprawie C-162/96 Racke, Rec. str. I-3655, pkt 31.

35 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie El-Yassini, pkt 25–32. Zobacz również I. Blásquez Rodríguez, „Alcance del principio de no discriminación en cuanto a las condiciones de trabajo y de remuneración de los nacionales marroquíes", *La Ley*, 1999-3, str. 1994; B. Melis, „Case C-416/96, Tour 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, str. 1360; N. Rogers, „Comments on Nour Eddline El-Yassini v. Secretary of State for the Home Department, 2 March 1999 (Case C-416/96)", *European Journal of Migration and Law*, nr 1, 1999, str. 367 i 368.

36 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie El-Yassini, pkt 45 i 46.

37 — Tamże, pkt 49–61.

38 — Tamże, pkt 62.

39 — Tamże, pkt 63.

40 — Tamże, pkt 64.

na pracę bez uzasadnienia, w celu ochrony uzasadnionych interesów państwa ze względów porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego [41], rozwiązanie byłoby odmienne, ponieważ art. 40 akapit pierwszy układu z Marokiem stosuje się w całym okresie ważności zezwolenia na pracę [42].

2. Analiza możliwości zastosowania w przedmiotowym przypadku

a) Ocena wstępna

36. W wyroku w sprawie El-Yassini uznano, że umowa zawarta z Marokiem nie stanowi przeszkody dla prawa państw członkowskich do regulowania pobytu cudzoziemców, chyba że cudzoziemcom tym zostało udzielone zezwolenie na pracę na okres dłuższy od okresu pozwolenia na pobyt.

37. Niniejszy przypadek w całości wchodzi w zakres wyjątku wskazanego w poprzednim punkcie, ponieważ, z jednej strony, art. 64 ust. 1 układu z Tunezją jest podobny do postanowienia analizowanego w ww. wyroku w sprawie El-Yassini, a z drugiej strony, władze niemieckie wydały M. Gattoussiemu pozwolenie na pobyt na czas określony i drugie zezwolenie na pracę na czas nieokreślony. Zatem władze te wydały mu pozwolenie na pobyt na ziemi niemieckiej na okres krótszy od okresu ważności zezwolenia na pracę, skracając następnie okres ważności pozwolenia na pobyt z powodów niezwiązanych z porządkiem publicznym, bezpieczeństwem publicznym i zdrowiem publicznym, i nakazały mu opuszczenie terytorium niemieckiego, który to wymóg wiąże się z rezygnacją z pracy M. Gattoussiego.

38. Rządy niemiecki i grecki wskazują jednak na różnice prawne i faktyczne między tymi dwiema sprawami. Należy zatem ustalić, czy różnice te mają wpływ na wcześniejsze stanowisko.

b) Porównanie stanów faktycznych

39. Sprawa obywatela marokańskiego dotyczyła przedłużenia pozwolenia na pobyt, którego odmowa oznaczała rozwiązanie jego stosunku pracy bez względu na okres ważności tego zezwolenia na pracę, podczas gdy w niniejszym przypadku chodzi o cofnięcie tego drugiego zezwolenia w wyniku ograniczenia okresu pozwolenia na pobyt.

41 — Tamże, pkt 65.

42 — Tamże, pkt 66. Punkt ten odsyła do pkt 63–66 opinii przedstawionej przez rzecznika generalnego P. Légera w ramach tej samej sprawy.

40. Jednakże w odniesieniu do pobytu oba analizowane przypadki — przedłużenie i cofnięcie — mają taką samą podstawę: obecność na terytorium państwowym. Kwestia tego, czy rozłączenie z terytorium jest spowodowane nieprzedłużeniem wizy, czy skróceniem okresu jej ważności, nie ma większego znaczenia.

41. W odniesieniu do zatrudnienia w ww. wyroku w sprawie El-Yassini zostały poddane analizie oba przypadki. Sformułowano w nim jako zasadę ogólną, że umowa zawarta między cudzoziemcem a pracodawcą nie powoduje konieczności stosowania przepisów dotyczących cudzoziemców, zwracając uwagę na szczególną sytuację, gdy pozwolenie na pracę zostało wydane na okres dłuższy niż pozwolenie na pobyt.

42. W konsekwencji żadna z różnic stwierdzonych w odniesieniu do stanu faktycznego nie wymaga traktowania przedmiotowej sprawy w inny sposób niż sprawy wynikającej z ww. wyroku w sprawie El-Yassini.

c) Porównanie prawne

43. Wyrok z dnia 1 lipca 1993 r. w sprawie Metalsa[43] uzależniał rozszerzenie wykładni postanowienia traktatu na podobnie sformułowane, prawie identyczne postanowienie, znajdujące się w umowie zawartej przez Wspólnotę z krajem trzecim, od celu przyświecającego każdemu z tych postanowień we właściwych mu ramach, przy czym „porównanie celów i kontekstu umowy, z jednej strony, z celami i kontekstem traktatu, z drugiej strony, jest w tej kwestii bardzo ważne".

