

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
PHILIPPE LÉGER

föredraget den 19 maj 1998 *

1. Immigration Adjudicator har begärt att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande avseende tolkningen av artikel 40 första stycket i samarbetsavtalet mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Konungariket Marocko (nedan kallat samarbetsavtalet) vilket undertecknades i Rabat den 27 april 1976 och godkändes för gemenskapens räkning genom rådets förordning (EEG) nr 2211/78 av den 26 september 1978.¹

2. Tolkningsfrågorna har uppkommit i en tvist som rör behörig myndighets avslag på en marockansk arbetstagaransökan om fortsatt uppehållstillstånd för fortsatt anställning i en medlemsstat.

Tillämpliga bestämmelser i samarbetsavtalet

3. Enligt artikel 1 är avtalets syfte "... att främja övergripande samarbete mellan parterna för att bidra till Marockos ekonomiska och sociala utveckling och stärka förbindelserna mellan parterna. För detta ändamål kom

mer föreskrifter och åtgärder att antas och genomföras på områdena ekonomiskt, tekniskt och finansiellt samarbete samt och inom handeln och på det sociala området."

4. Sådant samarbete har inlett såvitt gäller ekonomiska, tekniska och finansiella frågor (avdelning I), handel (avdelning II) och arbetskraft (avdelning III).

5. Första stycket i artikel 40, som ingår i avdelning III, föreskriver att "[d]en behandling som varje medlemsstat ger arbetare med marockanskt medborgarskap skall vara fri från diskriminering på grund av nationalitet vad gäller arbetsvillkor och lön i jämförelse med medlemsstatens egna medborgare."

Bakgrund

6. Den 1 januari 1989 beviljades Nour Eddine El-Yassini rätt att resa in i Förenade kungariket som besökare, med förbud att ta anställning.

* Originalspråk: franska.

¹ — EGT L 264, s. 1; svensk specialutgåva, område 11, volym 5, s. 181.

7. Hans ansökan om fortsatt uppehållstillstånd avslogs den 16 maj 1990. På grund av sitt äktenskap med en brittisk medborgare erhöll han emellertid uppehållstillstånd i Förenade kungariket den 12 mars 1991. Detta var i enlighet med gängse immigrationsregler giltigt för en inledande period om 12 månader och var inte förenat med något förbud att arbeta.

8. Paret separerade inom ett år från giftermålet. El-Yassinis hustru förefaller dessutom ha lämnat Storbritannien för att bosätta sig i Kanada. Det har dock inte påståtts att äktenskapet var arrangerat i syfte att ge El-Yassini möjlighet att lagligt erhålla uppehållstillstånd i Förenade kungadömet.

9. El-Yassini har innehaft avlönad anställning ända sedan han fick uppehållstillstånd.

10. El-Yassini ansökte den 5 mars 1992, såsom make till en brittisk medborgare, om fortsatt uppehållstillstånd. Denna ansökan avslogs genom beslut av den 18 november 1992. Han överklagade beslutet till behörig nationell myndighet den 23 november 1992.

11. Samtidigt ansökte El-Yassini om uppehållstillstånd i enlighet med artikel 40 första

stycket i avtalet. Den 5 november 1993 avslogs även denna ansökan. Secretary of State for the Home Department motiverade avslaget med att hänvisningen till "arbetsvillkor och lön" i artikel 40 första stycket inte kan tolkas så, att den gav El-Yassini rätt till fortsatt anställning i en medlemsstat, och följaktligen kan någon rätt till bosättning inte härledas ur denna bestämmelse.

12. El-Yassini överklagade beslutet till Immigration Adjudicator och hävdade i huvudsak att artikel 40 första stycket skulle tolkas på så sätt att en marockansk arbetstagare skall ges rätt att stanna i den mottagande medlemsstaten så länge han innehar lagenlig anställning. Till stöd för detta hänvisade han till flera av domstolens avgöranden rörande i första hand artikel 48 i EG-fördraget och, i andra hand, avtalet om upprättandet av en associering mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Turkiet (nedan kallat avtalet mellan EEG och Turkiet)² samt tilläggsprotokollet till nämnda avtal (nedan kallat tilläggsprotokollet).³

13. Immigration Adjudicator kände osäkerhet inför hur begreppet "arbetsvillkor" i första stycket i artikel 40 skulle tolkas och begärde

2 — Detta undertecknades den 12 september 1963 och trädde i kraft den 1 december 1964, efter att ha bekräftats för gemenskapens räkning genom rådets beslut 64/732/EEG av den 23 december 1963 (EGT 217, 1964, s. 3685).

3 — Detta undertecknades den 23 november 1970 och trädde i kraft den 1 januari 1973, efter att ha bekräftats för gemenskapens räkning genom rådets förordning (EEG) nr 2760/72 av den 19 december 1972 (EGT L 293, s. 1; svensk specialutgåva, område 11, volym 1, s. 130).

därför att domstolen skulle meddela förhandsavgörande beträffande följande frågor:

sådan de facto tidsbegränsning och/eller med tvingande verkan avsluta ett anställningsförhållande?

