DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

7. juli 2005 *

I sag C-383/03,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 234 EF, indgivet af Verwaltungsgerichtshof (Østrig) ved afgørelse af 4. september 2003, indgået til Domstolen den 12. september 2003, i sagen

Ergül Dogan

mod

Sicherheitsdirektion für das Bundesland Vorarlberg,

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, R. Silva de Lapuerta, og dommerne R. Schintgen (refererende dommer) og P. Kūris,

* Processprog: tysk.

generaladvokat: D. Ruiz-Jarabo Colomer
justitssekretær: R. Grass,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

— E. Dogan ved Rechtsanwälte A. Summer, N. Schertler og N. Stieger

— den østrigske regering ved E. Riedl, som befuldmægtiget

— den tyske regering ved A. Tiemann, som befuldmægtiget

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved G. Rozet og H. Kreppel, som befuldmægtigede,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af artikel 6 i associeringsrådets afgørelse nr. 1/80 af 19. september 1980 om udvikling af

associeringen (herefter »afgørelse nr. 1/80«). Associeringsrådet blev oprettet ved aftalen om oprettelse af en associering mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Tyrkiet, som blev undertegnet den 12. september 1963 i Ankara dels af Republikken Tyrkiet, dels af EØF's medlemsstater og Fællesskabet, og som blev indgået, godkendt og bekræftet på Fællesskabets vegne ved Rådets afgørelse 64/732/EØF af 23. december 1963 (*Samling af Aftaler Indgået af De Europæiske Fællesskaber*, bind 3, s. 541).

2 Denne præjudicielle anmodning er blevet forelagt i en retssag mellem E. Dogan, tyrkisk statsborger, og Sicherheitsdirektion für das Bundesland Vorarlberg, vedrørende en procedure om udvisning fra østrigsk område.

Retsforskrifter

3 Artikel 6, stk. 1 og 2, i afgørelse nr. 1/80 bestemmer:

»1. Med forbehold af artikel 7 vedrørende familiemedlemmers frie adgang til beskæftigelse har tyrkiske arbejdstagere med tilknytning til det lovlige arbejdsmarked i en bestemt medlemsstat:

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

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

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

2. Årlig ferie, barselsorlov og fravær på grund af arbejdsulykke eller sygdom af kortere varighed ligestilles med perioder med lovlig beskæftigelse. Uforskyldte arbejdsløshedsperioder, der er behørigt konstateret af de kompetente myndigheder, og fravær af længere varighed på grund af sygdom, er ikke, selv om de ikke kan ligestilles med perioder med lovlig beskæftigelse, til skade for de rettigheder, der er erhvervet gennem den forudgående beskæftigelsesperiode.«

4 Artikel 7 i nævnte afgørelse bestemmer:

»Når tyrkiske arbejdstagere har tilknytning til det lovlige arbejdsmarked i en medlemsstat, har deres familiemedlemmer, såfremt de har fået tilladelse til at flytte til den pågældende medlemsstat:

— efter at have haft lovlig bopæl dér i mindst tre år, og under forbehold af den fortrinsret, som gives arbejdstagere fra Fællesskabets medlemsstater, ret til at modtage enhver form for tilbud om beskæftigelse

— efter at have haft lovlig bopæl dér i mindst fem år, fri adgang til enhver form for lønnet beskæftigelse.

Tyrkiske arbejdstageres børn, der har gennemført en erhvervsuddannelse i værtslandet, kan uafhængigt af varigheden af deres ophold i medlemsstaten modtage ethvert tilbud om beskæftigelse i den pågældende medlemsstat, forudsat at en af forældrene har været lovligt beskæftiget i denne stat i mindst tre år.«

5 Artikel 14, stk. 1, i samme afgørelse fastsætter følgende:

»Bestemmelserne i dette afsnit finder anvendelse med forbehold af begrænsninger begrundet i hensynet til den offentlige orden, den offentlige sikkerhed og den offentlige sundhed.«

Tvisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

6 Det fremgår af sagen, at E. Dogan, som er født i 1948, anfægter en afgørelse om permanent forbud mod ophold på østrigsk område, der blev truffet vedrørende ham den 24. maj 2000 af Sicherheitsdirektion für das Bundesland Vorarlberg.

7 Da afgørelsen blev truffet, havde den pågældende levet i Østrig i næsten 27 år og havde dér haft lovlig beskæftigelse i flere år. Han er gift og far til fire børn. I 1975/1976 fik hans familie tilladelse til at blive forenet med ham i værtsmedlemsstaten.

8 Dogan begik en grov lovovertrædelse og blev den 10. august 1998 fængslet, ved dom af 9. marts 1999 blev han idømt en frihedsstraf på tre år, som han fuldstændigt har afsonet.

9 Den omstridte afgørelse er baseret på denne straffedom. § 36 i den østrigske udlændingelov (BGBl. I, 1997/75) bestemmer, at betingelserne for forbud mod ophold foreligger, når en udlænding af en national retsinstans er blevet idømt en ubetinget frihedsstraf på over tre måneder. Da det søgsmål, som E. Dogan havde rejst til prøvelse af afgørelsen om permanent forbud mod ophold, ikke havde opsættende virkning, var han tvunget til at forlade Østrig.