44. Zasadę tę stosuje się do podobnych postanowień zawartych w tego samego rodzaju umowach.

45. Brzmienie art. 64 ust. 1 układu z Tunezją jest prawie identyczne z brzmieniem art. 40 akapit pierwszy układu podpisanego z Marokiem. „Cele i kontekst" obu tych układów są również takie same. W związku z tym w zasadzie stwierdzenia Trybunału, w szczególności dotyczące bezpośredniej skuteczności, effet utile i zakresu zasady równości, mają zastosowanie do obu umów.

46. Jedyne różnice polegają na tym, że wspomniany art. 64 ust. 1 rozszerzył zakaz nierównego traktowania na warunki zwolnienia z pracy[44] i że do aktu końcowego

43 — Sprawa C-312/91, Rec. str. I-3751, pkt 11. Zobacz również wyroki z dnia 27 września 2001 r. w sprawie C-63/99 Gloszczuk, Rec. str. I-6369, point 49; w sprawie C-235/99 Kondova, Rec. str. I-6427, point 52; w sprawie C-257/99 Barkoci i Malik, Rec. str. I-6557, jak również w ww. sprawie Pokrzeptowicz-Meyer, pkt 33.

44 — Uczynił to również ww. art. 64 obecnie obowiązującego układu zawartego z Marokiem w 1996 r.

układu z Tunezją jest załączona „wspólna deklaracja" odnosząca się do tego przepisu, zgodnie z którą na artykuł ten „nie można powoływać się w celu przedłużenia pozwolenia na pobyt", którego przyznanie i odmowa przyznania regulowane są „jedynie" prawodawstwem każdego państwa członkowskiego.

47. Jeśli chodzi o znaczenie tego dodatkowego stwierdzenia, wystarczy przypomnieć art. 31 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z dnia 23 maja 1969 r.[45], który dla celów interpretacji traktatu międzynarodowego nakłada obowiązek uwzględniania tego rodzaju deklaracji[46].

48. Takiej proklamacji nie ma w umowie zawartej z Marokiem w 1976 r., ale nie ma wątpliwości co do tego, że Trybunał miał ją na myśli przy wyroku z 1999 r., ponieważ podobna deklaracja znajduje się akcie końcowym układu zawartego w 1996 r., który zastąpił umowę podpisaną w 1976 r.[47].

49. Ponadto reguła hermeneutyczna nie obejmuje zakazem dyskryminacji trzech obszarów wymienionych w art. 64 ust. 1, a mianowicie pracy, wynagradzania i zwalniania z pracy, a deklaracja dotyczy tylko trzeciego z tych obszarów.

50. W tym samym duchu, idea wyrażona we wspólnej deklaracji została poddana ocenie w ww. wyroku w sprawie El-Yassini, ponieważ po wskazaniu, że odmowa przedłużenia pozwolenia na pobyt nie jest zabroniona, jeżeli pierwotna przyczyna jego przyznania przestała istnieć, Trybunał pozbawił wszelkiego znaczenia fakt, że wobec zastosowania tego środka osoba zainteresowana powinna zakończyć „przed terminem uzgodnionym w umowie zawartej z pracodawcą stosunek pracy w przyjmującym państwie członkowskim"[48].

51. W ten sposób zmierza się do uniknięcia sytuacji, w której indywidualne umowy nakładałyby się na uprawnienia publiczne, a nawet na interesy wspólnotowe[49].

45 — Zbiór Traktatów Narodów Zjednoczonych, vol. 1155, nr 18232, str. 331. Chociaż zgodnie z art. 1 konwencja ta stosuje się do traktatów między państwami — konwencja przewidziana dla traktatów zawieranych z i między organizacjami międzynarodowymi nie weszła jeszcze w życie — służy ona jako zasada przewodnia, ponieważ kodyfikuje zasady międzynarodowego prawa zwyczajowego (K. Dienelt, „Rechte aus den Europa-Mittelmeer-Abkommen", Informationsbrief Ausländerrecht 2004, str. 49).

46 — Artykuł 91 ww. układu z Tunezją wprowadza do swojego tekstu „protokoły 1–5 i załączniki 1–7, jak również deklaracje".

47 — Rzecznik generalny P. Léger zwrócił uwagę na jej istnienie, cytując w pkt 57 swojej opinii w ww. sprawie El-Yassini.

48 — Punkty 62 i 63.

