

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
P. LÉGER

van 19 mei 1998 *

1. De Immigration Adjudicator heeft het Hof prejudiciële vragen gesteld over de draagwijdte van artikel 40, eerste alinea, van de Samenwerkingsovereenkomst tussen de Europese Economische Gemeenschap en het Koninkrijk Marokko, ondertekend te Rabat op 27 april 1976 (hierna: „Overeenkomst”) en namens de Gemeenschap goedgekeurd bij verordening (EEG) nr. 2211/78 van de Raad van 26 september 1978. ¹

2. Deze vragen zijn gerezen in een geschil over de weigering van de bevoegde instantie om de verblijfsvergunning te verlengen van een Marokkaanse werknemer die zijn arbeid in loondienst in een lidstaat wilde voortzetten.

De relevante bepalingen van de Overeenkomst

3. De Overeenkomst heeft blijkens artikel 1 tot doel „een algemene samenwerking tussen de partijen bij de overeenkomst te bevorderen, teneinde bij te dragen tot de economische en sociale ontwikkeling van Marokko en de versteviging van hun betrekkingen in de

hand te werken. Te dien einde worden er bepalingen en maatregelen vastgesteld en ten uitvoer gelegd op het gebied van de economische, technische en financiële samenwerking, op het gebied van het handelsverkeer alsmede op sociaal gebied.”

4. Deze samenwerking moet gestalte krijgen op economisch, technisch en financieel gebied (titel I), op het gebied van de commerciële samenwerking (titel II) en op dat van de arbeidskrachten (titel III).

5. Artikel 40, eerste alinea, van de Overeenkomst, dat deel uitmaakt van titel III, bepaalt dat „elke lidstaat op de werknemers van Marokkaanse nationaliteit die werkzaam zijn op zijn grondgebied, een regeling toepast die wordt gekenmerkt door het ontbreken van elke discriminatie tussen deze werknemers en zijn eigen onderdanen op grond van nationaliteit voor wat betreft de arbeidsvoorwaarden en de lonen”.

De feiten

6. Op 1 januari 1989 werd N. El-Yassini als toerist toegelaten tot het Verenigd Koninkrijk, met het verbod aldaar arbeid te verrichten.

* Oorspronkelijke taal: Frans.

¹ — PB L 264, blz. 1.

7. Zijn verzoek om verlenging van deze toelating wordt op 16 mei 1990 afgewezen, maar hij verkrijgt op 12 maart 1991 op grond van zijn huwelijk met een Brits onderdaan in oktober 1990, een vergunning tot verblijf in het Verenigd Koninkrijk, die ingevolge het gebruikelijke immigratiebeleid een aanvankelijke geldigheidsduur heeft van twaalf maanden, zonder beperking op het verrichten van arbeid.

8. Het echtpaar gaat binnen een jaar uit elkaar. Verzoekers echtgenote heeft kennelijk inmiddels Brits grondgebied verlaten en is naar Canada vertrokken. Er wordt echter niet gesteld, dat het huwelijk is gesloten met het doel de betrokkene aan een reguliere verblijfsvergunning te helpen.

9. Sinds de verlening van zijn verblijfsvergunning verricht El-Yassini arbeid in loondienst.

10. Op 5 maart 1992 verzoekt El-Yassini verlenging van zijn verblijfsvergunning als echtgenoot van een Brits onderdaan. Als dit verzoek op 18 november 1992 wordt afgewezen, maakt hij daartegen bezwaar bij de bevoegde Britse instantie op 23 november 1992.

11. Tegelijkertijd vraagt El-Yassini een verblijfsvergunning aan op grond van artikel 40,

eerste alinea, van de Overeenkomst, welke aanvraag op 5 november 1993 eveneens wordt afgewezen. De Secretary of State for the Home Department motiveert deze afwijzing aldus, dat de woorden „de arbeidsvoorwaarden en de lonen” in artikel 40, eerste alinea, van de Overeenkomst niet in die zin kunnen worden opgevat dat zij hem het recht verlenen om zijn arbeid in een lidstaat voort te zetten, zodat daaruit geen verblijfsrecht kan worden afgeleid.

12. Tegen deze beslissing stelt El-Yassini beroep in bij de Immigration Adjudicator, stellende dat artikel 40, eerste alinea, van de Overeenkomst aldus moet worden verstaan, dat dit aan een Marokkaanse werknemer het recht verleent, in de lidstaat van ontvangst te verblijven zolang hij aldaar legale arbeid blijft verrichten. Tot staving van zijn aanspraken beroept hij zich op verschillende arresten van het Hof in verband met artikel 48 EG-Verdrag, op de Overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije², en op het aanvullend protocol dat bij de Overeenkomst EEG-Turkije is gevoegd.³

13. Daar hij zich afvraagt welke uitlegging moet worden gegeven aan het begrip „arbeidsvoorwaarden” in de zin van artikel 40, eerste

2 — Op 12 september 1963 ondertekend en op 1 december 1964 in werking getreden, namens de Gemeenschap bevestigd bij besluit 64/732/EEG van de Raad van 23 december 1963 (PB 1964, 217, blz. 3685; hierna: „Overeenkomst EEG-Turkije”).

3 — Ondertekend op 23 november 1970, in werking getreden op 1 januari 1973, en namens de Gemeenschap bevestigd bij verordening (EEG) nr. 2760/72 van de Raad van 19 december 1972 (PB L 293, blz. 1; hierna: „aanvullend protocol”).

alinea, van de Overeenkomst, stelt de Immigration Adjudicator het Hof de volgende prejudiciële vragen:

lijke feitelijke beperking in de tijd of beëindiging van de arbeid niet aan eigen onderdanen zou kunnen opleggen?