”1) Innebär en tillämpning av domstolens resonemang, med vederbörliga ändringar, i bland annat dom av den 20 oktober 1993 i mål C-272/92, Spotti (REG 1994, s. I-5185) och av den 16 juni 1987 i mål 225/85, kommissionen mot Italien (REG 1987, s. 2625) att begreppet ’arbetsvillkor’ i artikel 40 i samarbetsavtalet mellan Europeiska gemenskapen och Marocko, i fråga om en marockansk medborgare som har lagligt hemvist i en medlemsstat, inbegriper anställningsskydd för hela anställningstiden såsom denna fritt bestäms mellan arbetsgivaren och arbetstagaren (det vill säga anställningstidens längd) och de förmåner som har sin grund i detta anställningsskydd, såsom karriärutsikter med möjligheter till befordran, fortbildning, lön och pension i förhållande till sökandens anciennitet?

3) Om den första och den andra frågan besvaras jakande, fordras det enligt artikel 40 i samarbetsavtalet mellan Europeiska gemenskapen och Marocko att medlemsstaten beviljar den marockanske arbetstagaren uppehållstillstånd för återstoden av den lagliga anställningstiden?”

Inledande bedömning av förutsättningarna för sakprövning

14. Immigration Adjudicator har begärt att domstolen skall fastställa att den skall anses utgöra en domstol i den mening som avses i artikel 177 i EG-fördraget.

2) Om så är fallet, utgör då den omständigheten att sökandens anställningstid de facto är begränsad genom tillämpning av Förenade kungarikets utlänningslagstiftning, och i förevarande fall avslutas genom svarandens beslut att inte bevilja ett förlängt uppehållstillstånd i Förenade kungariket, diskriminering på grund av nationalitet beträffande dessa ’arbetsvillkor’, då svaranden i fråga om sina egna medborgare inte skulle kunna ålägga en

15. Såvitt jag känner till är detta första gången som domstolen erhållit en begäran från detta organ.

16. Varken parterna, de intervenerande medlemsstaterna eller kommissionen har bestritt att Immigration Adjudicator skulle anses vara en domstol.

17. Enligt domstolens praxis skall följande omständigheter beaktas vid prövningen av om ett organ skall anses utgöra en domstol: om organet är upprättat enligt lag, dess varaktighet, den tvingande karaktären av dess avgöranden, om det tillämpar rättsregler, om förfarandet är kontradiktoriskt, om dess beslut är bindande⁴ och om dess ledamöter är oberoende.⁵

18. Immigration Adjudicator inrättades enligt Immigration Act 1971 (del II). Denna lag anger dess befogenheter och föreskriver att Immigration Adjudicator skall handlägga ärenden om tillstånd för att resa in till och uppehålla sig i Förenade kungariket.⁶ Beroende på graden av allmänt intresse,⁷ beslutar Immigration Adjudicator antingen som första och enda instans, eller med möjlighet till överklagande av beslutet till Immigration Appeal Tribunal. Det råder sålunda inget tvivel om att organet är upprättat enligt lag och att dess beslut är bindande.

19. Immigration Adjudicator är ett permanent organ.⁸ Dess beslut skall fattas "i enlighet med lag⁹ eller samtliga bestämmelser som är tvingande i det enskilda fallet".¹⁰

20. Immigration Adjudicator är underkastad de rättegångsregler som anges i Immigration Appeals (Procedure) Rules från år 1984.¹¹ Denna process är akusatorisk och sålunda kontradiktorisk. Utöver de vida befogenheter att utreda ärenden som organet åtnjuter (framför allt rätten att kalla vittnen och begära ytterligare information) kan parterna ge in ytterligare bevis, begära vittnesförhör¹² och ställa frågor som syftar till att klarlägga de verkliga förhållandena.¹³ Vidare har parterna rätt att medverka, antingen personligen eller genom ombud, i processen.¹⁴ Immigration Adjudicators måste motivera sina beslut,¹⁵ som är bindande.¹⁶

21. Kriteriet om dess ledamöters oberoende är också uppfyllt.¹⁷ De utses av Lord Chancellor¹⁸ vanligen, men inte alltid, bland jurister med särskild professionell erfarenhet, för perioder om tio¹⁹ eller ett²⁰ år med möjlighet till förlängning. Under denna period åtnjuter de den oberoende och opartiska ställning som yrkesdomare innehar.²¹

4 — Se särskilt dom av den 30 juni 1966 i mål 61/65, Vaassen-Göbbels (REG 1966, s. 377; svensk specialutgåva, volym 1), dom av den 27 april 1994 i mål C-393/92, Almelo m. fl. (REG 1994, s. I-1477; svensk specialutgåva, volym 15), och dom av den 17 september 1997 i mål C-54/96, Dorsch Consult (REG 1997, s. I-4961).

5 — Dom av den 30 mars 1993 i mål C-24/92, Corbiau (REG 1993, s. I-1277; svensk specialutgåva, volym 14).

6 — Section 12—23.

7 — Oavsett om detta är av politiska skäl eller inte.

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

9 — I detta avseende skall med "lag" förstås Immigration Act, och mer allmänt, "common law". Macdonald, I. and Blake, N., *Immigration Law in the United Kingdom*, Butterworths, 1991, s. 442 och 443.

10 — Section 19.1. a. i i Immigration Act.

11 — SI 1984/2041.

12 — Rättegångsregler, artikel 27.

13 — *Ibidem*, artikel 28. a.

14 — *Ibidem*, artikel 26.

15 — *Ibidem*, artikel 39.2.

16 — Section 19.3 och 20.3 i Immigration Act.