49 — Całkowicie zgadzam się ze stwierdzeniami poczynionymi w tej kwestii przez rzecznika generalnego P. Légera w jego opinii w ww. sprawie El-Yassini, gdzie wskazuje on, że jeśli państwo jest zobowiązane do wydania dokumentu uprawniającego do pobytu, ponieważ pracodawca podpisał z obywatelem zagranicznym umowę na czas dłuższy od czasu uzgodnionego z właściwymi władzami krajowymi, prowadziłoby to po pierwsze do „poważnego ograniczenia uprawnień, jakie państwa członkowskie posiadają w zakresie polityki imigracyjnej [...]", a ponadto „[do przyznania] osobom fizycznym prawa do pokrzyżowania wszystkich założeń" uwzględnionych przy opracowaniu tej polityki (pkt 60); ponadto państwo to „nie zapewniałoby już bezpośrednio przestrzegania pierwszeństwa w dostępie do dostępnych miejsc pracy, jaki przyznaje traktat [...] pracownikom wspólnotowym i jaki decyzja 1/80 przyznaje w mniejszym stopniu pracownikom tureckim" (pkt 61).

52. W niniejszej sprawie nie pojawia się jakikolwiek aspekt związany z ustaniem stosunku pracy. W związku z tym wspomniana wyżej wspólna deklaracja nie stanowi przeszkody dla stosowania stanowiska wyrażonego w sprawie El-Yassini.

B — *Pozwolenie na pobyt „kontra" pozwolenie na pracę*

53. Uważam ponadto, że Trybunał nie musi odstępować od wyznaczonego kierunku.

54. Pozwolenia, które kraj wydaje cudzoziemcom na wjazd, pobyt i pracę na jego terytorium, chociaż podporządkowane są różnym warunkom, to są ściśle ze sobą powiązane [50].

55. Istnieje wiele różnych możliwości ich kształtowania, poczynając od ich zindywidualizowania, z uwzględnieniem ich celu, do przyznania jednolitego pozwolenia obejmującego wszystkie trzy uprawnienia [51].

56. Wybór autonomicznej konfiguracji powoduje, że co do zasady zezwolenie na pracę nie może zostać wydane, jeśli zainteresowana osoba nie uzyskała wcześniej pozwolenia na pobyt [52], wydanego później niż pozwolenie na wjazd, chociaż w niektórych przypadkach występuje się o nie i są one wydawane jednocześnie. Podobnie można przewidzieć inne zależności lub przeciwnie, przyjąć stanowisko, że zezwolenia będą wydawane w odrębnych trybach.

57. W zasadzie zadanie to, wiążące się z polityką dotyczącą cudzoziemców, należy do państw członkowskich, które korzystają z szerokich uprawnień dyskrecjonalnych zakreślonych przez swoje odpowiednie systemy prawne, przez obowiązki wynikające z umów międzynarodowych lub z prawa wspólnotowego.

58. Jeśli chodzi o prawo wspólnotowe, państwa członkowskie muszą przestrzegać zasad Unii, kiedy ustawodawstwo krajowe również ma wpływ na daną sferę, jak na zatrudnienie — obszar wchodzący w zakres jednej z podstawowych wolności. Nie może być zgody na to, by stosując swoje przepisy imigracyjne, państwa członkowskie uchybiały wspólnotowym zasadom swobodnego przepływu pracowników i międzynarodowym zobowiązaniom przyjętym przez Wspólnotę [53].

50 — To co uznano w odniesieniu do pracowników tureckich w wyrokach z dnia 20 września 1990 r. w sprawie C-192/89 Sevince (Rec. str. I-3461, pkt 29), i z dnia 16 grudnia 1992 r. w sprawie C-237/91 Kus (Rec. str. I-6781, pkt 29).

51 — Niemiecka ustawa imigracyjna (Zuwanderungsgesetz) z dnia 30 lipca 2004 r., (BGBl. 2004 I, str. 1950), która weszła w życie dnia 1 stycznia 2005 r., podziela w części ten punkt widzenia, ponieważ normalnie zezwolenie na pracę jest włączone do pozwolenia na pobyt.

52 — Tak jak w prawie niemieckim, na mocy art. 284 SGB III i art. 8 ArGV.

53 — Wyrok z dnia 26 października 1982 r. w sprawie 104/81 Kupferberg, Rec. str. 3641, pkt 11–14, wskazał na zakaz pozbawiania środkami krajowymi skutków przepisów umownych.