- „1) Wanneer een Marokkaans onderdaan legaal in een lidstaat verblijft en aldaar legale arbeid verricht, omvat dan het begrip ‚arbeidsvoorwaarden‘ in artikel 40 van de Samenwerkingsovereenkomst tussen de Europese Economische Gemeenschap en Marokko ook de zekerheid van die arbeid voor de duur die tussen de werkgever en de werknemer vrijelijk is overeengekomen (de duur van de arbeidsovereenkomst) en de uit die zekerheid voortvloeiende voordelen, zoals een carrière met de mogelijkheid van bevorderingen, beroepsopleiding alsmede een bezoldiging en een pensioen in overeenstemming met het aantal dienstjaren, onder toepassing mutatis mutandis van de redenering van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen in onder meer de arresten van 20 oktober 1993, Spotti (C-272/92, Jurispr. blz. I-5185), en 16 juni 1987, Commissie/Italië (225/85, Jurispr. blz. 2625)?
- 2) Zo ja, vormt dan de omstandigheid dat de duur van de arbeid van de verzoeker door de toepassing van de wetgeving van het Verenigd Koninkrijk inzake de toegang en het verblijf van vreemdelingen in feite wordt beperkt en de arbeid van de aanvrager in het onderhavige geval wordt beëindigd door verweerders besluit verzoekers vergunning tot verblijf in het Verenigd Koninkrijk niet te verlengen, wat bedoelde arbeidsvoorwaarden betreft een discriminatie op grond van nationaliteit, voor zover verweerder een dergelijke feitelijke beperking in de tijd of beëindiging van de arbeid niet aan eigen onderdanen zou kunnen opleggen?
- 3) In geval van een bevestigend antwoord op de eerste twee vragen, verplicht artikel 40 van de Samenwerkingsovereenkomst EEG-Marokko de lidstaat dan, een Marokkaans werknemer een verblijfsvergunning te verlenen voor de duur van zijn legale arbeid?”

Opmerking vooraf over de ontvankelijkheid

14. De Immigration Adjudicator verzoekt het Hof, te bevestigen dat hij de hoedanigheid bezit van rechterlijke instantie in de zin van artikel 177 EG-Verdrag.

15. Voor zover mij bekend is het de eerste keer dat deze instantie zich tot het Hof wendt.

16. Partijen, de interveniërende lidstaten en de Commissie trekken deze kwalificatie niet in twijfel.

17. Ik noem hier nog eens de criteria die in de rechtspraak van het Hof worden gehanteerd voor de erkenning van een rechterlijke instantie: wettelijke grondslag, permanent karakter, verplicht beroep op de instantie in geval van een geschil, toepassen van rechtsregels, procedure op tegenspraak, bevoegdheid van de instantie om een geschil te beslechten bij uitspraak met bindend karakter⁴, onafhankelijkheid van de leden.⁵

18. De Immigration Adjudicator is ingesteld bij de Immigration Act 1971 (titel II). Volgens deze wet, waarin zijn bevoegdheid wordt gedefinieerd, neemt hij kennis van geschillen betreffende het recht van toegang en verblijf van vreemdelingen op Brits grondgebied.⁶ Naar gelang van de op het spel staande openbare belangen⁷, worden de beschikkingen van de Immigration Adjudicator hetzij in eerste, tevens hoogste instantie gegeven, hetzij zijn zij vatbaar voor beroep bij het Immigration Appeal Tribunal. Zijn wettelijke grondslag en zijn karakter van verplichte instantie lijden dus geen twijfel.

19. De Immigration Adjudicator is een permanent orgaan.⁸ Hij doet uitspraak „op grond van de wet⁹ en de overige op het geval toepasselijke immigratieregels”.¹⁰

20. De Immigration Adjudicator spreekt recht volgens de procedureregels neergelegd in de Immigration Appeals (Procedure) Rules 1984.¹¹ Deze procedure heeft een accusatoir karakter en is dus een procedure op tegenspraak. Naast de ruime onderzoeksbevoegdheid van de Immigration Adjudicator (met name de bevoegdheid getuigen op te roepen¹² en nadere informatie te verlangen), kunnen partijen hem van aanvullend bewijsmateriaal voorzien, hem verzoeken getuigen te horen en alle vragen stellen die voor het aan het licht brengen van de waarheid dienstig kunnen zijn.¹³ Tevens kunnen partijen in persoon verschijnen of vertegenwoordigd door een raadsman.¹⁴ De uitspraken van de Immigration Adjudicator worden met redenen omkleed¹⁵ en zijn bindend.¹⁶

21. Ook aan het criterium betreffende de onafhankelijkheid van deze instantie is voldaan.¹⁷ De Immigration Adjudicator wordt benoemd door de Lord Chancellor¹⁸ en wordt meestal, maar niet noodzakelijkerwijs, gekozen uit juristen met een zekere beroepservaring, voor een termijn van tien jaar¹⁹ die kan worden verlengd, of voor een termijn van een jaar²⁰ die kan worden verlengd. Gedurende zijn ambtstermijn geniet de Immigration Adjudicator dezelfde onafhankelijkheids- en onpartijdigheidswaarborgen²¹ als professionele rechters.

4 — Zie onder meer arresten van 30 juni 1966, Vaassen-Göbbels (61/65, Jurispr. blz. 257); 27 april 1994, Almelo e. a. (C-393/92, Jurispr. blz. I-1477), en 17 september 1997, Dorsch Consult (C-54/96, Jurispr. blz. I-4961).

5 — Arrest van 30 maart 1993, Corbiau (C-24/92, Jurispr. blz. I-1277).

6 — Sections 12-23.

7 — Al dan niet van politieke aard.

8 — Juss, S., „Rule-making and the Immigration Rules — A Retreat from Law?“, *Statute Law Review*, 1992, deel 13, blz. 151-153.

9 — In dit verband moet onder „de wet” worden verstaan de Immigration Act en meer in het algemeen de „common law”. Macdonald, I., en Blake, N., *Immigration Law and Practice in the United Kingdom*, Butterworths, 1991, blz. 442 en 443.