10 Den forelæggende ret har fastslået, at den pågældende indtil fængslingen havde erhvervet rettighederne i artikel 6, stk. 1, tredje led, i afgørelse nr. 1/80, fordi han i over fire år uafbrudt havde haft lovlig beskæftigelse i Østrig.

11 Retten er dog i tvivl om, hvorvidt E. Dogan ikke har mistet disse rettigheder på grund af fængslingen. Den nærer tvivl om, hvorvidt det ikke efter afsigelsen af dom af 10. februar 2000 i Nazli-sagen (sag C-340/97, Sml. I, s. 957) må antages, at ikke blot en varetægtsfængsling, men generelt enhver frihedsberøvelse, herunder en frihedsberøvelse af længere varighed som i denne sag på tre år, kun udgør en midlertidig afbrydelse af den tyrkiske arbejdstagers tilknytning til det lovlige arbejdsmarked i værtsmedlemsstaten, som ikke påvirker den pågældendes erhvervede rettigheder, såfremt denne genoptager en lønnet beskæftigelse inden en rimelig frist efter løsladelsen, eller om derimod den omstændighed, at vedkommende ikke har udøvet en beskæftigelse på grund af en straffedom efterfulgt af en fængsling, udgør en arbejdsløshedsperiode, der ikke er »uforskyldt« som omhandlet i artikel 6, stk. 2, andet punktum, i afgørelse nr. 1/80, når henses til, at

årsagen hertil skyldes den pågældendes egen ansvarspådragende adfærd, hvorfor arbejdstageren fortaber de rettigheder, som han allerede har opnået.

12 Verwaltungsgerichtshof finder, at tvistens løsning nødvendiggør en fortolkning af fællesskabsretten, og har derfor besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Skal artikel 6, stk. 2, i afgørelse nr. 1/80 [...] fortolkes således, at en tyrkisk statsborger mister de rettigheder, han er blevet tillagt ved artikel 6, stk. 1, tredje led [i nævnte afgørelse], når han er indsat i et fængsel til afsoning af en frihedsstraf på 3 år?«

Om det præjudicielle spørgsmål

13 Med henblik på en nyttig besvarelse af dette spørgsmål skal det indledningsvis påpeges, at det af selve ordlyden af artikel 6, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80 fremgår, at i modsætning til bestemmelsens to første led, som alene fastsætter de betingelser, hvorunder en tyrkisk statsborger, som er lovligt indrejst på en medlemsstats område og dér har arbejdstilladelse, kan udøve virksomhed i værtsmedlemsstaten ved fortsat at arbejde hos samme arbejdsgiver efter at have haft lovlig beskæftigelse i et år (første led), eller ved, efter at have haft lovlig beskæftigelse i tre år og med forbehold af den fortrinsstilling, som arbejdstagere fra Fællesskabets medlemsstater har, at modtage tilbud om anden beskæftigelse fra en anden arbejdsgiver inden for samme

erhverv (andet led), tillægger bestemmelsens tredje led ikke alene en tyrkisk arbejdstager ret til at modtage et allerede bestående tilbud om beskæftigelse, men ligeledes en ubetinget ret til at søge og få adgang til enhver form for lønnet arbejde efter eget valg (jf. dom af 23.1.1997, sag C-171/95, Tetik, Sml. I, s. 329, præmis 26, og Nazli-dommen, præmis 27).

14 Vedrørende situationen for en tyrkisk arbejdstager, der som Dogan i værtsmedlemsstaten efter fire års lovlig beskæftigelse i værtsmedlemsstaten har »ret til fri adgang til enhver form for lønnet arbejde efter eget valg« i denne stat i medfør af bestemmelsens tredje led, har Domstolen flere gange fastslået, at det ikke alene er den direkte virkning, som er tillagt denne bestemmelse, der medfører, at den pågældende udleder en individuel ret til beskæftigelse direkte af afgørelse nr. 1/80, men endvidere denne rets effektive virkning, der nødvendigvis indebærer en tilsvarende opholdsret uafhængigt af opretholdelsen af adgangsbetingelserne til disse rettigheder (jf. dom af 20.9.1990, sag C-192/89, Sevince, Sml. I, s. 3461, præmis 29 og 31, af 16.12.1992, sag C-237/91, Kus, Sml. I, s. 6781, præmis 33, Tetik-dommen, præmis 26, 30 og 31, samt Nazli-dommen, præmis 28 og 40; jf. ligeledes ved analogi med hensyn til artikel 7, stk. 1, andet led, i afgørelse nr. 1/80, dom af 16.3.2000, sag C-329/97, Ergat, Sml. I, s. 1487, præmis 40, og af 11.11.2004, sag C-467/02, Cetinkaya, Sml. I, s. 10895, præmis 31, og med hensyn til artikel 7, stk. 2, i samme afgørelse, dom af 5.10.1994, sag C-355/93, Eroglu, Sml. I, s. 5113, præmis 20, og af 19.11.1998, sag C-210/97, Akman, Sml. I, s. 7519, præmis 24).

