

**FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT  
PHILIPPE LÉGER**

fremsat den 19. maj 1998 \*

1. Immigration Adjudicator anmoder Domstolen om en præjudiciel afgørelse vedrørende rækkevidden af artikel 40, stk. 1, i samarbejdsaftalen mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Kongeriget Marokko, som er undertegnet i Rabat den 27. april 1976 (herefter »aftalen«) og godkendt på Fællesskabets vegne ved Rådets forordning (EØF) nr. 2211/78 af 26. september 1978<sup>1</sup>.

2. Spørgsmålene er rejst under en tvist vedrørende myndighedernes afslag på at forlænge en opholdstilladelse for en marokkansk arbejdstager, der ønsker at fortsætte sin lønnede beskæftigelse i en medlemsstat.

#### Aftalens relevante bestemmelser

3. Aftalen har ifølge sin artikel 1 til formål at »fremme et globalt samarbejde mellem de kontraherende parter med henblik på at bidrage til Marokkos økonomiske og sociale udvikling og fremme en styrkelse af deres indbyrdes forbindelser. Med henblik herpå

vil der blive vedtaget og iværksat bestemmelser og aktioner inden for økonomisk, teknisk og finansielt samarbejde, inden for samhandel samt på det sociale område«.

4. Dette samarbejde gennemføres inden for det økonomiske, tekniske og finansielle samarbejde (afsnit I), inden for handelssamarbejde (afsnit II) og inden for samarbejde på arbejdskraftsområdet (afsnit III).

5. Artikel 40, stk. 1, i aftalens afsnit III bestemmer, at »hver medlemsstat skal tilstå arbejdstagere med marokkansk statsborgerskab, der er beskæftiget på dens område, en ordning, som for så vidt angår arbejdsvilkår og aflønning udelukker enhver forskelsbehandling på grund af nationalitet i forhold til dens egne statsborgere«.

#### De faktiske omstændigheder

6. Den 1. januar 1989 fik El-Yassini tilladelse til at rejse ind i Det Forenede Kongerige som besøgende, men med et forbud mod at tage beskæftigelse.

\* Originalsprog: fransk.

<sup>1</sup> — EFT L 264, s. 1.

7. Mens han den 16. maj 1990 fik afslag på en anmodning om forlængelse af opholdstilladelse, fik han på grundlag af ægteskab med en britisk statsborger, indgået i oktober 1990, den 12. marts 1991 meddelt opholdstilladelse i Det Forenede Kongerige, som i overensstemmelse med almindelig praksis på indvandringsområdet gjaldt for en første periode på tolv måneder, uden forbud mod at tage beskæftigelse.

8. Parret blev separeret inden for et års tid. Efter det oplyste har hustruen endvidere forladt England og har slået sig ned i Canada. Ingen har dog gjort gældende, at ægteskabet blev indgået for at give El-Yassini et opholdsbevis.

9. El-Yassini har siden meddelelsen af opholdstilladelsen haft lønnet beskæftigelse.

10. Den 5. marts 1992 anmodede El-Yassini om at få forlænget sin opholdstilladelse under henvisning til sit ægteskab med en britisk statsborger. Efter at denne anmodning den 18. november 1992 blev afslået, indgav El-Yassini den 23. november 1992 klage over denne afgørelse til de kompetente nationale myndigheder.

11. Samtidig ansøgte El-Yassini om opholdsbevis på grundlag af aftalens artikel 40, stk. 1,

hvilket ligeledes blev afslået den 5. november 1993. Secretary of State for the Home Department begrundede dette afslag med det forhold, at henvisningen til »arbejdsvilkår og aflønning« i aftalens artikel 40, stk. 1, ikke kan fortolkes således, at bestemmelsen giver ham ret til at fortsætte sin beskæftigelse i en medlemsstat, og at en ret til ophold således ikke kan udledes deraf.

12. El-Yassini anlagde sag ved Immigration Adjudicator til prøvelse af denne afgørelse, idet han i det væsentlige gjorde gældende, at artikel 40, stk. 1, i aftalen bør fortolkes således, at den giver en marokkansk arbejdstager ret til at blive boende i opholdsmedlemsstaten, så længe han fortsætter med at have lovlig beskæftigelse. Til støtte for sine anbringender henviste han på den ene side til en række af Domstolens afgørelser vedrørende artikel 48 i EF-traktaten og på den anden side til aftalen om oprettelse af et samarbejde mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Tyrkiet<sup>2</sup>, samt til tilfølsprotokollen til EØF/Tyrkiet-aftalen<sup>3</sup>.

13. Da Immigration Adjudicator var i tvivl om, hvilken betydning der skal tillægges udtrykket »arbejdsvilkår« i aftalens

2 — Undertegnet den 12.9.1963, trådt i kraft den 1.12.1964 og godkendt på Fællesskabets vegne ved Rådets afgørelse 64/732/EØF af 23.12.1963, *Samling af Aftaler indgået af De Europæiske Fællesskaber*, bind 3, s. 541, herefter »EØF/Tyrkiet-aftalen«.

3 — Undertegnet den 23.11.1970, trådt i kraft den 1.1.1973 og godkendt på Fællesskabets vegne ved Rådets forordning (EØF) nr. 2760/72 af 19.12.1972, *Samling af Aftaler indgået af De Europæiske Fællesskaber*, bind 3, s. 581, herefter »tilfølsprotokollen«.

artikel 40, stk. 1's forstand, har denne myndighed forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

sådan *de facto* tidsbegrænsning for egne statsborgere og/eller tvinge dem til at bringe ansættelsen til ophør?