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

11 — SI 1984/2041.

12 — Procedure Rules, Rule 27.

13 — Ibidem, Rule 28(a).

14 — Ibidem, Rule 26.

15 — Ibidem, Rule 39(2).

16 — Immigration Act, Sections 19(3) en 20(3).

17 — Voor de factoren die bepalend zijn voor de vaststelling of een instantie voldoet aan het onafhankelijkheids criterium, zie arrest Dorsch Consult, reeds aangehaald, punt 36.

18 — Immigration Act, Section 12(a).

19 — Voor de Immigration Adjudicator die zijn werkzaamheden voltijds verricht.

20 — Voor de in deeltijd werkzame Immigration Adjudicator.

21 — Zie in dit verband met name Wade, W. en Forsyth, C., *Administrative Law*, Clarendon Press Oxford, 1994, blz. 471 e. v.

22. De Immigration Adjudicator is derhalve te beschouwen als een rechterlijke instantie in de zin van de rechtspraak van het Hof.

welker uitvoering en werking geen verdere handeling vereist is.”²²

25. Ook verklaarde het Hof reeds in het arrest van 31 januari 1991, Kziber²³, dat:

Beantwoording van de vragen

23. Gezien het onderling verband van de drie vragen die het Hof zijn gesteld zal ik ze tezamen beantwoorden. Het gaat erom, of het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit op het gebied van de arbeidsvoorwaarden en de beloning in de zin van artikel 40, eerste alinea, van de Overeenkomst de Marokkaanse werknemer het recht van verblijf in de lidstaat van ontvangst verleent, zolang hij werk heeft, ongeacht zijn situatie volgens de wetgeving van de lidstaat van ontvangst op het punt van de toegang tot en het verblijf op het grondgebied van die staat.

„(...) de artikelen 40 en 41 opgenomen in titel III gewijd aan de samenwerking op het gebied van de arbeidskrachten (...) niet een louter programmatisch karakter hebben, maar op het gebied van de arbeidsvoorwaarden en de lonen en op dat van de sociale zekerheid een beginsel opstellen dat de rechtspositie van particulieren kan beheersen”.

24. Bij mijn weten is het de eerste keer dat het Hof wordt gevraagd naar de draagwijdte van artikel 40, eerste alinea, van de Overeenkomst, een bepaling die mijns inziens ongetwijfeld aan de in de rechtspraak van het Hof gestelde voorwaarden voor rechtstreekse werking voldoet. Het Hof heeft immers verklaard: „Een bepaling van een door de Gemeenschap met derde staten gesloten overeenkomst moet worden geacht rechtstreeks toepasselijk te zijn, wanneer zij, gelet op haar bewoordingen en op het doel en de aard van de overeenkomst, een duidelijke en nauwkeurige omschreven verplichting behelst, voor

26. De verwijzende rechter vraagt zich meer in het bijzonder af, of de draagwijdte van het beginsel van non-discriminatie, neergelegd in artikel 40, eerste alinea, van de Overeenkomst, op het punt van het recht op verlenging van het verblijf van Marokkaanse werknemers, identiek is aan de draagwijdte die het Hof heeft toegekend aan datzelfde beginsel dat met name is neergelegd, in de eerste plaats in artikel 48, lid 2, van het Verdrag²⁴ en in verordening (EEG) nr. 1612/68 van de Raad van 15 oktober 1968 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap²⁵, en, in de tweede plaats, in artikel 38 van het aanvullend protocol en artikel 6, lid 1, van het

22 — Arrest van 30 september 1987, Demirel (12/86, Jurispr. blz. 3719, punt 14).

23 — C-18/90, Jurispr. blz. I-199, punt 22.

24 — Zie met name arresten van 8 april 1976, Royer (48/75, Jurispr. blz. 497); 3 juli 1980, Pieck (157/79, Jurispr. blz. 2171); 30 mei 1989, Allué en Coonan (33/88, Jurispr. blz. 1591), en arrest Spotti, reeds aangehaald.

25 — PB L 257, blz. 2.

besluit van 19 september 1980 van de Associatieraad in het leven geroepen bij de associatieovereenkomst EEG-Turkije, betreffende de ontwikkeling van de Associatie (hierna: „besluit nr. 1/80”).²⁶

27. Volgens vaste rechtspraak immers verzet het beginsel van gelijke behandeling, bedoeld in artikel 48, lid 2, van het Verdrag zich tegen de toepassing van een nationale bepaling die een limiet stelt aan de duur van de arbeidsverhouding tussen een werkgever van een lidstaat van ontvangst en een werknemer met de nationaliteit van een andere lidstaat, wanneer een dergelijke limiet voor werknemers met de nationaliteit van de lidstaat van ontvangst in beginsel niet bestaat.²⁷

28. Ook in de context van artikel 6, lid 1, derde streepje, van besluit nr. 1/80 heeft het Hof steeds²⁸ geoordeeld, dat „deze bepaling weliswaar enkel de arbeidsrechtelijke en niet de verblijfsrechtelijke positie van de Turkse werknemer regelt, maar dat die twee aspecten van de persoonlijke situatie van de Turkse werknemer nauw met elkaar zijn verbonden en dat de betrokken bepalingen, doordat die werknemer na een bepaalde periode van legale arbeid in de lidstaat toegang heeft tot elke arbeid in loondienst te zijner keuze, noodzakelijkerwijs inhouden, dat de Turkse werk-

nemer ten minste op dat moment een recht van verblijf heeft, omdat anders het recht dat die bepalingen aan die werknemers toekennen, elke inhoud zou verliezen”.²⁹