17 — Beträffande de omständigheter som skall beaktas vid bestämmandet av om ett organ uppfyller oberoendekriteriet, se domen i det ovannämnda målet Dorsch Consult, punkt 36.

18 — Section 12. a i Immigration Act.

19 — Immigration Adjudicator på heltid.

20 — Då verksamheten utövas på deltid.

21 — I detta hänseende se särskilt Wade, W. och Forsyth, C., *Administrative Law*, Clarendon Press Oxford, 1994, s. 471 ff.

22. I enlighet med domstolens praxis skall därför Immigration Adjudicator anses utgöra en domstol i den mening som avses i artikel 177.

eller verkningar inte är beroende av utfärdandet av ytterligare rättsakter.”²²

25. Vidare fastslog domstolen i sin dom av den 31 januari 1991 i målet Kziber:²³

Svar på tolkningsfrågorna

23. Eftersom de tre tolkningsfrågorna är omöjliga att behandla var för sig kommer jag att besvara dem i ett sammanhang. Frågorna gäller huruvida förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet vad avser arbetsvillkor eller lön, enligt artikel 40 första stycket i avtalet, medför en rätt för en marockansk arbetstagare att uppehålla sig i den mottagande medlemsstaten så länge han har anställning, oavsett vilken ställning han har enligt den mottagande medlemsstatens regler om utlänningars inresa och uppehåll.

24. Det är enligt min vetskap första gången som domstolen ombeds tolka räckvidden av artikel 40 första stycket i avtalet. Denna artikel förefaller otvivelaktigt uppfylla de villkor för direkt effekt som domstolen fastslagit i sin rättspraxis. Domstolen har fastslagit att ”en bestämmelse i ett avtal som gemenskapen har ingått med tredje land skall anses direkt tillämplig om den, med hänsyn till dess ordalydelse samt till avtalets syfte och art, innebär en klar och precis skyldighet vars fullgörande

”... artiklarna 40 och 41 i avdelning III om samarbete i fråga om arbetskraft, som inte enbart är av programförklaringskaraktär utan som, i fråga om arbetsvillkor och löner samt social trygghet uppställer en princip som är ägnad att reglera enskildas rättsliga ställning.”

26. I synnerhet är Immigration Adjudicator osäker på huruvida det diskrimineringsförbud som återfinns i artikel 40 i avtalet — såvitt gäller marockanska arbetstagares rätt till förlängt uppehållstillstånd — har samma verkan som domstolen ansett framgå av, i första hand, artikel 48.2 i EG-fördraget²⁴ och i rådets förordning (EEG) nr 1612/68 av den 15 oktober 1968 om fri rörlighet för arbetstagare inom gemenskapen,²⁵ och, i andra hand, artikel 38 i tilläggsprotokollet och arti-

22 — Dom av den 30 september 1987 i mål 12/86, Demirel (REG 1987, s. 3719; svensk specialutgåva, volym 9), punkt 14.

23 — Mål C-18/90 (REG 1991, s. I-199; svensk specialutgåva, volym 11), punkt 22.

24 — Se bland annat dom av den 8 april 1976 i mål 48/75, Royer (REG 1976, s. 497; svensk specialutgåva, volym 3), av den 3 juli 1980 i mål 157/79, Picck (REG 1980, s. 2171; svensk specialutgåva, volym 5), av den 30 maj 1989 i mål 33/88, Allué och Coonan (REG 1989, s. 1591) och domen i det ovannämnda målet Spotti.

25 — EGT L 257, s. 2.

kel 6.1 i det beslut som den 19 december 1980 fattades av det genom avtalet mellan EEG och Turkiet inrättade associeringsrådet (nedan kallat beslut nr 1/80).²⁶

27. Det framgår av domstolens fasta praxis att principen om icke-diskriminering i artikel 48.2 i EG-fördraget hindrar tillämpningen av en bestämmelse i nationell rätt som begränsar tiden för ett anställningsförhållande mellan en arbetsgivare i den mottagande medlemsstaten och en arbetstagare som är medborgare i en annan medlemsstat när det, i princip, inte finns några sådana begränsningar vad gäller den berörda medlemsstatens egna medborgare.²⁷

28. I lika fast rättspraxis²⁸ har domstolen, rörande tredje strecksatsen i artikel 6.1 i beslut nr 1/80, uttalat att "även om denna bestämmelse endast reglerar den turkiske arbetstagarens situation i anställningshänseende men inte med hänsyn till uppehållsrätten, råder ett nära samband mellan dessa båda sidor av den turkiske arbetstagarens personliga situation och att bestämmelserna i fråga, genom att tillerkänna denne arbetstagare en rätt att efter viss tids laglig anställning i medlemsstaten ta en anställning efter eget val, med nödvändighet förutsätter att det åtminstone vid den tidpunkten föreligger uppehållsrätt för den berörde arbetstagaren, vid äventyr att den

rättighet som bestämmelserna i fråga tillerkänner turkiska arbetstagare annars skulle berövas all verkan".²⁹

29. Nyligen upprepade domstolen att "de rättigheter som den turkiske arbetstagaren tilldelas genom de tre strecksatserna i artikel 6.1 [i beslut nr 1/80] i fråga om anställning nödvändigtvis medför att den berörde har rätt till uppehållstillstånd, om inte rätten till tillträde till arbetsmarknaden och till att inneha en anställning skall fråntas all verkan (se domarna i de ovannämnda målen *Sevince*, punkt 29, *Kus*, punkterna 20 och 30, och *Bozkurt*, punkt 28)".³⁰

