

Anonymiseret version

Oversættelse

C-905/19 – 1

Sag C-905/19

Anmodning om præjudiciel afgørelse

Dato for indlevering:

11. december 2019

Forelæggende ret:

Verwaltungsgericht Darmstadt (Tyskland)

Afgørelse af:

27. november 2019

Sagsøger:

EP

Sagsøgt:

Kreis Groß-Gerau

**VERWALTUNGSGERICHT DARMSTADT (forvaltningsdomstolen i
Darmstadt)**

KENDELSE

I forvaltningssagen

EP,

[udelades] Riedstadt,

[udelades]

– sagsøger –

[udelades]

mod

DA

Kreis Groß-Gerau, [udelades]

– sagsøgt –

vedrørende opholdstilladelse

har Verwaltungsgericht Darmstadt (forvaltningsdomstolen i Darmstadt) [udelades]

den 27. november 2019 afsagt følgende kendelse: [Org. s. 2]

Sagen udsættes.

Den Europæiske Unions Domstol forelægges følgende spørgsmål til præjudiciel afgørelse:

Kan der af forbuddet mod forskelsbehandling i artikel 64 i Euro-Middelhavsftalen med Tunesien udledes et forbud mod at forkorte en opholdstilladelses gyldighedsperiode på grund af efterfølgende bortfald af betingelserne for at tildele denne opholdstilladelse, når

- **den tunesiske statsborger på tidspunktet for meddelelsen af den efterfølgende forkortelse af opholdstilladelsens gyldighedsperiode var i beskæftigelse,**
- **afgørelsen om forkortelse ikke beror på grunde, som tjener beskyttelsen af en legitim statslig interesse såsom den offentlige orden, sikkerhed og sundhed, og**
- **den tunesiske statsborger ikke besad en tilladelse til at udøve en beskæftigelse (arbejdstilladelse), som var uafhængig af opholdstilladelsen, men i kraft af loven var berettiget til at udøve en beskæftigelse i opholdstilladelsens gyldighedsperiode?**

Forudsætter en udlændings retsstilling i henhold til forbuddet mod forskelsbehandling i artikel 64 i Euro-Middelhavsftalen med Tunesien foruden opholdstilladelsen udstedelse af en tilladelse fra myndighederne til at måtte udøve en beskæftigelse?

Hvilket tidspunkt er afgørende for bedømmelsen af den opholds- og arbejdstilladelsesretlige retsstilling? Er det tidspunktet for udstedelsen af myndighedsafgørelsen om inddragelse af opholdsretten, der er afgørende, eller tidspunktet for rettens afgørelse? [Org. s. 3]

PRÆMISSER

I. Faktiske omstændigheder

Sagsøgeren, som er tunesisk statsborger, indgik den 11. maj 2016 i Tunesien ægteskab med den tyske statsborger S. Han indrejste i Forbundsrepublikken Tyskland den 21. september 2016 med et visum, som med sagsøgte samtykke var udstedt af den tyske ambassade i Tunis den 21. september 2016 og var gyldigt til den 19. december 2016 med henblik på familiesammenføring. Sagsøgte forvaltningschef («Landrat») tildelte ham den 3. november 2016 den første opholdstilladelse, som var tidsbegrænset til den 23. februar 2019, og som ifølge loven giver sagsøgeren ret til at udøve en erhvervsaktivitet. Denne opholdstilladelse blev den 9. januar 2019 forlænget til den 8. januar 2022.

Den 13. juni 2018 blev sagsøgerens søn født i Forbundsrepublikken Tyskland. Sønnen er tysk statsborger.

Sagsøgeren har siden den 9. januar 2019 haft lønnet beskæftigelse.

Ægtefællen og sagsøgeren erklærede den 15. april 2019 samstemmende over for sagsøgte, at de var blevet separeret i januar 2019 og planlagde skilsmisse.