»1) Omfatter udtrykket 'arbejdsvilkår' i artikel 40 i samarbejdsaftalen EØF-Marokko — i et tilfælde hvor en marokkansk statsborger lovligt er bosat i en medlemsstat og lovligt er beskæftiget i denne medlemsstat — sikkerhed i ansættelsen i den tid beskæftigelsen varer, og som frit er aftalt mellem arbejdsgiveren og den ansatte (dvs. ansættelsens varighed), og goder, der er en følge af denne sikkerhed, såsom et karriereforløb med mulighed for fremmelse, efteruddannelse samt løn og arbejdsophørspensioner i forhold til sagsøgerens anciennitet, såfremt EF-Domstolens argumentation bl.a. i sag C-272/92, Spotti mod Freistaat Bayern, Sml. 1993 I, s. 5185, og sag 225/85, Kommissionen mod Italien, Sml. 1987, s. 2625, anvendes *mutatis mutandis*?

3) Hvis spørgsmål 1) og 2) besvares bekræftende, ønskes det oplyst, om medlemsstaten i medfør af artikel 40 i samarbejdsaftalen EØF-Marokko skal give den marokkanske arbejdstager opholdstilladelse, så længe han er lovligt beskæftiget?»

**Indledende bemærkninger om sagens antagelse til behandling**

2) I bekræftende fald ønskes det oplyst, om den omstændighed, at varigheden af sagsøgerens ansættelse er undergivet en *de facto* tidsbegrænsning i medfør af Det Forenede Kongeriges lovgivning om udlændinges indrejse og ophold, og at ansættelsen i det foreliggende tilfælde bringes til ophør som følge af sagsøgtens afgørelse om ikke at forlænge sagsøgerens opholdstilladelse i Det Forenede Kongerige, indebærer forskelsbehandling på grund af nationalitet med hensyn til sådanne 'arbejdsvilkår' i tilfælde, hvor sagsøgte ikke kunne fastsætte en

14. Immigration Adjudicator anmoder Domstolen om at bekræfte myndighedens status som ret i EF-traktatens artikel 177's forstand.

15. Så vidt jeg ved, er det første gang, at Domstolen anmodes om at besvare spørgsmål fra dette organ.

16. Parterne, de medlemsstater, der har afgivet indlæg, og Kommissionen bestrider i øvrigt ikke denne egenskab.

17. Opmærksomheden skal henledes på de kriterier, som ifølge Domstolens praksis er bestemmende for, at et organ anses for en ret: organet er oprettet ved lov, har permanent karakter, virker som obligatorisk retsinstant, træffer afgørelse på grundlag af retsregler, anvender en kontradiktorisk sagsbehandling, det har kompetence til at afgøre en tvist ved bindende afgørelse<sup>4</sup>, og dets medlemmer er uafhængige<sup>5</sup>.

18. Immigration Adjudicator blev oprettet ved Immigration Act 1971 (afsnit II). Ifølge denne lov, som fastsætter myndighedens beføjelser, har Immigration Adjudicator kompetence til at påkende sager om udlændinges indrejse i og ophold på det britiske område<sup>6</sup>. Afhængig af vigtigheden af de pågældende offentlige interesser<sup>7</sup> træffer Immigration Adjudicator enten sine afgørelser som første instans og uden ankemulighed, eller der kan ankes til Immigration Appeal Tribunal. Der er således ingen tvivl om, at Immigration Adjudicator er oprettet ved lov og virker som obligatorisk retsinstant.

19. Immigration Adjudicator er et permanent organ<sup>8</sup>. Dens afgørelser træffes »ved anvendelse af loven<sup>9</sup> eller gældende ret«<sup>10</sup>.

20. Immigration Adjudicator er underlagt reglerne i Immigration Appeals (Procedure) Rules 1984<sup>11</sup>. Denne procedure føres mellem to modparter, dvs. den er kontradiktorisk. Ved siden af Immigration Adjudicator's vidtgående undersøgelsesbeføjelser (bl.a. beføjelse til at indkalde vidner<sup>12</sup> og begære om supplerende oplysninger) kan parterne forelægge den yderligere beviser, anmode den om at afhøre vidner og stille alle typer spørgsmål med henblik på at få oplyst sagen<sup>13</sup>. Endvidere kan sagens parter give personligt møde eller lade sig repræsentere<sup>14</sup>. Immigration Adjudicator's afgørelser skal være begrundede<sup>15</sup> og er bindende<sup>16</sup>.

21. Kriteriet om dette organs uafhængighed er ligeledes opfyldt<sup>17</sup>. Immigration Adjudicators udnævnes af Lord Chancellor<sup>18</sup>, normalt, men ikke nødvendigvis, blandt jurister med en faglig erfaring af en vist omfang, for en periode på ti år<sup>19</sup> eller for et år ad gangen<sup>20</sup>. Under udøvelsen af deres hverv er Immigration Adjudicators tilsikret samme garantier for uafhængighed<sup>21</sup> som dommere.

4 — Jf. bl.a. dom af 30.6.1966, sag 61/65, Vaassen-Göbbels, Sml. 1965-1968, s. 277, org. ref.: s. 377, af 27.4.1994, sag C-393/92, Almelo m.fl., Sml. I, s. 1477, og af 17.9.1997, sag C-54/96, Dorsch Consult, Sml. I, s. 4961.

5 — Dom af 30.3.1993, sag C-24/92, Corbiau, Sml. I, s. 1277.

6 — Kapitel 12-23.

7 — Det være sig politisk begrundede interesser eller andre.