30. Av detta drog domstolen i målet *Kus* — där förhållandena liknade de som nu är för handen — slutsatsen att "beslut nr 1/80 inte inkräktar på medlemsstaternas befogenhet att reglera såväl turkiska medborgares inresa till medlemsstaternas territorier som villkoren för deras första anställning utan endast, särskilt i artikel 6, reglerar ställningen för turkiska arbetstagare som redan lagligt integrerats med medlemsstaternas arbetsmarknad. En sådan situation kan därför inte motivera att turkiska arbetstagare, som enligt den nationella lagstiftningen i en medlemsstat redan innehar ett arbetstillstånd och, om sådan krävs, även uppehållsrätt, berövas de rättigheter som föreskrivs i artikel 6.1 i beslut nr 1/80.

26 — Beslutet är inte publicerat. Se bland annat dom av den 20 september 1990 i mål C-192/89, *Sevince* (REG 1990, s. I-3461; svensk specialutgåva, volym 10), av den 16 december 1992 i mål C-237/91, *Kus* (REG 1992, s. I-6781; svensk specialutgåva, volym 13), av den 5 oktober 1994 i mål C-355/93, *Eroglu* (REG 1994, s. I-5113), av den 6 juni 1995 i mål C-434/93, *Bozkurt* (REG 1995, s. I-1475), av den 23 januari 1997 i mål C-171/95, *Tetik* (REG 1997, s. I-329), och av den 30 september 1997 i mål C-98/96, *Ertanir* (REG 1997, s. I-5179).

27 — Se särskilt domen i de ovannämnda målen *Allué* och *Cochon*, punkt 18, och *Spotti*, punkt 21.

28 — Efter domen i det ovannämnda målet *Sevince*, punkt 29.

29 — Domen i det ovannämnda målet *Kus*, punkt 29.

30 — Domen i det ovannämnda målet *Tetik*, punkt 24.

Följaktligen ... skall artikel 6.1 första strecksatsen i beslut nr 1/80 tolkas så att en turkisk medborgare, som fått uppehållstillstånd avseende en medlemsstats territorium för att där ingå äktenskap med en medborgare i den medlemsstaten och som arbetat där under mer än ett år hos samma arbetsgivare med stöd av ett giltigt arbetstillstånd, har rätt till förlängning av arbetstillståndet enligt denna bestämmelse även om äktenskapet är upplöst vid den tidpunkt då beslut fattas angående ansökan om förlängning.”³¹

31. I likhet med de intervenerande medlemsstaterna och kommissionen anser jag inte att denna rättspraxis är relevant vid tolkningen av första stycket i artikel 40 i avtalet.

32. Domstolen har genomgående framhållit³² att "[d]en omständigheten att bestämmelserna i avtalet och motsvarande bestämmelser i gemenskapsrätt är likalydande betyder inte att de nödvändigtvis måste ges en identisk tolkning. Ett internationellt fördrag skall nämligen inte enbart tolkas på grundval av sin ordalydelse utan även mot bakgrund av sina mål. I artikel 31 i Wienkonventionen av den 23 maj 1969 om traktaträtten föreskrivs i detta hänseende att en traktat skall tolkas ärligt i överensstämmelse med den gängse meningen av traktatens uttryck sedda i sitt sammanhang

31 — Domen i det ovannämnda målet Kus, punkterna 25 och 26.

32 — Se bland annat dom av den 9 februari 1982 i mål 270/80, Polydor och RSO (REG 1982, s. 329; svensk specialutgåva, volym 6), punkt 8, och av den 26 oktober 1982 i mål 104/81, Kupferberg (REG 1982, s. 3641; svensk specialutgåva, volym 6), punkterna 29—31. Se även generaladvokaten Tesausros förslag till avgörande till dom av den 5 april 1995 i mål C-103/94, Krid (REG 1995, s. I-719), punkt 13.

och mot bakgrund av traktatens ändamål och syfte.”³³

33. En jämförelse mellan de tre relevanta kategorierna av lagstiftning — den som är tillämplig på gemenskapens medborgare, på turkiska medborgare respektive på marockanska medborgare — visar att de har olika syften.

EG-fördragets syfte

34. Rättigheten för arbetstagare inom gemenskapen att uppehålla sig utan tidsbegränsning inom unionens territorium i syfte att utföra avlönat arbete där — det vill säga fritt tillträde till den inre arbetsmarknaden — regleras i artikel 48 i EG-fördraget, framför allt i tredje stycket av vilket framgår att:

”3. [Fri rörlighet för arbetstagare inom gemenskapen] skall, med förbehåll för de begränsningar som grundas på hänsyn till all-

33 — Yttrande 1/91 av den 14 december 1991 (REG 1991, s. I-6079; svensk specialutgåva, volym 11), punkt 14.

män ordning, säkerhet och hälsa, innefatta rätt att

ningar, gäller för anställning av medborgare i denna stat.

...

2. Han eller hon skall i synnerhet ha samma förtur till en ledig befattning i en medlemsstat som medborgarna i denna stat."

c) uppehålla sig i en medlemsstat i syfte att inneha anställning där i överensstämmelse med de lagar och andra författningar som gäller för anställning av medborgare i den staten,

Artikel 7 i förordningen föreskriver:

d) stanna kvar inom en medlemsstats territorium efter att ha varit anställd där, på villkor som skall fastställas av kommissionen i tillämpningsföreskrifter."