Ved afgørelse af 24. juli 2019 forkortede sagsøgte gyldighedsperioden for sagsøgerens opholdstilladelse, som udløb den 8. januar 2022, til dagen for forkyndelsen af afgørelsen. Der blev ikke udstedt afgørelse om tildeling af en opholdstilladelse med hensyn til sagsøgerens tyske søn, da sagsøgeren ikke havde indgivet en sådan ansøgning om opholdstilladelse. Sagsøgeren blev opfordret til at forlade Forbundsrepublikken Tyskland senest den 14. august 2019. I tilfælde af, at sagsøgeren ikke udrejste frivilligt inden for den fastsatte frist, blev der varslet udsendelse til Tunesien. Som begrundelse blev anført, at opholdstilladelsen i henhold til § 7, stk. 2, andet punktum, i Aufenthaltsgesetz (lov om opholdsret, herefter »AufenthG«) kunne tidsbegrænses efterfølgende, idet sagsøgerens ægteskabelige samliv med hans tyske ægtefælle ikke længere forelå fra slutningen af januar 2019. Opholdstilladelsen var udelukkende blevet tildelt med henblik på etablering og opretholdelse af det ægteskabelige [org. s. 4] samliv med ægtefællen. Sagsøgeren havde ganske vist fremlagt sønnens fødselsattest, men ikke indgivet ansøgning om tildeling af en opholdstilladelse med henblik på etablering og opretholdelse af det familiemæssige samliv med sønnen, og der kunne derfor ikke træffes afgørelse herom. Afgørelsen blev ifølge postkvikteringen forkyndt for sagsøgeren den 26. juli 2019.

Sagsøgeren rejste søgsmål ved telefax af 13. august 2019. Som begrundelse anfører han, at han som far til et tysk barn har ret til opholdstilladelse.

Sagsøgeren har nedlagt følgende påstand:

Sagsøgte tilpligtes at ophæve afgørelsen af 24. juli 2019 og meddele ham opholdstilladelse.

Sagsøgte har nedlagt følgende påstand:

Frifindelse.

Som begrundelse anfører sagsøgte, at der hidtil ikke er indgivet ansøgning om tildeling af opholdstilladelse med hensyn til det tyske barn. Efter at der med søgsmålet nu er indgivet en sådan ansøgning, bliver sagen nu behandlet.

II. Retsforskrifter

Euro-Middelhavsaftalen

Artikel 64 i Euro-Middelhavsaftalen, der er indeholdt i kapitel 1 med overskriften »Bestemmelser vedrørende arbejdstagere«, i afsnit VI med overskriften »Samarbejde på det sociale og kulturelle område«, har følgende ordlyd:

»1. Hver medlemsstat indrømmer arbejdstagere med tunesisk statsborgerskab, der er beskæftiget på dens område, en ordning, som for så vidt angår arbejdsvilkår, aflønning og afskedigelse udelukker enhver forskelsbehandling begrundet i nationalitet i forhold til dens egne statsborgere.

2. Enhver tunesisk statsborger, der har tilladelse til at udøve lønnet erhvervsvirksomhed på en medlemsstats område på midlertidigt grundlag, er omfattet af bestemmelserne i stk. 1 for så vidt angår arbejdsvilkår og aflønning.
[Org. s. 5]

3. Tunesien anvender samme ordning over for arbejdstagere, som er statsborgere i medlemsstaterne, og som er beskæftiget på dets område.«

Det bestemmes i Euro-Middelhavsaftalens artikel 66:

»Bestemmelserne i dette kapitel finder ikke anvendelse på statsborgere fra den ene eller den anden part, som er ulovligt bosat eller arbejder ulovligt i værtslandet.«

Den fælles erklæring vedrørende Euro-Middelhavsaftalens artikel 64, stk. 1, som er vedtaget af de kontraherende parter i aftalens slutakt (herefter »den fælles erklæring«), præciserer følgende:

»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 [...].«

Ifølge Euro-Middelhavsaftalens artikel 91 udgør den fælles erklæring en integrerende del af aftalen.