8 — S. Juss: »Rule-making and the Immigration Rules — A Retreat from Law?«, *Statute Law Review*, 1992, vol. 13, s. 151, 152 og 153.

9 — I denne forbindelse skal der ved begrebet »lov« forstås Immigration Act og mere generelt »common law«. I. Macdonald, og N. Blake: *Immigration Law and Practice in the United Kingdom*, Butterworths, 1991, s. 442 og 443.

10 — Immigration Act, section 19(1)(a)(i).

11 — SI 1984/2041.

12 — Procedure Rules, Rule 27.

13 — Rule 28(a).

14 — Rule 26.

15 — Rule 39(2).

16 — Immigration Act, section 19(3) og section 20(3).

17 — Hvad angår de elementer, som skal tages i betragtning for at afgøre om et organ opfylder kriteriet om uafhængighed, jf. Dorsch Consult-dommen, præmis 36.

18 — Immigration Act, section 12(a).

19 — Immigration Adjudicator udøver sit hverv på fuld tid.

20 — Når hvervet udøves på deltid.

21 — Jf. i denne henseende W. Wade, og C. Forsyth: *Administrative Law*, Clarendon Press Oxford, 1994, s. 471 ff.

22. Følgelig må Immigration Adjudicator anses for et ret i den i Domstolens praksis omhandlede forstand.

betinget af, at der udstedes yderligere retsakter«<sup>22</sup>.

25. I øvrigt har Domstolen allerede i dom af 31. januar 1991, Kziber<sup>23</sup>, fastslået, at:

### Besvarelse af spørgsmålene

23. Da de tre præjudicielle spørgsmål er uadskilleligt forbundne, vil jeg behandle dem under ét. Med disse spørgsmål ønskes det oplyst, hvorvidt forbuddet mod enhver forskelsbehandling på grund af nationalitet med hensyn til arbejdsvilkår og aflønning i henhold til aftalens artikel 40, stk. 1, giver en marokkansk arbejdstager ret til at blive boende i opholdsmedlemsstaten, så længe han har et arbejde, uanset hans situation i forhold til dette lands love om udlændinges indrejse til og ophold i dette land.

24. Så vidt jeg ved, er det første gang, at Domstolen anmodes om at fortolke rækkevidden af aftalens artikel 40, stk. 1, som efter min mening utvivlsomt opfylder betingelserne efter Domstolens praksis for at få tillagt direkte virkning. Domstolen har således fastslået, at »en bestemmelse i en aftale indgået af Fællesskabet med et tredjeland må anses for umiddelbart anvendelig, når der af dens ordlyd samt aftalens formål og karakter kan udledes en klar og præcis forpligtelse, hvis opfyldelse og retsvirkninger ikke er

»... artikel 40 og 41, som er indeholdt i afsnit III — der vedrører samarbejde på arbejdskraftsområdet — og som ikke blot har karakter af programerklæringer ... med hensyn til arbejdsvilkår, aflønning og social sikring opstiller et princip, der efter sin beskaffenhed indgår i fastlæggelsen af den enkelte borgers retsstilling«.

26. Den nationale ret er nærmere bestemt i tvivl om, hvorvidt rækkevidden af forbuddet mod forskelsbehandling i aftalens artikel 40, stk. 1, hvad angår marokkanske arbejdstagers ret til forlængelse af opholdstilladelse, er identisk med den rækkevidde, som Domstolen har tillagt det samme forbud, som bl.a. findes dels i traktatens artikel 48, stk. 2<sup>24</sup> og i Rådets forordning (EØF) nr. 1612/68 af 15. oktober 1968 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet<sup>25</sup>, dels i artikel 38 i tillægsprotokollen og i artikel 6,

22 — Dom af 30.9.1987, sag 12/86, Demirel, Sml. s. 3719, præmis 14.

23 — Sag C-18/90, Sml. 1, s. 199, præmis 22.

24 — Jf. bl.a. dom af 8.4.1976, sag 48/75, Royer, Sml. s. 497, af 3.7.1980, sag 157/79, Pieck, Sml. s. 2171, af 30.5.1989, sag 33/88, Allué og Coonan, Sml. s. 1591, og Spottidommen.

25 — EFT L 257, s. 2.

stk. 1, i afgørelsen af 19. september 1980 truffet af det associeringsråd, der er oprettet ved EØF/Tyrkiet-aftalen, om udvikling af associeringen (herefter »afgørelse nr. 1/80«)<sup>26</sup>.

27. Det fremgår af Domstolens faste praksis, at ligebehandlingsprincippet i artikel 48, stk. 2, er til hinder for anvendelsen af en national bestemmelse om en tidsbegrænsning af arbejdsforholdet mellem en arbejdsgiver i opholdsmedlemsstaten og en arbejdstager fra en anden medlemsstat, når en sådan begrænsning i princippet ikke eksisterer for opholdsmedlemsstatens egne arbejdstagere<sup>27</sup>.

28. I en lige så fast praksis har Domstolen i forbindelse med artikel 6, stk. 1, tredje led, i afgørelse nr. 1/80<sup>28</sup> fastslået, at »... selv om denne bestemmelse kun regulerer en tyrkisk arbejdstagers situation for så vidt angår beskæftigelsen og ikke opholdsretten, er disse to aspekter af arbejdstagerens personlige situation meget nært forbundet, og ... de omtvistede bestemmelser [indebærer] ved at give den tyrkiske arbejdstager, der i en vis periode har haft lovlig beskæftigelse i en medlemsstat, ret til fri adgang til enhver form for lønnet beskæftigelse efter eget valg uundgåeligt ... at arbejdstageren i det mindste på

dette tidspunkt har opholdsret, da den ret, bestemmelserne tillægger den tyrkiske arbejdstager, ellers ville være helt illusorisk«<sup>29</sup>.