"1. En arbetstagare som är medborgare i en medlemsstat får inom en annan medlemsstats territorium inte på grund av sin nationalitet behandlas annorlunda än landets egna arbetstagare i fråga om anställnings- och arbetsvillkor, speciellt vad avser lön, avskedande och, om han eller hon skulle bli arbetslös, återinsättande i arbete eller återanställning."

35. Vidare fastslås i artikel 1 i förordning nr 1612/68, genom vilken förbudet att diskriminera på grund av en arbetstagares nationalitet genomförs, följande:

"1. Varje medborgare i en medlemsstat skall, oavsett var han eller hon har sitt hemvist, ha rätt att ta anställning och att arbeta inom en annan medlemsstats territorium i enlighet med de villkor som, enligt lagar och andra författ-

36. Principen om fri rörlighet för gemenskapens arbetstagare framgår av artikel 48.1 i EG-fördraget, medan artikel 48.2 och 48.3 förtydligar principens innehåll. Förbudet att diskriminera medlemsstaternas arbetstagare på grund av deras nationalitet i fråga om anställning, lön och andra anställningsvillkor är därför endast ett redskap för att uppnå ett speciellt syfte: genomförandet av en effektiv rörlighet för gemenskapens arbetstagare.

37. Vidare har domstolen fastslagit att "[f]ördragets bestämmelser om fri rörlighet för personer syftar till att underlätta för medborgare i gemenskapens medlemsstater att utöva all slags yrkesverksamhet inom hela gemenskapens territorium och utgör hinder för nationella regler som skulle kunna missgynna dessa medborgare när de vill utvidga sin verksamhet till mer än en enda medlemsstats territorium"³⁴ och att "för detta ändamål har medborgarna i medlemsstaterna särskilt, direkt med stöd av artiklarna 48 och 52 i EGFördraget, rätt att resa in till en annan medlemsstats territorium och att uppehålla sig där för att utöva en ekonomisk verksamhet i den mening som avses i dessa bestämmelser."³⁵

38. Slutligen har domstolen i fast praxis säkerställt³⁶ att företrädet för gemenskapens arbetstagare till de arbeten som finns på den inre marknaden iakttas.

39. Sammanfattningsvis medför rätten för gemenskapens arbetstagare att fritt röra sig inom unionens territorium nödvändigtvis en rätt till tillträde till den inre arbetsmarknaden och en rätt att fritt uppehålla sig inom detta

territorium utan tidsbegränsning för att inneha anställning.

Syftet med avtalet mellan EEG och Turkiet

40. En turkisk arbetstagares ställning enligt avtalet mellan EEG och Turkiet, tilläggsprotokollet och beslut nr 1/80 skiljer sig från den som en arbetstagare som är medborgare i gemenskapen har. Den turkiske arbetstagaren har inte rätt till tillträde till den inre arbetsmarknaden och kan inte stödja sig på principen om fri rörlighet för gemenskapens arbetstagare.

41. I artikel 38 första stycket i tilläggsprotokollet föreskrivs endast att: "[f]ram till och med det etappvisa genomförandet av den fria rörligheten för arbetstagare mellan medlemsstaterna i gemenskapen och Turkiet får associeringsrådet granska alla frågor som hänger samman med den geografiska och yrkesmässiga rörligheten för arbetstagare av turkisk nationalitet, *särskilt vad gäller förlängning av giltigheten för arbets- och uppehållstillstånd i syfte att underlätta sysselsättningen för dessa arbetstagare i var och en av medlemsstaterna*".

34 — Dom av den 7 juli 1988 i mål 143/87, Stanton (REG 1988, s. 3877; svensk specialutgåva, volym 9), punkt 13.

35 — Dom av den 7 juli 1992 i mål C-370/90, Singh (REG 1992, s. I-4265; svensk specialutgåva, volym 13), punkt 17.

36 — Se särskilt domen i det ovannämnda målet Eroglu, punkt 14, och av den 29 maj 1997 i mål C-386/95, Eker (REG 1997, s. I-2697), punkt 23.

42. Dessutom föreskriver artikel 6.1 i beslut nr 1/80 att:

”... har en turkisk arbetstagare på den reguljära arbetsmarknaden i en medlemsstat:

— rätt att efter ett års reguljär anställning i denna medlemsstat få sitt arbetstillstånd förnyat hos samma arbetsgivare om han har anställning,

— rätt att efter tre års reguljär anställning, med undantag för det företråde som skall ges arbetstagare från gemenskapens medlemsstater, i denna medlemsstat inom samma yrke besvara ett erbjudande om anställning från valfri arbetsgivare som görs under normala förhållanden och som registrerats hos arbetsförmedlingen i denna medlemsstat,

— rätt att efter fyra års reguljär anställning i denna medlemsstat utöva valfri avlönad verksamhet.”

43. Även om gemenskapsrätten inte ger turkiska arbetstagare rätt till fritt tillträde till den inre arbetsmarknaden, framgår vid en granskning av ovan angivna bestämmelser att gemen-

skapsrätten ger turkiska arbetstagare vissa rättigheter så snart de tillhör en medlemsstats arbetsmarknad.