De relevante bestemmelser i tysk ret fremgår af følgende bestemmelser i **Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet** (lov om ophold, arbejde og integration af udlændinge i på statens område, »AufenthG«), som ændret ved bekendtgørelse af 25. februar 2008 [BGBl. I, s. 162], senest ændret ved artikel 49 i **Zweites Gesetz zur Anpassung des Datenschutzrechts an die Verordnung (EU) 2016/679 und zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/680** (anden lov om tilpasning af databeskyttelseslovgivningen til forordning (EU) 2016/679 og om gennemførelsen af direktiv (EU) 2016/680 af 20.11.2019 [BGBl. I, s. 1626]):

§ 4 Krav om opholdsbevis

[...]

»(2) Et opholdsbevis giver adgang til at udøve en erhvervsaktivitet, såfremt dette er fastsat i nærværende lov, eller når opholdsbeviset udtrykkeligt tillader udøvelsen af en sådan aktivitet. Hvert opholdsbevis skal angive, om udøvelsen af en erhvervsaktivitet er tilladt. En udlænding, som ikke er i besiddelse af en opholdstilladelse med henblik på beskæftigelse, kan udelukkende opnå tilladelse til at udøve en beskæftigelse, hvis Bundesagentur für Arbeit (forbundskontoret for beskæftigelse) har godkendt dette, eller hvis en bekendtgørelse fastslår, at udøvelsen af en sådan beskæftigelse uden tilladelse fra dette forbundskontor for beskæftigelse er lovlig. Begrænsninger i forbindelse med forbundskontoret for beskæftigelses udstedelse af tilladelsen skal fremgå af opholdsbeviset. [**Org. s. 6**]

(3) Udlændinge må kun udøve erhvervsaktivitet, hvis opholdsbeviset berettiger dem dertil. Udlændinge må kun beskæftiges eller overdrages andre tjeneste- eller værkslejejdelse mod vederlag, hvis de er i besiddelse af et sådant opholdsbevis. Dette gælder ikke for sæsonbeskæftigede, hvis udlændingen har en arbejdstilladelse med henblik på sæsonbeskæftigelse, eller for andre erhvervsaktiviteter, hvis udlændingen på grundlag af en mellemstatslig aftale, en lov eller en bekendtgørelse har tilladelse til erhvervsaktivitet, uden at han skal være berettiget til det ved et opholdsbevis. [...]

§ 7 Opholdstilladelse

»(1) Opholdstilladelsen er et tidsbegrænset opholdsbevis. Den udstedes med henblik på de i følgende afsnit omhandlede opholdsformål. [...]

(2) Opholdstilladelsen udstedes for en begrænset periode under hensyn til det med opholdet tilsigtede formål. Bortfalder en væsentlig forudsætning for tilladelsens udstedelse, dens forlængelse eller for fastsættelsen af dens gyldighedsperiode, kan tilladelsens gyldighedsperiode også efterfølgende afkortes.«

Afsnit 6. Ophold af familiemæssige grunde

§ 27 Familiesammenføringsprincippet

»(1) Opholdstilladelse med henblik på at etablere og opretholde det familiemæssige samliv på statens område for udenlandske familiemedlemmer (familiesammenføring) udstedes og forlænges med henblik på beskyttelse af ægteskabet og familien i overensstemmelse med forfatningens artikel 6.

[...]

(5) Opholdsbeviset i henhold til dette afsnit berettiger til at udøve en erhvervsaktivitet.«

§ 28 Familiesammenføring med tyske statsborgere

»(1) Opholdstilladelse udstedes til

1. en tysk statsborgers udenlandske ægtefælle [org. s. 7]
2. en tysk statsborgers mindreårige ugifte barn
3. en forælder til et mindreårigt ugift tysk barn med henblik på udøvelse af forældremyndighed,

når den tyske statsborger har sit sædvanlige opholdssted på Forbundsrepublikkens område