29. Domstolen har for nylig gentaget, at »... de rettigheder, som de tre led i artikel 6, stk. 1, giver den tyrkiske arbejdstager med hensyn til beskæftigelse, uundgåeligt indebærer, at arbejdstageren i det mindste har opholdsret, da retten til adgang til arbejdsmarkedet og til beskæftigelse ellers ville være helt illusorisk (jf. Sevince-dommen, præmis 29, Kus-dommen, præmis 29 og 30, og Bozkurt-dommen, præmis 28)«<sup>30</sup>.

30. Domstolen fastslog på dette grundlag i Kus-dommen — hvis faktiske omstændigheder minder om den foreliggende sags — at »afgørelse nr. 1/80 ikke berører medlemsstaternes kompetence til at udstede forskrifter såvel om tyrkiske statsborgeres indrejse til landet som om betingelserne for deres første beskæftigelse; afgørelsen regulerer alene — navnlig i artikel 6 — situationen for tyrkiske arbejdstagere, der allerede er lovligt tilknyttet medlemsstaternes arbejdsmarked. En sådan situation kan derfor ikke begrunde, at tyrkiske arbejdstagere, som i henhold til en medlemsstats lovgivning allerede besidder en arbejdstilladelse og, om fornødent, en opholdstilladelse, fratages deres rettigheder i henhold til artikel 6, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80.

26 — Afgørelsen er ikke offentliggjort. Jf. bl.a. dom af 20.9.1990, sag C-192/89, Sevince, Sml. I, s. 3461, af 16.12.1992, sag C-237/91, Kus, Sml. I, s. 6781, af 5.10.1994, sag C-355/93, Eroglu, Sml. I, s. 5113, af 6.6.1995, sag C-434/93, Bozkurt, Sml. I, s. 1475, af 23.1.1997, sag C-171/95, Tetik, Sml. I, s. 329, og af 30.9.1997, sag C-98/96, Ertanir, Sml. I, s. 5179.

27 — Jf. bl.a. Allué og Coonan-dommen, præmis 18, og Spottidommen, præmis 21.

28 — Siden Sevince-dommen, præmis 29.

29 — Kus-dommen, præmis 29.

30 — Tetik-dommen, præmis 24.

... herefter [skal] artikel 6, stk. 1, første led, i afgørelse nr. 1/80 fortolkes således, at en tyrkisk statsborger, der har fået opholdstilladelse i en medlemsstat for dér at indgå ægteskab med en statsborger fra denne medlemsstat, og som har været beskæftiget i over et år hos samme arbejdsgiver med gyldig arbejdstilladelse, har ret til at få fornyet sin arbejdstilladelse i henhold til denne bestemmelse, selv om hans ægteskab på det tidspunkt, hvor der træffes afgørelse om ansøgningen om fornyelse, er opløst«<sup>31</sup>.

31. Ligesom de medlemsstater, der har afgivet indlæg, og Kommissionen mener jeg ikke, at denne retspraksis er relevant i forbindelse med aftalens artikel 40, stk. 1.

32. Domstolen har således konsekvent fastslået<sup>32</sup>, at »selv om bestemmelser [i en aftale] og fællesskabsretten er enslydende, er dette ikke ensbetydende med, at de også nødvendigvis skal fortolkes ens. En international aftale skal nemlig ikke udelukkende fortolkes efter sin ordlyd, men også i lyset af sine formål. I så henseende bestemmer artikel 31 i Wienerkonventionen af 23. maj 1969 om traktatretten, at en traktat skal fortolkes loyalt i overensstemmelse med den sædvanlige betydning, der måtte tillægges traktatens

udtryk i deres sammenhæng og belyst af dens hensigt og formål«<sup>33</sup>.

33. En sammenligning af de tre typer relevante lovgivninger — gældende for fællesskabsborgere, tyrkiske statsborgere og marokkanske statsborgere — viser imidlertid, at de tilstræber forskellige mål.

#### *Traktatens formål*

34. Hvad angår EF-arbejdstagere fremgår retten til at opholde sig på Fællesskabets område, uden tidsbegrænsning, for dér at udøve lønnet beskæftigelse — med andre ord retten til fri adgang til det indre marked for beskæftigelse — af traktatens artikel 48, navnlig stk. 3, som bestemmer:

»3. Med forbehold af de begrænsninger, der retfærdiggøres af hensynet til den offentlige orden, den offentlige sikkerhed og den

31 — Kus-dommen, præmis 25 og 26.

32 — Jf. bl.a. dom af 9.2.1982, sag 270/80, Polydor og RSO, Sml. s. 329, præmis 8, og af 26.10.1982, sag 104/81, Kupferberg, Sml. s. 3641, præmis 29, 30 og 31. Jf. ligeledes punkt 13 i generaladvokat Tesaurus forslag til afgørelse i sag C-103/94 (dom af 5.4.1995, Krid, Sml. I, s. 719).

33 — Udtalelse 1/91 af 14.12.1991, Sml. I, s. 6079, præmis 14.

offentlige sundhed, indebærer [arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet] retten til:

der gælder for arbejdstagere, der er statsborgere i denne stat.

...