59. Innymi słowy, cofnięcie, skrócenie lub nieprzedłużenie pozwolenia na pobyt, jak również jego związki z zezwoleniem na pracę, nie są w chwili obecnej uregulowane w prawie wspólnotowym [54], z wyjątkiem przypadków, gdy akty te dotyczą uprawnień i obowiązków, nad którymi prawo to musi czuwać, na przykład jeżeli władze krajowe skracają okres ważności pozwolenia na pracę wydanego sine die, uzależniając jego wydanie od pozwolenia na pobyt, nie uznając dłuższego okresu ważności, na który wydane zostało zezwolenie na pracę, i kwestionując prawo do prowadzenia działalności zarobkowej, które przyznało. W tego rodzaju sytuacjach należy unikać takiej bezwzględnej akcesoryjności [55].

60. Prawo wspólnotowe nie zobowiązuje państwa członkowskiego do łączenia konkretnie zezwoleń na pracę z pozwoleniami na pobyt na jego terytorium ani do ich wydawania cudzoziemcowi na czas określony lub nieokreślony, ale jeśli to uczyni, musi ponieść związane z tym konsekwencje. Idea ta jest podstawą dla ww. wyroku w sprawie El-Yassini i odsyła do zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań, gdyż, zgodnie z warunkami wydania pozwolenia, pozwolenie na pracę sprawia, że jego posiadacz znajduje się w tymczasowej — jeśli jest ono wydane na czas określony — lub trwałej — jeśli nie jest opatrzone datą ważności — sytuacji prawnej. W tym ostatnim przypadku zasada ta ma duże znaczenie.

61. Ponadto fakt zależności od pozwolenia na pobyt stwarza stan niepewności w sytuacji osoby zainteresowanej, która oddziałuje na sferę pracy, gdyż ogranicza warunki podpisanych umów, w szczególności w odniesieniu do czasu ich obowiązywania.

62. Jednakże w rzeczywistości powyższe rozważania należy stosować w sposób elastyczny. Zatem wydanie stałego zezwolenia na pracę nie oznacza, że musi być ono utrzymane na zawsze, ponieważ zawarte w nim klauzule mogą być zmieniane w przypadku wystąpienia jednego ze względów w wyraźny sposób wymienionych przez Trybunał: porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego. Jednakże w niniejszej sprawie władze niemieckie nie powołały się na ochronę jednego z tych uzasadnionych interesów [56].

54 — Od czasu Traktatu o Unii Europejskiej (Dz.U. 1992, C 191, str. 1) i z inicjatywy Rady Europejskiej, która odbyła się w Tampere (Finlandia) w dniach 15 i 16 października 1999 r., wytyczony został kierunek stworzenia wspólnej polityki migracyjnej, w którym wjazd, przemieszczanie się i pobyt cudzoziemców w państwach członkowskich miałby zależeć od jednolitych wskazówek pochodzenia wspólnotowego. Wynikiem tej inicjatywy jest dyrektywa Rady 2003/109/WE z dnia 25 listopada 2003 r. dotycząca statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi (Dz.U. 2004, L 16, str. 44).

55 — Z propozycją tą zgadzają się również H. Rittstieg, „Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften, Urteil vom 2.3.1999 — Rs. C-416/96 (El-Yassini)", Informationsbrief Ausländerrecht, nr 5, 1999, str. 222. Z drugiej strony R. Gutmann, „Europarechtliches Diskriminierungsverbot und Aufenthaltsrecht", Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, nr 3, 2000, str. 282, nie rozumie, że pozwolenie na pobyt zależy od zezwolenia na pracę, a nie odwrotnie. B. Melis, op. cit., str. 1362 i następne, zwraca uwagę na spójność, jaka powinna być wymagana w odniesieniu do obu rodzajów pozwoleń.

56 — Na rozprawie, w odpowiedzi na zadane w tej kwestii pytanie, przedstawiciel rządu niemieckiego zaprzeczył, jakoby został przywołany jeden z tych powodów.

VI — Wnioski

63. Zgodnie z powyższymi rozważaniami proponuję Trybunałowi, aby na przedstawione przez Verwaltungsgericht Darmstadt pytania prejudycjalne udzielił łącznej odpowiedzi, orzekając, że:

Artykuł 64 ust. 1 Układu eurośródziemnomorskiego ustanawiającego stowarzyszenie między Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi z jednej strony a Republiką Tunezyjską z drugiej strony, sporządzonego w Brukseli w dniu 17 lipca 1995 r. i zatwierdzonego w imieniu Wspólnoty Europejskiej oraz Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali decyzją Rady i Komisji 98/238/WE, EWWiS z dnia 26 stycznia 1998 r., stoi na przeszkodzie temu, aby — ze względu na skrócenie okresu ważności pozwolenia na pobyt — państwo członkowskie pozbawiło skuteczności pozwolenie na pracę na czas nieokreślony wydane obywatelowi tunezyjskiemu, nie uzasadniając takiego środka względami ochrony uzasadnionego interesu państwa, takimi jak względy porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego i zdrowia publicznego.