[...]«

§ 84 Virkninger af indsigelse og søgsmål

»(2) Indsigelse og søgsmål berører uanset deres opsættende virkning ikke gyldigheden af udvisningen og en anden administrativ akt, som afslutter opholdets lovlighed. Med hensyn til at indlede eller udøve erhvervsaktivitet gælder opholdsbeviset fortsat, så længe fristen for at gøre indsigelse eller anlægge søgsmål endnu ikke er udløbet, under en retssag om en lovlig anmodning om anordning eller genoprettelse af den opsættende virkning, eller så længe det iværksatte retsmiddel har opsættende virkning. Opholdets lovlighed afbrydes ikke, hvis den administrative akt ophæves ved en myndighedsafgørelse eller en endelig domstolsafgørelse.«

III. Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen

Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 64, stk. 1, i Euro-Middelhavsftalen om oprettelse af en associering mellem Det Europæiske Fællesskab og dets medlemsstater på den ene side og Den Tunesiske Republik på den anden side, undertegnet i Bruxelles den 17. juli 1995 og godkendt på Det Europæiske Fællesskabs og Det Europæiske Kul- og Stålfællesskabs vegne ved Rådets og Kommissionens afgørelse 98/238/EF/EKSF af 26. januar 1998 (EFT L 97, s. 1, herefter »Euro-Middelhavsftalen«).

Retten forelægger i henhold til artikel 267, stk. 1, litra a), og stk. 2, TEUF de i konklusionen formulerede spørgsmål om fortolkningen af artikel 64 i Euro-Middelhavsftalen for Den Europæiske Unions Domstol og udsætter derfor i henhold til § 94 i Verwaltungsgerichtsordnung (lov om forvaltningsdomstolene, herefter »VwGO«) sagen, indtil afgørelsen fra Den Europæiske Unions Domstol foreligger. **[Org. s. 8]**

De rejste spørgsmål er nødvendige, for at retten kan træffe afgørelse. Såfremt det kan udledes af artikel 64 i Euro-Middelhavsftalen med Tunesien, at det er forbudt efterfølgende af forkorte opholdstilladelsens gyldighedsperiode, er sagsøgtens udlændingeretlige disposition ulovlig og kan ikke begrunde afslutningen af sagsøgerens ophold.

Selv om sagsøgte tildeler sagsøgeren en ny opholdstilladelse med hensyn til hans tyske søn, er en besvarelse af det præjudicielle spørgsmål fortsat relevant for afgørelsen. Sagsøgeren har nemlig i så fald ikke længere et sammenhængende lovligt ophold, som beror på en opholdstilladelse, og de perioder med lovligt ophold, som beror på ægteskabet med den tyske statsborger, kan derfor ikke medregnes til de tidligere opholdsperioder, som kræves med henblik på en tidsubegrænset opholdsret i form af en tilladelse til at bosætte sig.

Grundlaget for forelæggelsen er Domstolens afgørelse i Gattoussi-sagen (Domstolens dom af 14.12.2006, C-97/05 (ECLI:EU:C:2006:780)) vedrørende artikel 64, stk. 1, i Euro-Middelhavsftalen. Denne afgørelse omhandlede ligeledes en sag, hvor udlændingemyndigheden efterfølgende forkortede opholdstilladelsens gyldighedsperiode på grund af opløsning af det ægteskabelige samliv med en tysk ægtefælle. Forskellen i forhold til den sag, der nu forelægges, er, at Mohamed Gattoussi var i besiddelse af en tidsubegrænset arbejdstilladelse, som var blevet udstedt i en særskilt administrativ procedure ved siden af hans opholdstilladelse.