29. Zoals het Hof nog onlangs verklaarde, „houden de rechten die de drie onderdelen van artikel 6, lid 1, [van besluit nr. 1/80] op het vlak van werkgelegenheid aan de Turkse werknemers verlenen (...) noodzakelijkerwijs in, dat de belanghebbende een recht van verblijf heeft, omdat anders het recht van toegang tot de arbeidsmarkt en het verrichten van arbeid elke inhoud zou verliezen (arresten Sevince, punt 29; Kus, punten 29 en 30, en Bozkurt, punt 28, reeds aangehaald)”.³⁰

30. Het Hof leidde daaruit in het arrest Kus — waarvan de feiten sterke gelijkensissen vertonen met die in de onderhavige zaak — af, dat „besluit nr. 1/80 de bevoegdheid van de lidstaten intact laat om zowel de toegang van Turkse onderdanen tot hun grondgebied als de voorwaarden voor hun eerste tewerkstelling te reglementeren; het regelt uitsluitend — en dit met name in artikel 6 —, de situatie van Turkse werknemers die reeds legaal in de arbeidsmarkt van de lidstaten zijn opgenomen. Die situatie kan dus niet rechtvaardigen, dat aan Turkse werknemers die ingevolge het nationale recht van een lidstaat reeds een arbeidsvergunning en, indien dit vereist is, een verblijfsrecht bezitten, de in artikel 6, lid 1, van besluit nr. 1/80 bedoelde rechten worden ontnomen.

26 — Dit besluit is niet gepubliceerd. Zie met name arresten van 20 september 1990, Sevince (C-192/89, Jurispr. blz. I-3461); 16 december 1992, Kus (C-237/91, Jurispr. blz. I-6781); 5 oktober 1994, Eroglu (C-355/93, Jurispr. blz. I-5113); 6 juni 1995, Bozkurt (C-434/93, Jurispr. blz. I-1475); 23 januari 1997, Tetik (C-171/95, Jurispr. blz. I-329), en 30 september 1997, Ertanir (C-98/96, Jurispr. blz. I-5179).

27 — Zie met name arresten Allué en Coonan (punt 19), en Spotti (punt 21), beide reeds aangehaald.

28 — Sinds het arrest Sevince, reeds aangehaald, punt 29.

29 — Arrest Kus, reeds aangehaald, punt 29.

30 — Arrest Tetik, reeds aangehaald, punt 24.

(...) mitsdien [moet] artikel 6, lid 1, eerste streepje, van besluit nr. 1/80 aldus (...) worden uitgelegd, dat een Turks onderdaan die een vergunning tot verblijf op het grondgebied van een lidstaat heeft gekregen teneinde aldaar met een onderdaan van die staat in het huwelijk te treden, en die aldaar sedert meer dan een jaar met een geldige arbeidsvergunning bij dezelfde werkgever heeft gewerkt, krachtens deze bepaling recht heeft op verlenging van zijn arbeidsvergunning, ook indien zijn huwelijk is ontbonden op het moment waarop over zijn aanvraag om verlenging wordt beslist".³¹

31. Met de interveniërende lidstaten en de Commissie ben ik van mening, dat deze rechtspraak in verband met artikel 40, eerste alinea, van de Overeenkomst EEG-Marokko niet relevant is.

32. Het Hof heeft immers steeds geoordeeld³²: „dat de bepalingen van [een] Akkoord en de overeenkomstige gemeenschapsbepalingen in gelijke bewoordingen zijn gesteld, betekent niet noodzakelijkerwijs, dat zij op dezelfde wijze moeten worden uitgelegd. Een internationaal verdrag moet immers niet enkel worden uitgelegd aan de hand van de bewoordingen waarin het is gesteld, doch ook in het licht van de doelstellingen ervan. Artikel 31 van het Verdrag van Wenen inzake het Verdragenrecht van 23 mei 1969, bepaalt dienangaande, dat een verdrag te goeder trouw moet worden uitgelegd overeenkomstig de gewone betekenis van de termen van het ver-

drag in hun context en in het licht van voorwerp en doel van het verdrag.”³³

33. Bij vergelijking van de drie relevante typen regelgeving — die voor gemeenschapsonderdanen, die voor Turkse onderdanen en die voor Marokkaanse onderdanen — blijkt dat zij verschillende doelen dienen.

Het doel van het Verdrag

34. Wat communautaire werknemers betreft, is het recht van verblijf op het grondgebied van de Unie voor onbepaalde tijd voor het verrichten van arbeid in loondienst — met andere woorden het recht van vrije toegang tot de gemeenschappelijke arbeidsmarkt — neergelegd in artikel 48 van het Verdrag, in het bijzonder in lid 3, dat bepaalt:

„3. [Het vrije verkeer van werknemers] houdt behoudens de uit hoofde van openbare orde,

31 — Arrest Kus, reeds aangehaald, punten 25 en 26.

32 — Zie met name arresten van 9 februari 1982, Polydor en RSO (270/80, Jurispr. blz. 329, punt 8), en 26 oktober 1982, Kupferberg (104/81, Jurispr. blz. 3641, punten 29-31). Zie ook punt 13 van de conclusie van advocaat-generaal Tesouro bij het arrest van 5 april 1995, Krid (C-103/94, Jurispr. blz. I-719).

33 — Advies 1/91 van 14 december 1991 (Jurispr. blz. I-6079, punt 14).

openbare veiligheid en volksgezondheid gerechtvaardigde beperkingen het recht in om, rechtelijke bepalingen die de tewerkstelling van de nationale werknemers van deze staat regelen.

(...)

c) in een der lidstaten te verblijven teneinde daar een beroep uit te oefenen overeenkomstig de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen welke voor de tewerkstelling van nationale werknemers gelden,

2. Op het gebied van een andere lidstaat geniet hij met name dezelfde voorrang ten aanzien van het aanvaarden van arbeid in loondienst als de onderdanen van deze staat”,

en in artikel 7:

d) op het grondgebied van een lidstaat verblijf te houden, na er een betrekking te hebben vervuld, overeenkomstig de voorwaarden die zullen worden opgenomen in door de Commissie vast te stellen uitvoeringsverordeningen.”