2. Han har på en anden medlemsstats område navnlig samme fortrinsstilling som statsborgere i denne stat med hensyn til adgangen til ledige stillinger.«

c) at tage ophold i en af medlemsstaterne for der at have beskæftigelse i henhold til de ved lov eller administrativt fastsatte bestemmelser, der gælder for indenlandske arbejdstageres beskæftigelse

Forordningens artikel 7 bestemmer:

d) at blive boende på en medlemsstats område på de af Kommissionen ved gennemførelsesforordninger fastsatte vilkår efter at have haft ansættelse der.«

»1. En arbejdstager, der er statsborger i en medlemsstat, må ikke på grund af sin nationalitet behandles anderledes på de øvrige medlemsstaters område end indenlandske arbejdstagere med hensyn til beskæftigelses- og arbejdsvilkår, navnlig for så vidt angår aflønning, afskedigelse og, i tilfælde af arbejdsløshed, genoptagelse af beskæftigelse i faget eller genansættelse.«

35. Endvidere præciseres det i artikel 1 i forordning nr. 1612/68, hvorved forbuddet mod forskelsbehandling af EF-arbejdstagere på grundlag af nationalitet gennemføres:

»1. Enhver statsborger i en medlemsstat har uanset bopæl ret til at tage og udøve lønnet beskæftigelse på en anden medlemsstats område i overensstemmelse med de administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser,

36. Stk. 1 i artikel 48 fastslår princippet om arbejdskraftens frie bevægelighed, mens stk. 2 og 3 præciserer dets indhold. Derfor er forbuddet mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet af medlemsstaternes arbejdstagere hvad angår ansættelse, aflønning og andre arbejdsvilkår kun et middel til at nå et bestemt mål: den egentlige gennemførelse af arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet.



37. Endvidere har Domstolen fastslået, at »alle traktatens bestemmelser vedrørende den frie bevægelighed for personer skal således gøre det lettere for EF-borgere at udøve erhvervmæssig virksomhed af enhver art på hele Fællesskabets område; yderligere indeholder de et forbud mod en national ordning, som kan skade disse borgere, såfremt de ønsker at udvide deres aktiviteter uden for en enkelt medlemsstats område«<sup>34</sup>, og at »medlemsstaternes statsborgere i denne forbindelse navnlig [har] en ret, som udspringer direkte af traktatens artikel 48 og 52, til at indrejse og tage ophold i andre medlemsstater med henblik på dér at udøve en erhvervmæssig beskæftigelse som forudsat i disse bestemmelser ...«<sup>35</sup>.

38. Endelig har Domstolen i henhold til fast praksis<sup>36</sup> altid anerkendt EF-arbejdstageres fortrinsret til ledige stillinger på det indre marked.

39. Derfor medfører arbejdskraftens frie bevægelighed inden for EU nødvendigvis en ret til adgang til det indre marked for beskæftigelse og retten til frit at opholde sig i

EU uden tidsbegrænsning for dér at udøve en beskæftigelse.

*Formålet med EØF-Tyrkiet-aftalen*

40. Den tyrkiske arbejdstagers personlige situation i forbindelse med EØF-Tyrkiet-aftalen, tillægsprotokollen og afgørelse nr. 1/80 er forskellig fra den situation, som en EF-arbejdstager befinder sig i. Han kan hverken henvise til en ret til adgang til det indre marked for beskæftigelse eller til princippet om arbejdskraftens frie bevægelighed.

41. Artikel 38, stk. 1, i tillægsprotokollen nævner blot, at »indtil den gradvise gennemførelse af arbejdskraftens frie bevægelighed mellem Fællesskabets medlemsstater og Tyrkiet er foretaget, kan associeringsrådet undersøge alle spørgsmål i forbindelse med den geografiske og faglige bevægelighed for arbejdstagere af tyrkisk nationalitet, særlig *forkængelse af arbejds- og opholdstilladelser med henblik på at lette beskæftigelsen af disse arbejdstagere i hver medlemsstat*«.

34 — Dom af 7.7.1988, sag 143/87, Stanton, Sml. s. 3877, præmis 13.

35 — Dom af 7.7.1992, sag C-370/90, Singh, Sml. I, s. 4265, præmis 17.

36 — Jf. navnlig Eroglu-dommen, præmis 14, og dom af 29.5.1997, sag C-386/95, Eker, Sml. I, s. 2697, præmis 23.

42. Endvidere bestemmes det i artikel 6, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80, at

»1. ... tyrkiske arbejdstagere med tilknytning til det lovlige arbejdsmarked i en bestemt medlemsstat har:

— efter at have haft lovlig beskæftigelse i et år, ret til fornyelse af deres arbejdstilladelser i denne medlemsstat hos samme arbejdsgiver, såfremt der er beskæftigelse

— efter at have haft lovlig beskæftigelse i tre år, ret til i denne medlemsstat med forbehold af den fortrinnsstilling, som arbejdstagere fra Fællesskabets medlemsstater har, at modtage tilbud om anden beskæftigelse hos en arbejdsgiver efter eget valg, såfremt dette tilbud er afgivet under normale vilkår og er registreret ved den pågældende medlemsstats arbejdsmyndigheder

— efter at have haft lovlig beskæftigelse i fire år i den pågældende medlemsstat fri adgang til enhver form for lønnet arbejde efter eget valg«.

43. Imidlertid fremgår det af gennemgangen af disse bestemmelser, at mens fællesskabslovgivningen ikke giver den tyrkiske arbejdstager ret til fri adgang til det indre marked

for beskæftigelse, giver den ham visse rettigheder, når han har tilknytning til det lovlige arbejdsmarked i medlemsstaten.

44. På grundlag af disse bestemmelser har Domstolen bl.a. fastslået, at en tyrkisk arbejdstager med en lovlig tilknytning til en medlemsstats arbejdsmarked kan få forlænget sin opholdstilladelse med henblik på dér at fortsætte sit erhverv<sup>37</sup>.