Domstolen fastslog i den nævnte dom, at artikel 64, stk. 1, i Euro-Middelhavsftalen har direkte virkning (Domstolens dom af 14.12.2006, C-97/05, Gattoussi, præmis 28). Endvidere anførte Domstolen i den afgørende passage om rækkevidden af artikel 64, stk. 1, i Euro-Middelhavsftalen:

»40 Som Domstolen allerede har fastslået, forholder det sig således, at selv om værtsmedlemsstaten oprindeligt har indrømmet den vandrende arbejdstager præcise rettigheder hvad angår udøvelsen af en beskæftigelse, der er mere vidtgående end dem, værtsmedlemsstaten har tildelt med hensyn til ophold, kan den ikke anfægte denne arbejdstagers situation af grunde, der ikke henhører under hensynet til beskyttelse af statens lovlige interesser, såsom hensynet til den offentlige orden, sikkerhed og sundhed (El-Yassini-dommen, præmis 64, 65 og 67). **[Org. s. 9]**

[...]

42 Hvad angår princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og retssikkerhedsprincippet gælder kriteriet i præmis 40 så meget desto mere, når værtsmedlemsstaten, som i den foreliggende sag, har begrænset opholdstilladelsen efterfølgende.«

Med »så meget desto mere-konklusionen« i Gattoussi-sagen (præmis 40) tilkendegav Domstolen, at det i forbindelse med en efterfølgende tidsmæssig begrænsning af en opholdstilladelses gyldighedsperiode, hvorved retten til at udøve en beskæftigelse inddrages samtidig, ikke er nødvendigt, at den vandrende arbejdstager er blevet tildelt mere vidtgående rettigheder med hensyn til udøvelse af en beskæftigelse end med hensyn til opholdet.

Den citerede afgørelse fra Den Europæiske Unions Domstol er imidlertid, ligesom afgørelsen i El-Yassini-sagen (Domstolens dom af 2.3.1999, C-416/96 (ECLI:EU:C:1999:107)), præget af sondringen mellem opholdsbevis og arbejdstilladelse. Med udgangspunkt i formålet med Euro-Middelhavsaftalen, som er at skabe en lettelse for tunesiske statsborgere, der er arbejdstagere i medlemsstaterne, og at sikre deres rettigheder i forbindelse med lovlig beskæftigelse, kan grundlaget for Domstolens retspraksis derfor være en udtrykkelig åbning af adgangen til arbejdsmarkedet gennem en selvstændig tilladelse (arbejdstilladelse).

Såfremt forbuddet mod forskelsbehandling forudsætter en sådan arbejdstilladelse, som består ved siden af opholdstilladelsen, er artikel 64, stk. 1, i Euro-Middelhavsaftalen ikke til hinder for en tidsmæssig forkortelse af opholdstilladelsen. Retten til at udøve en erhvervsaktivitet, som er knyttet til beviset, beror nemlig alene på en direkte lovmæssig tilladelse i henhold til AufenthG's § 27, stk. 5: »Opholdsbeviset i henhold til dette afsnit berettiger til at udøve en erhvervsaktivitet.« Efter AufenthG's ikrafttræden i 2005 bortfaldt den selvstændige arbejdstilladelse/arbejdsberettigelse, som blev udstedt af arbejdsmarkedsmyndighederne, og som var grundlaget for afgørelsen i Gattoussi-sagen, uden erstatning. Retten til at udøve en beskæftigelse er bundet til gyldigheden af det konkrete bevis og formidler ikke en mere vidtgående rettighed, som er løsrevet fra dette. Den er uløseligt forbundet med bevisets gyldighed og med det [org. s. 10] konkrete opholdsformål. Bortfalder dette, og tager udlændingemyndigheden højde for denne omstændighed ved en fremadrettet afgørelse på den måde, at opholdstilladelsens tidsmæssige gyldighedsperiode forkortes på grundlag af national ret (i det foreliggende tilfælde AufenthG's § 7, stk. 2, andet punktum), så bortfalder også retsgrundlaget for en beskæftigelse, når myndighedsafgørelsen bliver endelig.

På tidspunktet for meddelelsen af den udlændingeretlige afgørelse var sagsøgeren i besiddelse af en opholdstilladelse, som var gyldig til den 8. januar 2022, og var dermed i henhold til loven berettiget til at udøve en beskæftigelse indtil denne opholdstilladelses udløb.