„1. Een werknemer die onderdaan is van een lidstaat mag op het grondgebied van andere lidstaten niet op grond van zijn nationaliteit anders worden behandeld dan de nationale werknemers wat betreft alle voorwaarden voor tewerkstelling en arbeid, met name op het gebied van beloning, ontslag, en, indien hij werkloos is geworden, wederinschakeling in het beroep of wedertewerkstelling.”

35. Vervolgens bepaalt verordening nr. 1612/68, die uitvoering geeft aan het beginsel van non-discriminatie op grond van de nationaliteit van communautaire werknemers, in artikel 1:

„1. Iedere onderdaan van een lidstaat, ongeacht zijn woonplaats, heeft het recht, op het grondgebied van een andere lidstaat arbeid in loondienst te aanvaarden en te verrichten, overeenkomstig de wettelijke en bestuurs-

36. Artikel 48, lid 1, formuleert het beginsel van het vrij verkeer van communautaire werknemers, terwijl de leden 2 en 3 preciseren wat het precies inhoudt. Het beginsel dat discriminatie op grond van nationaliteit tussen werknemers van de lidstaten verboden is op het gebied van arbeid, beloning en overige arbeidsvoorwaarden, is derhalve slechts een middel dat in dienst staat van een specifiek doel: de effectieve invoering van een vrij verkeer van communautaire werknemers.

37. Voorts heeft het Hof geoordeeld: „De verdragsbepalingen betreffende het vrije verkeer van personen beogen dus, het de gemeenschapsonderdanen gemakkelijker te maken om het even welk beroep uit te oefenen op het gehele grondgebied van de Gemeenschap, en staan in de weg aan een nationale regeling die deze onderdanen minder gunstig behandelt wanneer zij op het grondgebied van meer dan één lidstaat werkzaam willen zijn”³⁴, en ook: „Hiertoe beschikken de onderdanen van de lidstaten in het bijzonder over het rechtstreeks aan de artikelen 48 en 52 EEG-Verdrag ontleende recht om zich naar het grondgebied van andere lidstaten te begeven en aldaar te verblijven om daar een economische activiteit in de zin van die bepalingen te verrichten (...)”³⁵

38. Ten slotte heeft het Hof steeds³⁶ de voorrang gegarandeerd die communautaire werknemers moet worden verleend bij de toegang tot de op de gemeenschappelijke markt beschikbare banen.

39. De conclusie moet zijn, dat het recht van de communautaire werknemer om zich op het grondgebied van de Unie vrij te bewegen, noodzakelijkerwijs het recht impliceert op toegang tot de gemeenschappelijke arbeidsmarkt en het recht om voor onbepaalde tijd

34 — Arrest van 7 juli 1988, Stanton (143/87, Jurispr. blz. 3877, punt 13).

35 — Arrest van 7 juli 1992, Singh (C-370/90, Jurispr. blz. I-4265, punt 17).

36 — Zie met name arrest Eroglu, reeds aangehaald, punt 14, en arrest van 29 mei 1997, Eker (C-386/95, Jurispr. blz. I-2697, punt 23).

op dit grondgebied vrij te verblijven voor het verrichten van arbeid in loondienst.

Het doel van de Overeenkomst EEG-Turkije

40. De persoonlijke situatie van de Turkse werknemer in de context van de Overeenkomst EEG-Turkije, het aanvullend protocol en besluit nr. 1/80 is anders dan die van de communautaire werknemer. Hij heeft geen recht van toegang tot de gemeenschappelijke arbeidsmarkt en het beginsel van vrij verkeer van communautaire werknemers geldt niet voor hem.

41. Artikel 38, eerste alinea, van het aanvullend protocol verklaart slechts: „In afwachting van de geleidelijke totstandbrenging van het vrije verkeer van werknemers tussen de lidstaten van de Gemeenschap en Turkije, kan de Associatieraad alle vraagstukken bestuderen die zich voordoen in verband met de geografische en de beroepsmobiliteit van de werknemers van Turkse nationaliteit, in het bijzonder in verband met de *verlenging van arbeids- en verblijfsvergunningen, teneinde hun tewerkstelling in elke lidstaat te vergemakkelijken.*”

42. Voorts bepaalt artikel 6, lid 1, van besluit nr. 1/80:

„1. (...) heeft de Turkse werknemer die tot de legale arbeidsmarkt van een lidstaat behoort:

— na één jaar legale arbeid in die lidstaat recht op verlenging van zijn arbeidsvergunning bij dezelfde werkgever indien deze werkgelegenheid heeft;

— na drie jaar legale arbeid en onder voorbehoud van de aan de werknemers uit de lidstaten van de Gemeenschap te verlenen voorrang, in die lidstaat het recht om in hetzelfde beroep bij een werkgever van zijn keuze te reageren op een ander arbeidsaanbod, gedaan onder normale voorwaarden en geregistreerd bij de arbeidsbureaus van die lidstaat;

— na vier jaar legale arbeid, in die lidstaat vrije toegang tot iedere arbeid in loondienst te zijner keuze”.

43. Wanneer men deze teksten beziet, blijkt echter, dat het gemeenschapsrecht de Turkse werknemer weliswaar niet het recht van vrije toegang tot de arbeidsmarkt binnen de

Gemeenschap verleent, maar dat het gemeenschapsrecht hem, zodra hij tot de legale arbeidsmarkt van een lidstaat behoort, bepaalde voorrechten verleent.