44. Med stöd av dessa bestämmelser har domstolen särskilt fastslagit att en turkisk arbetare som tillhör den reguljära arbetsmarknaden i en medlemsstat,³⁷ har rätt att få sitt uppehållstillstånd förlängt i syfte att kunna fortsätta att arbeta i den staten.

45. Domstolen har också fastställt att de rättigheter som faktiskt ges turkiska arbetstagare varierar, och att villkoren för dessa skiljer sig beroende på hur länge dessa har haft en lag-enlig anställning i den aktuella medlemsstaten.³⁸

46. Syftet med avtalet mellan EEG och Turkiet går alltså utöver blott ekonomiska, tekniska och finansiella frågor eller handelssamarbete som enbart syftar till att främja Turkiets ekonomiska och sociala utveckling.

47. Mot denna bakgrund anser domstolen att bestämmelserna i beslut nr 1/80, framför allt artikel 6.1, ”utgör en ny etapp för att genomföra arbetskraftens fria rörlighet i enlighet

37 — Se särskilt domen i det ovannämnda målet Kus, punkterna 25 och 26.

38 — Se särskilt domarna i de ovannämnda målen Eroglu, punkt 12, och Tetik, punkt 23.

med artiklarna 48, 49 och 50 i fördraget (domen i det ovannämnda målet Bozkurt, punkterna 14 och 19). Domstolen har följaktligen ansett det oundgängligt att i den mån det var möjligt överföra de principer som erkänts inom ramen för dessa artiklar i fördraget till de turkiska arbetstagare som åtnjöt dessa rättigheter (målet Bozkurt, punkt 20).³⁹

48. Slutligen ger artikel 6.1 i beslut nr 1/80 turkiska arbetstagare som uppfyller villkoren, även rättigheter som dessa kan åberopa direkt vid domstolarna i medlemsstaterna i fråga, särskilt rätten att få sitt uppehållstillstånd förlängt. Enligt tredje strecksatsen i artikel 6.1 tredje strecksatsen i beslut 1/80 har en turkisk arbetstagare som arbetat mer än fyra år i en medlemsstat dessutom rätt att anta ett erbjudande om avlönad anställning från valfri arbetsgivare i denna medlemsstat.⁴⁰

Syftet med avtalet mellan EEG och Marocko

49. Som jag redan angett⁴¹ är syftet med avtalet tvärtom att främja det övergripande samarbetet mellan de fördragsslutande par-

terna för att bidra till Marockos ekonomiska och sociala utveckling, och stärka förbindelserna mellan parterna.

50. Avtalet innehåller över huvud taget inte regler som är analoga med bestämmelserna i avtalet mellan EEG och Turkiet och beslut nr 1/80, särskilt dess artikel 6.1. Som Immigration Adjudicator påpekat är avtalet inte ett steg mot genomförande av fri rörlighet för marockanska arbetstagare.⁴²

51. Inte heller innehåller det några bestämmelser som reglerar den personliga statusen för en marockansk arbetstagare vad beträffar hans uppehållsrätt.

52. Marockanska arbetstagare har dessutom inte — till skillnad från arbetstagare från gemenskapen och i mindre utsträckning även turkiska arbetstagare — företrädesrätt till den interna arbetsmarknaden.

53. Avtalet innehåller slutligen inga bestämmelser som ålägger medlemsstaterna att anta gemensamma bestämmelser om rätt för marockanska arbetstagare att resa in till och uppehålla sig på deras territorium.

39 — Domen i det ovannämnda målet Tetik, punkt 20.

40 — Ibidem, punkterna 22 och 25.

41 — Punkt 3 i detta förslag till avgörande.

42 — Se punkt 10 i begäran om förhandsavgörande.

54. Detta leder mig till slutsatsen att enligt gemenskapsrätten i dess nuvarande utformning är medlemsstaterna själva behöriga att bestämma över sin invandringspolitik. Artikel 40 första stycket i avtalet kan därför inte tolkas som en begränsning av medlemsstaternas behörighet att reglera vare sig marockanska medborgares inresa till landet och på vilka villkor de får inneha en första anställning, eller vilken ställning marockanska arbetstagare har som tillhör medlemsstatens arbetsmarknad.

b) Olaglig invandring och olaglig bosättning, inbegripet återsändande av olagliga invandrare.

4) Åtgärder som fastställer de rättigheter och villkor enligt vilka medborgare i tredje land som är lagligen bosatta i en medlemsstat får bosätta sig i andra medlemsstater.”⁴³

55. Jag vill för övrigt påpeka att Amsterdamfördraget medför ett viktigt tillägg genom att i EG-fördragets tredje del införa avdelning IIIa med rubriken ”Visering, asyl, invandring och annan politik som rör fri rörlighet för personer”. Särskilt föreskrivs i artikel 73k.3 och 73k.4 att rådet, inom fem år efter Amsterdamfördragets ikraftträdande, skall besluta om:

”3) Åtgärder som avser invandringspolitiken inom följande områden:

a) Villkor för inresa och bosättning, normer för medlemsstaternas förfaranden för att utfärda visering för längre tid och uppehållstillstånd, inbegripet sådana som avser familjeåterförening.