Praksis fra de tyske Oberverwaltungsgerichte (appeldomstole i forvaltningsretlige sager) og Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager) repræsenterer den opfattelse, at forbuddet mod forskelsbehandling i artikel 64, stk. 1, i Euro-Middelhavsftalen ikke er til hinder for en efterfølgende tidsmæssig forkortelse af opholdstilladelsen og en dermed forbundet inddragelse af den lovmæssige tilladelse til at udøve en beskæftigelse [udelades] [referencer til retspraksis].

Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager) [udelades] anfører herom:

»Verwaltungsgericht (forvaltningsdomstolen) og Verwaltungsgerichtshof (appeldomstol i forvaltningsretlige sager) har korrekt anført, at den selvstændige arbejdstilladelse/arbejdsberettigelse, som blev udstedt af arbejdsmarkedsmyndighederne, bortfaldt uden erstatning, da AufenthG trådte i kraft i 2005, og at adgangen til arbejdsmarkedet nu er reguleret i AufenthG's § 4, stk. 2 og 3. I henhold til den således entydige lovgivning beror sagsøgerens berettigelse til erhvervsaktivitet alene på en direkte lovmæssig tilladelse i henhold til AufenthG's § 27, stk. 5 (»Opholdsbeviset i henhold til dette afsnit berettiger til at udøve en erhvervsaktivitet.«) henholdsvis den tidligere bestemmelse i AufenthG's (gammel version) § 28, som blev ophævet med virkning fra den 6. september 2013 [udelades]. Denne ret er klart bundet til gyldigheden af det konkrete bevis og formidler ikke en mere vidtgående rettighed, som er løsrevet fra dette; **[org. s. 11]** sammenkædningen med opholdsbeviset omfatter også det konkrete formål med opholdet.«

Den forelæggende ret kan imidlertid ikke udlede af Domstolens hidtidige praksis, hvilke konkrete krav der skal stilles til den arbejdstilladelsesretlige retsstilling. Når Domstolen med sine afgørelser i Gattoussi-sagen og El-Yassini-sagen tog udgangspunkt i, at der forelå arbejdstilladelser, kan dette muligvis udelukkende være begrundet i, at der i de konkrete tilfælde forelå sådanne arbejdstilladelser. Dermed opstår spørgsmålet om, hvorvidt en udlændings retsstilling i henhold til forbuddet mod forskelsbehandling i artikel 64 i Euro-Middelhavsftalen med Tunesien foruden opholdstilladelsen forudsætter en separat tilladelse fra myndighederne til at måtte udøve en beskæftigelse.

Da det afgørende tidspunkt for bedømmelsen af den faktiske og retlige situation i en retssag er tidspunktet for rettens afgørelse, opstår spørgsmålet om, hvilket tidspunkt der er afgørende for bedømmelsen af den opholds- og arbejdstilladelsesretlige retsstilling. Er det tidspunktet for udstedelsen af myndighedsafgørelsen om inddragelse af opholdstilladelsen, der er afgørende, eller tidspunktet for rettens afgørelse? Såfremt det afgørende er tidspunktet for rettens afgørelse, er udlændingen efter opholdstilladelsens bortfald ikke længere i besiddelse af den oprindelige lovmæssige tilladelse til at udøve en beskæftigelse, men er på grundlag af AufenthG's § 84, stk. 2, andet punktum, kun berettiget til at udøve en beskæftigelse, indtil klageproceduren er afgjort endeligt.

I betragtning af de retlige spørgsmål, som ønskes afklaret, anser den forelæggende ret det med henblik på lovgivningens udvikling og skabelse af retlig enhed for nødvendigt (jf. artikel 267, stk. 2, TEUF) at forelægge de præjudicielle spørgsmål for Den Europæiske Unions Domstol med henblik på en afklaring.

[Udelades] [kendelsens uanfægtelighed]

ARBEJDSDOKUMENT