45. Domstolen har endvidere præciseret, at de rettigheder, som tildeles de tyrkiske arbejdstagere, i sig selv er forskellige og er undergivet betingelser, der varierer i forhold til varigheden af den lovlige beskæftigelse i den pågældende medlemsstat<sup>38</sup>.

46. EØF-Tyrkiet-aftalen har således et videre sigte end et rent økonomisk, teknisk, finansielt eller handelsmæssigt samarbejde, som blot skal bidrage til den økonomiske og sociale udvikling i Tyrkiet.

47. På denne baggrund har Domstolen fastslået, at bestemmelserne i afgørelse nr. 1/80 og navnlig dens artikel 6, stk. 1, »udgør ... en

37 — Jf. bl.a. Kus-dommen, præmis 25 og 26.

38 — Jf. bl.a. Eroglu-dommen, præmis 12, og Teitk-dommen, præmis 23.

yderligere etape af gennemførelsen af arbejdskraftens frie bevægelighed på grundlag af traktatens artikel 48, 49 og 50 (jf. Bozkurt-dommen, præmis 14 og 19). Domstolen har derfor udtalt, at det forekommer uomgængeligt nødvendigt i videst muligt omfang at overføre principperne fra disse artikler i traktaten på tyrkiske arbejdstagere, der har opnået de i afgørelse nr. 1/80 anførte rettigheder (jf. Bozkurt-dommen, præmis 20)<sup>39</sup>.

48. Kort sagt giver artikel 6, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80 ligeledes den tyrkiske arbejdstager, som opfylder betingelserne, rettigheder som kan gøres direkte gældende for de pågældende medlemsstaters retsinstanser, navnlig retten til at opnå en forlængelse af opholdstilladelsen. I henhold til artikel 6, stk. 1, tredje led, i afgørelse nr. 1/80 har en tyrkisk arbejdstager efter at have arbejdet i fire år i en medlemsstat endvidere fri adgang til enhver form for lønnet arbejde efter eget valg i denne medlemsstat<sup>40</sup>.

#### *Formålet med EØF-Marokko-aftalen*

49. Formålet med denne aftale er derimod, som allerede nævnt<sup>41</sup>, at fremme et globalt samarbejde mellem de kontraherende parter

med henblik på at bidrage til Marokkos økonomiske og sociale udvikling og at fremme en styrkelse af deres indbyrdes forbindelser.

50. Aftalen indeholder på ingen måde regler, som minder om reglerne i EØF-/Tyrkiet-aftalen og i afgørelse nr. 1/80, navnlig dens artikel 6, stk. 1. Som den nationale domstol gør opmærksom på<sup>42</sup>, udgør aftalen ikke et skridt mod gennemførelsen af den frie bevægelighed for marokkanske arbejdstagere.

51. Endvidere indeholder den ingen bestemmelser, som regulerer den marokkanske arbejdstagers personlige situation med hensyn til dennes opholdstilladelse.

52. I modsætning til EF-arbejdstagere og — i mindre grad — tyrkiske arbejdstagere har de marokkanske arbejdstagere dernæst ingen fortrinsstilling med hensyn til adgangen til det indre marked for beskæftigelse.

53. Endelig indeholder aftalen ingen bestemmelser, som pålægger medlemsstaterne at vedtage fælles regler om marokkanske arbejdstageres ret til indrejse og ophold i disse lande.

39 — Tetik-dommen, præmis 20.

40 — Præmis 22 og 25.

41 — Punkt 3 ovenfor.

42 — Jf. punkt 10 i forelæggelsesafgørelsen.

54. På grundlag af det anførte kommer jeg til det resultat, at på fællesskabsrettens nuværende udviklingstrin er det udelukkende medlemsstaterne, som har kompetence til at fastsætte deres immigrationspolitik. Aftalens artikel 40, stk. 1, kan således ikke fortolkes således, at den begrænser medlemsstaternes bemyndigelse til at regulere marokkanske statsborgeres indrejse, betingelserne for deres første beskæftigelse såvel som situationen for de marokkanske arbejdstagere, som har tilknytning til arbejdsmarkedet.

55. Det skal i øvrigt bemærkes, at Amsterdam-traktaten har indført en vigtig ændring, idet der i tredje del af traktaten er indsat et afsnit III a med titlen »Visum, asyl, indvandring og andre politikker i forbindelse med fri bevægelighed for personer«. Dens artikel 73 K, stk. 3, og stk. 4, første afsnit, bestemmer bl.a., at Rådet inden fem år efter Amsterdam-traktatens ikrafttræden vedtager:

»3) foranstaltninger vedrørende indvandringspolitikken på følgende områder:

a) betingelser for indrejse og ophold og standarder for procedurer for medlemsstaternes udstedelse af langtidsvisa og opholdstilladelser, bl.a. med henblik på familiesammenføring

b) ulovlig indvandring og ulovligt ophold, herunder repatriering af personer med ulovligt ophold

4) foranstaltninger til definition af de retigheder og betingelser, hvorefter tredjelandssstatsborgere, som har lovligt ophold i en medlemsstat, kan opholde sig i andre medlemsstater«<sup>43</sup>.