44. Op basis van deze teksten is het Hof met name van oordeel, dat de Turkse werknemer die tot de legale arbeidsmarkt van een lidstaat behoort, verlenging van zijn verblijfstitel kan verkrijgen om zijn arbeid aldaar te kunnen voortzetten.³⁷

45. Voorts heeft het Hof gepreciseerd, dat deze rechten zelf variëren en onderworpen zijn aan voorwaarden die verschillen naar gelang van de periode gedurende welke de belanghebbende in de betrokken lidstaat legale arbeid heeft verricht.³⁸

46. De Overeenkomst EEG-Turkije heeft dus een verderstrekkend doel dan eenvoudigweg de economische, technische en financiële samenwerking of de samenwerking op commercieel gebied die enkel dient bij te dragen tot de economische en sociale ontwikkeling van Turkije.

47. Het Hof heeft dan ook geoordeeld, dat de bepalingen van besluit nr. 1/80, en met name artikel 6, lid 1, daarvan „een etappe

³⁷ — Zie met name arrest Kus, reeds aangehaald, punten 25 en 26.

³⁸ — Zie met name arresten Eroglu (punt 12), en Tetik (punt 23), beide reeds aangehaald.

verder [vormen] op weg naar de verwezenlijking van het vrije verkeer van werknemers, geïnspireerd door de artikelen 48, 49 en 50 van het Verdrag (arrest Bozkurt, reeds aangehaald, punten 14 en 19). Derhalve was het volgens het Hof volstrekt noodzakelijk, dat de in het kader van deze verdragsbepalingen erkende beginselen zoveel mogelijk worden toegepast op Turkse werknemers die de bij besluit nr. 1/80 toegekende rechten genieten (arrest Bozkurt, reeds aangehaald, punt 20).”³⁹

48. Kortom, artikel 6, lid 1, van besluit nr. 1/80 verleent de Turkse werknemer die aan de voorwaarden van dat artikel voldoet, eveneens rechten waarop hij zich voor de rechter van de betrokken lidstaten rechtstreeks kan beroepen, met name het recht op verlenging van zijn verblijfsvergunning. Voorts heeft de Turkse werknemer die meer dan vier jaar in een lidstaat heeft gewerkt, op grond van artikel 6, lid 1, derde streepje, van besluit nr. 1/80 recht op vrije toegang tot iedere arbeid in loondienst te zijner keuze in die lidstaat.⁴⁰

Het doel van de Overeenkomst EEG-Marokko

49. Daarentegen is het doel van deze Overeenkomst, zoals ik reeds zei⁴¹, een algemene samenwerking tussen de partijen bij de over-

eenkomst te bevorderen, teneinde bij te dragen tot de economische en sociale ontwikkeling van Marokko en de versteviging van hun betrekkingen in de hand te werken.

50. De Overeenkomst bevat geen voorschriften die te vergelijken zijn met die van de Overeenkomst EEG-Turkije en besluit nr. 1/80, met name artikel 6, lid 1, daarvan. Zoals de verwijzende rechter opmerkt⁴², vormt de Overeenkomst EEG-Marokko geen etappe verder op weg naar de verwezenlijking van het vrije verkeer van Marokkaanse werknemers.

51. Bovendien bevat hij geen bepalingen waarin de persoonlijke situatie van de Marokkaanse werknemer op het punt van zijn verblijfsrecht wordt geregeld.

52. Voorts genieten Marokkaanse werknemers, anders dan communautaire werknemers en in mindere mate Turkse werknemers, geen voorrang bij de toegang tot de arbeidsmarkt binnen de Gemeenschap.

53. Ten slotte bevat de Overeenkomst evenmin bepalingen die de lidstaten verplichten tot het vaststellen van gemeenschappelijke regels voor het recht van toegang tot en verblijf op hun grondgebied van Marokkaanse werknemers.

39 — Arrest Tetik, reeds aangehaald, punt 20.

40 — Ibidem, punten 22 en 25.

41 — Punt 3 van deze conclusie.

42 — Zie punt 10 van de verwijzingsbeschikking.

54. Ik leid daaruit dan ook af, dat de lidstaten bij de huidige stand van het gemeenschapsrecht als enige bevoegd zijn tot het vaststellen van hun immigratiebeleid. Artikel 40, eerste alinea, van de Overeenkomst kan dus niet aldus worden uitgelegd, dat het een beperking stelt aan de bevoegdheid van de lidstaten om regels te stellen voor de toegang van Marokkaanse onderdanen tot hun grondgebied, de voorwaarden voor het aanvaarden van arbeid door hen, en de situatie van de Marokkaanse werknemers die tot hun arbeidsmarkt behoren.

b) illegale immigratie en illegaal verblijf, met inbegrip van repatriëring van illegaal verblijvende personen;

4) maatregelen waarin de rechten en voorwaarden worden omschreven volgens welke onderdanen van derde landen die legaal in een lidstaat verblijven, in andere lidstaten mogen verblijven".⁴³

55. Overigens wijs ik erop, dat bij het Verdrag van Amsterdam een verregaande wijziging is doorgevoerd, doordat in het derde deel van het Verdrag een titel III A is ingevoegd, genaamd „Visa, asiel, immigratie en andere beleidsterreinen die verband houden met het vrije verkeer van personen". In artikel 73 K, leden 3 en 4, eerste alinea, wordt met name bepaald dat de Raad binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam de volgende maatregelen aanneemt:

56. Het voorafgaande betekent, dat de persoonlijke situatie van Marokkaanse werknemers verschilt van die van communautaire of Turkse werknemers; men kan niet stellen, dat de lidstaat van ontvangst een bij artikel 40, eerste alinea, van de Overeenkomst verboden discriminatie begaat door van Marokkaanse werknemers na het verstrijken van de periode van arbeid die de lidstaat legaal heeft toegestaan, de verblijfstitel, die nodig is om legale arbeid in loondienst te kunnen verrichten, niet te verlengen. Ik ben dan ook van mening, dat een Marokkaanse werknemer zich niet kan beroepen op analoge toepassing van de arresten van het Hof inzake het verblijfsrecht van communautaire werknemers of de verlenging van het verblijfsrecht van Turkse werknemers⁴⁴, die zijn uitgesproken op grondslag van het Verdrag, respectievelijk besluit nr. 1/80.