56. Detta innebär att marockanska arbetstagares personliga ställning skiljer sig väsentligt från arbetstagare från gemenskapen eller Turkiet. En mottagande medlemsstat kan inte sägas diskriminera marockanska arbetstagare i strid med artikel 40 första stycket, om medlemsstaten underlåter att vid slutet av den anställningsperiod som medlemsstaten godkänt förlänga det uppehållstillstånd som behövs för att inneha avlönad och lagenlig anställning. Av detta skäl anser jag att en marockansk arbetstagare inte kan göra gällande att domstolens domar om uppehållsrätt för gemenskapens arbetstagare eller om utsträckande av rätten till bosättning till turkiska arbetstagare⁴⁴ som baseras på EG-fördraget och beslut nr 1/80, kan tillämpas analogt.

43 — Amsterdamfördraget om ändring i fördraget om den Europeiska unionen, fördragen om upprättandet av Europeiska gemenskaperna och vissa akter som hör samman med dem, undertecknat i Amsterdam den 2 oktober 1997 (EGT C 340, s. 1).

44 — Se särskilt domarna i de ovannämnda målen Kus, punkterna 29 och 30, och Teitik, punkt 24.

57. Europa—Medelhavsavtalet, genom vilket det skapas ett samarbete mellan de Europeiska gemenskaperna och dess medlemsstater å ena sidan och Konungariket Marocko å den andra, vilket undertecknades i Bryssel den 26 februari 1996 och som inte trätt ikraft,⁴⁵ förändrar inte på något sätt denna bedömning. Som förklaring till hur artikel 64 i avtalet⁴⁶ skall tolkas anges följande i avtalets ingress:

*”som gäller mellan Marocko och medlemsstaten.”*⁴⁷

”1. Utan att hinder av de villkor och förfaranden som är tillämpliga i de olika medlemsstaterna, åligger det parterna att pröva frågan om tillträde till medlemsstatens arbetsmarknad för makar och barn till marockanska arbetstagare med laglig anställning i medlemsstaten under arbetstagarens lagliga vistelse, om makarna och barnen vistas lagligen i landet enligt regler om familjeåterförening. Detta skall dock inte gälla säsongsarbetare, utsända arbetstagare eller praktikanter.

2. Vad gäller förbud mot diskriminering i fråga om uppsägning kan artikel 64.1 i avtalet inte åberopas till stöd för ansökan om förnyat uppehållstillstånd. *Beviljande, förnyande eller nekande av uppehållstillstånd skall regleras av lagstiftningen i de enskilda medlemsstaterna och de bilaterala avtal och konventioner*

58. Av vad anförts följer att gemenskapsrätten inte reglerar en marockansk arbetstagares personliga situation i fråga om uppehållsrätt. Han kan därför inte ur gemenskapsrätten härleda någon rättighet till fortsatt uppehållstillstånd för att kunna utöva en anställning hos en arbetsgivare i gemenskapen. Med andra ord medför inte det faktum att en arbetsgivare i en medlemsstat erbjuder en marockansk arbetstagare anställning under en period som överstiger den anställningstid som den mottagande medlemsstaten tillåter, att denna stat skulle vara skyldig att bevilja arbetstagaren uppehållstillstånd.

59. En annan lösning skulle få följande två omfattande konsekvenser.

60. Till att börja med skulle det innebära en allvarlig begränsning av medlemsstaternas befogenheter i fråga om invandringpolitiken. Om domstolen i en situation som den nu aktuella skulle kräva att den mottagande medlemsstaten tillåter en marockansk arbetstagare att stanna kvar i landet för att arbeta där under en period som är längre än den period som

⁴⁵ — Inte publicerat.

⁴⁶ — Som i sak återger lydelsen av ovannämnda artikel 40.

⁴⁷ — Min kursivering.

medlemsstaten själv fastställt — således i enlighet med statens avsikt att endast tillåta arbete under en begränsad period — skulle de förutsättningar på vilka staten byggt sin invandringspolitik kunna omintetgöras av enskilda individer.

61. Inte heller skulle värdmedlemsstaten längre kunna garantera det företräde till tillgängliga arbeten som — enligt vad som framgått ovan — EG-fördraget tillförsäkrar gemenskapsarbetstagare och som beslut nr 1/80, i mindre grad, tillförsäkrar turkiska arbetstagare.

62. För att inte utelämna något vill jag poängtera att denna lösning inte innebär att icke-diskrimineringsprincipen i artikel 40 första stycket i avtalet är verkningslös.

63. Om en medlemsstat har tillåtit en marockansk arbetstagare — som uppfyller de krav som lagstiftningen i medlemsstaten uppställer för sina egna medborgare, med undantag för kravet på nationalitet⁴⁸ — att i enlighet med nationell rätt inneha en första avlönad anställning i landet, innebär denna princip enligt min uppfattning att arbetstagaren skall åtnjuta de rättigheter och förmåner som följer

48 — Se särskilt, analogt, dom i det ovannämnda målet Kziber, punkt 28, av den 3 oktober 1996 i mål C-126/95, Hallouzi-Choho (REG 1996, s. I-4807), punkterna 35 och 36, och domen i det ovannämnda målet Spotti, punkt 21.

av anställningsavtalet och tillämplig nationell lagstiftning⁴⁹ och som motsvarar dem som landets egna medborgare åtnjuter vid utövandet av samma verksamhet,⁵⁰ eftersom sådana rättigheter och förmåner måste anses avse arbetsvillkor och lön. Om medlemsstaten i fråga beviljar sådant arbetstillstånd för en bestämd period skall den marockanske arbetstagaren under hela perioden kunna åberopa principen om likabehandling enligt artikel 40 första stycket i avtalet.