56. Det følger af det foran anførte, at en marokkansk arbejdstagers situation er forskellig fra en EF-arbejdstagers eller tyrkisk arbejdstagers situation; det kan ikke gøres gældende, at modtagermedlemsstaten udøver forskelsbehandling mod marokkanske arbejdstagere i strid med aftalens artikel 40, stk. 1, fordi den ikke ved udløbet af den beskæftigelsesperiode, som den ifølge loven har godkendt, forlænger deres opholdstilladelse, som er nødvendig for udøvelsen af en lovlig lønnet beskæftigelse. Jeg mener derfor ikke, at en marokkansk arbejdstager kan påberåbe sig en analog anvendelse af Domstolens domme, som er afsagt på grundlag af henholdsvis traktaten og afgørelse nr. 1/80, om opholdstilladelse til arbejdstagere fra Fællesskabet eller om forlængelse af tyrkiske arbejdstageres opholdstilladelse<sup>44</sup>.

43 — Amsterdam-traktaten om ændring af traktaten om Den Europæiske Union, traktaterne om oprettelsen af De Europæiske Fællesskaber og visse tilknyttede akter, underskrevet i Amsterdam den 2.10.1997, EFT C 340, s. 1.

44 — Jf. bl.a. Kus-sagen, præmis 29 og 30, og Tecik-dommen, præmis 24.

57. Euro-Middelhavsftalen om oprettelse af en associering mellem De Europæiske Fællesskaber og deres medlemsstater på den ene side og Kongeriget Marokko på den anden side, som blev undertegnet i Bruxelles den 26. februar 1996 og endnu ikke er trådt i kraft<sup>45</sup>, ændrer ikke noget på dette punkt. De fælles erklæringer vedrørende anvendelsen af aftalens artikel 64<sup>46</sup> præciserer således, at:

»1. Uden at dette berører de gældende betingelser og regler i hver medlemsstat, undersøger parterne spørgsmålet om adgang til en medlemsstats beskæftigelsesmarked for en på en medlemsstats område lovligt bosiddende marokkansk arbejdstagers ægtefælle eller børn som led i en familiesammenføring, når den pågældende arbejdstager har lovlig beskæftigelse på medlemsstatens område, med undtagelse af sæsonarbejdere, udstationerede arbejdstagere og praktikanter, i arbejdstagerens tilladte beskæftigelsesperiode.

2. Artikel 64, stk. 1, må med hensyn til udelukkelse af forskelsbehandling i forbindelse med afskedigelse ikke bringes i anvendelse med henblik på at opnå fornyelse af opholdstilladelse. *Bevilling af en sådan fornyelse eller afslag herpå reguleres alene af hver medlemsstats lovgivning samt gældende bilaterale*

*aftaler og konventioner mellem Marokko og den pågældende medlemsstat*«<sup>47</sup>.

58. Det følger i det hele af det foregående, at den marokkanske arbejdstagers personlige situation hvad angår retten til ophold ikke er omfattet af fællesskabsretten. Han kan således ikke gøre nogen fællesskabsretsregler gældende med henblik på at få forlænget sin opholdstilladelse for at kunne udøve en beskæftigelse for en arbejdsgiver i EF. Med andre ord forpligter det forhold, at en arbejdsgiver fra modtagermedlemsstaten giver en marokkaner en ansættelseskontrakt, som tidsmæssigt overskrider den arbejdstilladelse, som den pågældende medlemsstat har tildelt, på ingen måde denne stat til at meddele marokkaneren et opholdsbevis.

59. En modsat afgørelse ville have to væsentlige konsekvenser.

60. For det første ville man i væsentlig grad begrænse medlemsstaternes beføjelser hvad angår indvandringspolitik. Hvis Domstolen under lignende omstændigheder som i nærværende sag pålagde en modtagermedlemsstat at give marokkanske arbejdstagere lov til at opholde sig der for at udøve en beskæftigelse ud over den periode, som denne stat efter eget valg havde fastsat — dvs. i strid

45 — Ikke offentliggjort.

46 — Som i det væsentlige gentager ordlyden af den nævnte artikel 40.

47 — Min fremhævelse.

med denne stats klart tilkendegivne hensigt om kun at tillade ansættelse i en bestemt periode — ville Domstolen give enkeltpersoner ret til at undergrave alle de forudberegninger, som denne stat lagde til grund ved udarbejdelsen af dens indvandringspolitik.

61. For det andet ville modtagermedlemsstaten ikke længere kunne garantere overholdelsen af det princip om fortrinsstilling, som traktaten indrømmer EF-arbejdstagere, og som afgørelse nr. 1/80 i mindre grad indrømmer tyrkiske arbejdstagere.

62. For *fuldstændighedens skyld* skal det her præciseres, at antagelsen af denne løsning ikke gør forbuddet om forskelsbehandling, der er indeholdt i aftalens artikel 40, stk. 1, virkningsløst.

63. Når en medlemsstat i medfør af sin nationale lovgivning har givet en marokkansk arbejdstager tilladelse til at udøve lønnet beskæftigelse på dens område, pålægger dette princip efter min opfattelse denne medlemsstat at indrømme den pågældende arbejdstager — som opfylder de samme betingelser som lovgivningen i opholdsmedlemsstaten stiller til indlændinge, med undtagelse af betingelsen om nationalitet<sup>48</sup> — de rettigheder og fordele, der følger

af ansættelseskontrakten og gældende national lovgivning<sup>49</sup>, svarende til de rettigheder, som indrømmes dens egne borgere, der udøver samme beskæftigelse<sup>50</sup>, idet disse rettigheder og fordele skal henføres til dem, der vedrører arbejdsvilkår og aflønning. Såfremt den pågældende stat giver tilladelsen for en bestemt periode, bør den marokkanske arbejdstager være omfattet af princippet om ligebehandling efter aftalens artikel 40, stk. 1, i hele denne periode.