„3) maatregelen inzake immigratiebeleid op de volgende gebieden:

a) voorwaarden voor toegang en verblijf en normen voor de procedures voor de afgifte door de lidstaten van langlopende visa en verblijfstitels, met name met het oog op gezinshereniging;

43 — Verdrag van Amsterdam houdende wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie, de Verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen en sommige bijbehorende akten, ondertekend te Amsterdam op 2 oktober 1997 (PB C 340, blz. 1).

44 — Zie met name de reeds aangehaalde arresten Kus (punten 29 en 30), en Tetik (punt 24).

57. Aan deze opvatting doet niet af de Europees-mediterrane overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Gemeenschappen en hun lidstaten enerzijds en het Koninkrijk Marokko anderzijds, nog niet in werking getreden.⁴⁵ Bij wijze van uitleg welke draagwijdte moet worden gegeven aan artikel 64 van deze nieuwe overeenkomst⁴⁶, wordt in de gemeenschappelijke verklaringen betreffende de toepassing van die bepaling gepreciseerd:

„1. Onverminderd de in de lidstaten geldende voorwaarden en uitvoeringsbepalingen, zullen de partijen de mogelijkheid van toegang tot de arbeidsmarkt van een lidstaat onderzoeken voor de legaal op grond van gezinshereniging op het grondgebied verblijvende echtgenoot en kinderen van een legaal op dat grondgebied werkzame Marokkaanse werknemer, met uitzondering van seizoenarbeiders, gedetacheerden of stagiaires, een en ander voor de duur van het om beroepsredenen toegestane verblijf van de werknemer.

2. Op artikel 64, lid 1, van de overeenkomst, dat het ontbreken van discriminatie in geval van ontslag betreft, kan geen beroep worden gedaan voor het verkrijgen van de verlenging van de verblijfsvergunning. *De verlening, de verlenging of de weigering van de verblijfsvergunning wordt uitsluitend geregeld in de wetgeving van de lid-*

staten alsmede in de tussen Marokko en die lidstaat geldende akkoorden en bilaterale overeenkomsten.”⁴⁷

58. Uit al hetgeen hierboven uiteen is gezet volgt, dat de persoonlijke situatie van de Marokkaanse werknemer, wat zijn verblijfsrechten betreft, geen zaak is van het gemeenschapsrecht. Hij kan in het gemeenschapsrecht geen regel aanwijzen die hem verlenging van zijn verblijfstitel kan opleveren om hem in staat te stellen arbeid te verrichten bij een werkgever in de Gemeenschap. Met andere woorden, het feit dat een werkgever in een lidstaat van ontvangst met een Marokkaans onderdaan een arbeidsovereenkomst sluit voor een duur die langer is dan de door die lidstaat toegestane periode van arbeid, verbindt die lidstaat er niet toe deze Marokkaan een verblijfstitel te verschaffen.

59. Een beslissing in andere zin zou twee belangrijke consequenties hebben.

60. In de eerste plaats zou dit een ernstige beperking van de bevoegdheden van de lidstaten op het gebied van het immigratiebeleid betekenen. In met die van het hoofdgeding vergelijkbare omstandigheden zou het Hof immers, wanneer het een lidstaat van ontvangst zou verplichten Marokkaanse werknemers toe te staan op zijn grondgebied te verblijven om aldaar arbeid te verrichten na de door de lidstaat vrijelijk te bepalen periode

45 — Niet gepubliceerd.

46 — Dat nagenoeg hetzelfde luidt als eerder aangehaald artikel 40.

47 — Cursivering van mij.

— dus in een geval dat de lidstaat duidelijk blijkt gegeven van zijn bedoeling om de arbeid slechts voor bepaalde tijd toe te staan —, aan particulieren het recht verlenen om voorbij te gaan aan alle overwegingen die de lidstaat bij het bepalen van zijn immigratiebeleid in aanmerking heeft genomen.

61. In de tweede plaats zou de lidstaat van ontvangst niet meer de voorrang bij de toegang tot de beschikbare banen kunnen garanderen die, zoals ik heb uiteengezet, het Verdrag verleent aan communautaire werknemers en besluit nr. 1/80 in mindere mate aan Turkse werknemers.

62. *Volledigheidshalve* wijs ik erop, dat deze oplossing niet afdoet aan het in artikel 40, eerste alinea, van de Overeenkomst neergelegde beginsel van non-discriminatie.

63. Wanneer een lidstaat op grond van zijn nationale wetgeving een Marokkaanse werknemer heeft toegestaan op zijn grondgebied arbeid in loondienst te verrichten, verplicht dit beginsel die lidstaat naar mijn mening immers, aan die werknemer — die aan dezelfde voorwaarden voldoet als door de wetgeving van de lidstaat van ontvangst aan zijn eigen onderdanen worden gesteld, behoudens die van de nationaliteit⁴⁸ — dezelfde uit de

arbeidsovereenkomst en de ter zake toepasselijke nationale wetgeving⁴⁹ voortvloeiende rechten en voordelen toe te kennen als worden toegekend aan eigen onderdanen die dezelfde arbeid verrichten⁵⁰, waarbij die rechten en voordelen moeten worden opgevat als betrekking hebbend op de arbeidsvoorwaarden en de beloning. Indien de lidstaat deze toelating verleent voor een bepaalde periode, moet voor de Marokkaanse werknemer gedurende die gehele periode het in artikel 40, eerste alinea, van de Overeenkomst neergelegde beginsel van gelijke behandeling gelden.