64. Om en marockansk arbetstagare med stöd av nationella bestämmelser har rätt att inneha avlönad anställning under en bestämd period i en medlemsstat, följer det dessutom av denna princip att han också har rätt att uppehålla sig i denna stat under samma period. Annars skulle principen om icke-diskriminering bli helt ändamålslös.⁵¹

65. Begränsningar av, eller undantag från, de grundläggande gemenskapsrättsliga principerna, som till exempel principen om likabehandling i artikel 40 första stycket i avtalet "bör ... tolkas restriktivt, så att dess räckvidd inte kan bestämmas ensidigt av varje medlemsstat utan kontroll från gemenskapsinstitutionernas sida."⁵² Domstolen har fastslagit att endast åtgärder som syftar till att skydda medlemsstaternas legitima intressen, till exempel de som grundas på allmän ordning, all-

49 — Se, bland annat, dom av den 16 december 1976 i mål 63/76, Inzillo (REG 1976, s. 2057).

50 — Se även, analogt, domarna i de ovannämnda målen Kziber, punkt 28, och Hallouzi-Choho, punkterna 35 och 37.

51 — Se, bland annat, analogt, domen i det ovannämnda målet Kziber, punkt 30.

52 — Analogt, dom av den 28 oktober 1975 i mål 36/75, Rutili (REG 1975, s. 1219), punkt 27, se, analogt, även domarna i de ovannämnda målen kommissionen mot Italien och Spotti.

män säkerhet samt folkhälsan uppfyller detta krav.⁵³

arbetstagare negativt — såsom indragning av alla uppehållstillstånd som beviljats marockanska arbetstagare — är förbjudet enligt icke-diskrimineringsprincipen i artikel 40 första stycket i avtalet, eftersom en sådan åtgärd aldrig skulle kunna drabba det egna landets arbetstagare.

66. Mot bakgrund av denna rättspraxis anser jag därför att särskilda ekonomiska problem inte kan utgöra skälig grund för att upphäva ett uppehållstillstånd för en marockansk arbetstagare och därmed hans arbetstillstånd. I annat fall skulle en icke oväsentlig risk uppstå, som innebär att arbetstagaren i praktiken skulle förlora sin anställning till och med vid kortvariga ekonomiska svårigheter. Som framgår medför principen om likabehandling i artikel 40 första stycket i avtalet att medlemsstaterna skall tillförsäkra en marockansk arbetstagare samma skydd som det egna landets arbetstagare inom ramen för anställningsavtalet. Det är uppenbart att detta skydd inte skulle föreligga om endast den marockanske arbetstagaren skulle förlora sitt arbete.

68. Jag anser inte att det finns någon giltig anledning att behandla utländska medborgare annorlunda i dessa hänseenden när dessa innehar en likadan avlönad anställning under samma omständigheter i den mottagande medlemsstaten. Därför kan enligt min uppfattning en marockansk arbetstagare i sådana situationer med fog göra gällande att domstolens avgöranden som rör artikel 48.2 i EG-fördraget och artikel 6 i beslut nr 1/80 skall tillämpas analogt.

67. Jag anser därför att detta agerande, vilket kritiserades av El-Yassinis ombud vid förhandlingen och som består i att den mottagande medlemsstaten — i lägen då de berörda företagen har hög ekonomisk belastning (exempelvis till följd av löneökningar som beviljats efter förhandlingar) — vidtar åtgärder som huvudsakligen drabbar marockanska

69. *Mot bakgrund av dessa överväganden* föreslår jag att domstolen skall fastslå att principen om icke-diskriminering i fråga om arbetsvillkor och lön i artikel 40 i avtalet skall tolkas så, att den inte ger en marockansk arbetstagare rätt att få sitt uppehållstillstånd förlängt, även om arbetstagaren faktiskt har anställning. För att principen om icke-diskriminering i artikel 40 första stycket i avtalet skall genomföras måste nationella bestämmelser om utlänningars inresa och uppehåll ha iakttagits.

53 — Se särskilt, som analogi, domen av den 26 februari 1991 i mål C-292/89, Antonissen (REG 1991, s. I-745; svensk specialutgåva, volym 11), och domen i det ovannämnda målet Kus, punkt 34.

Förslag till avgörande

70. På grundval av dessa överväganden föreslår jag att domstolen skall besvara de frågor som Immigration Adjudicator har ställt på följande sätt:

Principen om icke-diskriminering på grund av nationalitet i fråga om arbetsvillkor och lön mellan en marockansk arbetstagare och det egna landets arbetstagare, vilken föreskrivs i artikel 40 i samarbetsavtalet mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Konungariket Marocko, vilket undertecknades i Rabat den 27 april 1976 och godkändes för gemenskapens räkning genom rådets förordning (EEG) nr 2211/78 av den 26 september 1978, skall tolkas så, att den inte ger en marockansk arbetstagare rätt att få sitt uppehållstillstånd förlängt, även om arbetstagaren faktiskt har anställning.

Genomförandet av denna princip förutsätter nödvändigtvis att lagstiftningen om utlänningars inresa till och uppehåll i den mottagande medlemsstaten iakttas.