64. Det følger ligeledes af dette princip, at hvis en marokkansk arbejdstager i medfør af den pågældende nationale lovgivning har adgang til at udøve lønnet beskæftigelse på en medlemsstats område i en bestemt periode, har han ligeledes ret til at opholde sig der i den pågældende periode, idet princippet ellers mister sin betydning<sup>51</sup>.

65. På tilsvarende vis skal begrænsninger i eller undtagelser fra fællesskabsrettens grundlæggende principper, herunder det i aftalens artikel 40, stk. 1, fastsatte ligebehandlingsprincip, »fortolkes snævert, således at dets rækkevidde ikke ensidigt kan afgøres af den enkelte medlemsstat uden fællesskabsinstitutionernes kontrol«<sup>52</sup>. Domstolen har fastslået, at kun foranstaltninger, der tilsigter at beskytte medlemsstaternes berettigede interesser, såsom hensynet til den

48 — Jf. bl.a. analogt Kziber-dommen, præmis 28; dom af 3.10.1996, sag C-126/95, Hallouzi-Choho, Sml. I, s. 4807, præmis 35 og 36, og Spotti-dommen, præmis 21.

49 — Jf. analogt dom af 16.12.1976, sag 63/76, Inzirillo, Sml. s. 2057.

50 — Jf. analogt ligeledes Kziber-dommen, præmis 28, og Hallouzi-Choho-dommen, præmis 35, 36 og 37.

51 — Jf. analogt Kus-dommen, præmis 30.

52 — I analogi med dom af 28.10.1975, sag 36/75, Rutili, Sml. s. 1219, præmis 27. Jf. ligeledes analogt dommen i sagen Kommissionen mod Italic, og Spotti-dommen.

offentlige orden, den offentlige sikkerhed og den offentlige sundhed, opfylder dette krav<sup>53</sup>.

66. Henset til denne retspraksis er jeg derfor af den opfattelse, at navnlig økonomiske problemer ikke kan udgøre en legitim begrundelse for at bringe en marokkansk arbejdstagers gyldige opholdstilladelse og derved dennes ret til arbejde til ophør. Et andet resultat ville medføre en væsentlig risiko for, at den pågældende arbejdstager i tilfælde af rent konjunkturbestemte økonomiske vanskeligheder i realiteten ville blive frataget sin ansættelseskontrakt. Som allerede konstateret pålægger ligebehandlingsprincippet i aftalens artikel 40, stk. 1, medlemsstaterne at sikre en marokkansk arbejdstager, at han i forbindelse med sin ansættelseskontrakt har den samme beskyttelse som den, der tildeles nationale arbejdstagere. Det er åbenbart, at denne beskyttelse ikke ville blive sikret, såfremt den marokkanske arbejdstager ville miste det lønnede arbejde, han har fået tildelt.

67. Jeg mener derfor, at den adfærd, som under retsmødet blev kritiseret advokaten for sagsøgeren i hovedsagen, og som består i, at opholdsmedlemsstaten — i tilfælde af, at de pågældende virksomheder pålægges uforholdsmæssige økonomiske udgifter (f.eks. lønstigninger som følge af forhandlinger) — træffer modforanstaltninger, som primært rammer marokkanske arbejdstagere — såsom

tilbagekaldelse af samtlige opholdsbeviser, som er meddelt de marokkanske arbejdstagere — er i strid med forbuddet mod forskelsbehandling i aftalens artikel 40, stk. 1, idet sådanne foranstaltninger aldrig ville kunne ramme en national arbejdstager.

68. I disse forskellige henseender kan jeg ikke se nogen gyldig begrundelse for en forskelsbehandling i identiske situationer af udenlandske arbejdstagere, der udøver lønnet beskæftigelse af samme art i opholdsmedlemsstaten. Følgelig mener jeg, at en marokkansk arbejdstager i sådanne situationer med rette kan påberåbe sig en analog anvendelse af Domstolens afgørelser vedrørende traktatens artikel 48, stk. 2, og artikel 6 i afgørelse nr. 1/80.

69. I lyset af disse betragtninger foreslår jeg Domstolen at fastslå, at forbuddet mod forskelsbehandling i henseende til arbejdsvilkår og aflønning i aftalens artikel 40, stk. 1, skal fortolkes således, at det ikke giver en marokkansk arbejdstager ret til forlængelse af hans opholdstilladelse, selv om han rent faktisk har et arbejde. Anvendelsen af forbuddet om forskelsbehandling i aftalens artikel 40, stk. 1, forudsætter herved, at kravene i national lovgivning om udlændinges indrejse og ophold på forhånd er overholdt.

53 — Jf. analogt dom af 26.2.1991, sag C-292/86, Antonissen, Sml. I, s. 745, og Kus-dommen, præmis 34.

## Forslag til afgørelse

70. På baggrund af ovenstående foreslår jeg Domstolen at give Immigration Adjudicator følgende besvarelse:

»Forbuddet mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, hvad angår arbejdsvilkår og aflønning, mellem en marokkansk arbejdstager og en national arbejdstager, indeholdt i artikel 40, stk. 1, i samarbejdsaftalen mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Kongeriget Marokko, som blev undertegnet i Rabat den 27. april 1976 og godkendt på Fællesskabets vegne ved Rådets forordning (EØF) nr. 2211/78, skal fortolkes således, at det ikke giver en marokkanske arbejdstager ret til forlængelse af hans opholdstilladelse, selv om han faktisk har erhvervsmæssig beskæftigelse.

Anvendelsen af dette princip forudsætter nødvendigvis, at opholdsmedlemsstatens lovgivning om udlændinges indrejse og ophold på forhånd er overholdt.«