64. Uit dit beginsel volgt verder, dat indien het een Marokkaanse werknemer krachtens de betrokken nationale wetgeving is toegestaan gedurende een bepaalde periode arbeid in loondienst te verrichten op het grondgebied van een lidstaat, hij ook het recht heeft om gedurende die periode op dat grondgebied te verblijven, aangezien anders dit beginsel geen enkele inhoud zou hebben.⁵¹

65. Tevens is de beperking of afwijking van de grondbeginselen van het gemeenschapsrecht, zoals het in artikel 40, eerste alinea, van de Overeenkomst neergelegde beginsel van gelijke behandeling, „in strikte zin (...)” te verstaan, zodat zijn inhoud niet zonder controle van de instellingen der Gemeenschap eenzijdig door de onderscheiden lidstaten kan worden bepaald⁵². Het Hof heeft voor recht verklaard, dat enkel maatregelen die bedoeld zijn ter bescherming van de gerechtvaardigde belangen van de lidstaten, zoals maatregelen

48 — Zie naar analogie arrest Kziber, reeds aangehaald, punt 28; arrest van 3 oktober 1996, Hallouzi-Choho (C-126/95, Jurispr. blz. I-4807, punten 35 en 36), en arrest Spotti, reeds aangehaald, punt 21.

49 — Zie met name naar analogie arrest van 16 december 1976, Inzirillo (63/76, Jurispr. blz. 2057).

50 — Zie ook naar analogie de arresten Kziber (punt 28), en Hallouzi-Choho (punten 35-37), beide reeds aangehaald.

51 — Zie naar analogie met name arrest Kus, reeds aangehaald, punt 30.

52 — Naar analogie arrest van 28 oktober 1975, Rutili (36/75, Jurispr. blz. 1219, punt 27). Zie ook naar analogie arresten Commissie/Italië en Spotti, beide reeds aangehaald.

uit hoofde van de openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid, aan dit vereiste voldoen.⁵³

66. Daarom kunnen, naar mijn opvatting, ingevolge deze rechtspraak met name motieven die verband houden met economische problemen geen legitieme reden vormen om een einde te maken aan het recht van verblijf — en daarmee aan het recht op arbeid —, dat de Marokkaanse werknemer op grond van de wet toekomt. Een ander oordeel zou het niet denkbeeldige risico meebrengen, dat deze werknemer in geval van eenvoudige economische problemen van conjuncturele aard in wezen zijn arbeidsovereenkomst wordt ontnomen. Zoals hiervóór besproken verplicht het in artikel 40, eerste alinea, van de Overeenkomst neergelegde beginsel van gelijke behandeling de lidstaten echter, de Marokkaanse werknemer in het kader van zijn arbeidsovereenkomst dezelfde bescherming te verzekeren als aan de eigen werknemers toekomt. Het is duidelijk, dat deze bescherming niet verzekerd is, wanneer alleen de Marokkaanse werknemer het verrichten van de arbeid in loondienst waarop hij recht had, onmogelijk wordt gemaakt.

67. Ik ben dan ook van mening, dat indien een lidstaat van ontvangst zich aldus gedraagt, zoals door verzoeker in het hoofdgeding ter terechtzitting als voorbeeld werd aangevoerd, dat hij in geval van sterk gestegen lasten voor de betrokken ondernemingen (bijvoorbeeld een door onderhandelingen verkregen salarisverhoging) ongunstige maatregelen neemt, die in hoofdzaak Marokkaanse werknemers

zouden treffen — zoals de intrekking van alle aan die Marokkaanse werknemers verleende verblijfsvergunningen — daaraan het beginsel van gelijke behandeling van artikel 40, eerste alinea, van de Overeenkomst in de weg zou staan, aangezien deze maatregel nooit een werknemer van de lidstaat zelf kan treffen.

68. Ik vind met betrekking tot deze verschillende punten geen geldige rechtvaardigingsgrond voor een verschil in behandeling tussen de identieke situatie van buitenlandse werknemers die in de lidstaat van ontvangst dezelfde arbeid in loondienst verrichten. De Marokkaanse werknemer die in een dergelijke situatie komt te verkeren, kan mijns inziens dan ook aanspraak maken op analoge toepassing van de uitspraken van het Hof in het kader van artikel 48, lid 2, van het Verdrag en artikel 6 van besluit nr. 1/80.

69. *Gelet op deze overwegingen*, geef ik het Hof in overweging, te verklaren dat het beginsel van non-discriminatie bij de arbeidsvoorwaarden en de beloning, zoals neergelegd in artikel 40, eerste alinea, van de Overeenkomst, aldus moet worden uitgelegd, dat dit de Marokkaanse werknemer niet het recht verschaft op verlenging van zijn verblijfsrecht, ook niet indien die werknemer inderdaad werkt. De uitvoering van het beginsel van non-discriminatie als bedoeld in artikel 40, eerste alinea, van de Overeenkomst veronderstelt immers, dat in eerste instantie de voorschriften van de nationale wetgeving inzake de toegang en het verblijf van buitenlanders in acht zijn genomen.

53 — Zie naar analogie met name arrest van 26 februari 1991, Antonissen (C-292/89, Jurispr. blz. I-745), en arrest Kus, reeds aangehaald, punt 34.

Conclusie

70. Op grond van deze overwegingen stel ik het volgende antwoord op de vragen van de Immigration Adjudicator voor:

„Het beginsel van non-discriminatie bij de arbeidsvoorwaarden en de beloning, zoals neergelegd in artikel 40, eerste alinea, van de Samenwerkingsovereenkomst tussen de Europese Economische Gemeenschap en het Koninkrijk Marokko, ondertekend te Rabat op 27 april 1976 en namens de Gemeenschap goedgekeurd bij verordening (EEG) nr. 2211/78 van de Raad van 26 september 1978, moet aldus worden uitgelegd, dat dit de Marokkaanse werknemer niet het recht verschaft op verlenging van zijn verblijfsrecht, ook niet indien die werknemer inderdaad werkt.

De uitvoering van dit beginsel veronderstelt, dat in eerste instantie de voorschriften van de wetgeving van de lidstaat van ontvangst inzake de toegang en het verblijf van buitenlanders in acht zijn genomen.”