15 Det er alene under stiftelsen af de gradvis mere omfattende rettigheder på grundlag af varigheden af en lovligt lønnet beskæftigelse, der er indeholdt i de tre led i artikel 6, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80 og altså alene af hensyn til sammenlægningen af de nødvendige, med henblik herpå forskellige beskæftigelsesperioder, at bestemmelsens stk. 2 fastsætter de virkninger, som de forskellige grunde til afbrydelse af beskæftigelsen har for sammenlægningen af disse perioder (jf. i denne retning dom af 6.6.1995, sag C-434/93, Bozkurt, Sml. I, s. 1475, præmis 38, Tetik-dommen, præmis 36-39, og Nazli-dommen, præmis 40).

16 Fra det tidspunkt derimod, hvor den tyrkiske arbejdstager opfylder betingelserne i tredje led i artikel 6, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80, og derfor altså allerede har den i bestemmelsen ubetingede ret til fri adgang til enhver form for lønnet arbejde efter eget valg samt den hermed forbundne opholdsret, finder bestemmelsens stk. 2 derimod ikke længere anvendelse.

17 Heraf følger, at fortolkningen, modsat det af den østrigske og tyske regering anførte, af de rettigheder, som indrømmes i tredje led i artikel 6, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80, ikke kan afhænge af, at fængsling ikke er omfattet af bestemmelsens stk. 2. Ligeledes kan der heller ikke lægges vægt på det af disse regeringer fremførte argument, hvorefter den tyrkiske arbejdstager selv er ansvarlig for sit fravær på arbejdsmarkedet under fængselsopholdet, hvorfor arbejdsløshedsperioden, som beror på denne fængsling, ikke kan anses for »uforskyldt« som omhandlet i artikel 6, stk. 2, andet punktum.

18 Det bemærkes desuden, at det fremgår af retspraksis, at den ret, som en tyrkisk arbejdstager har til fri adgang til enhver form for lønnet arbejde efter eget valg i henhold til artikel 6, stk. 1, tredje led, i afgørelse nr. 1/80, ikke må gøres illusorisk, hvorfor bestemmelsen må fortolkes således, at den ikke kun omhandler udøvelse af en beskæftigelse, men også tillægger en tyrkisk arbejdstager, der allerede er lovligt integreret på arbejdsmarkedet i værtsmedlemsstaten, en ubetinget ret til beskæftigelse, der indebærer en ret til at ophøre med en beskæftigelse for at søge en anden, som han kan vælge frit (Nazli-dommen, præmis 35). I modsætning til bestemmelsens første og andet led kræves der i henhold til bestemmelsens tredje led nemlig ikke principielt en uafbrudt udøvelse af beskæftigelse.

19 Domstolen har heraf udledt, at en sådan tyrkisk arbejdstager har ret til midlertidigt at afbryde sit ansættelsesforhold. Arbejdstageren fortsætter trods en sådan afbrydelse med at være tilknyttet det lovlige arbejdsmarked i værtsmedlemsstaten som omhandlet i artikel 6, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80 i det tidsrum, som med rimelighed er nødvendigt, for at han kan finde en ny beskæftigelse. Han kan derfor i denne stat gøre krav på forlænget opholdstilladelse med henblik på fortsat at udøve sin ret til fri adgang til enhver form for lønnet arbejde efter eget valg, såfremt han faktisk søger ny lønnet beskæftigelse og i givet fald stiller sig til rådighed for arbejdsformidlingen med henblik på at finde en ny beskæftigelse inden for en rimelig frist (jf. i denne retning Tetik-dommen, præmis 30, 31, 41, 46 og 48, samt Nazli-dommen, præmis 38 og 40).

20 Denne fortolkning, der hviler på den ordning, der er indført ved artikel 6, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80, og den effektive virkning med ret til beskæftigelse og ophold, som indrømmes den tyrkiske arbejdstager i bestemmelsens tredje led, må fastholdes, uanset grunden til den pågældendes fravær fra værtsmedlemsstatens arbejdsmarked, såfremt dette fravær alene er af midlertidig karakter.

21 Såfremt, som det er tilfældet i hovedsagen, den manglende udøvelse af beskæftigelse beror på arbejdstagerens fængsling, er de hermed forbundne betingelser principielt irrelevante, når den pågældende tyrkiske statsborgers fravær fra arbejdsmarkedet er midlertidigt.

22 Som det fremgår af dom af 29. april 2004, Orfanopoulos og Oliveri (forenede sager C-482/01 og C-493/01, Sml. I, s. 5257, præmis 50), kan den løsning, der er knæsat i Nazli-dommen, ikke forstås således, at den alene vedrører nævnte sags særlige omstændigheder, hvorved den pågældende arbejdstager var blevet varetægtsfængslet i over et år og dernæst blev idømt frihedsstraf, hvis fuldbyrdelse i sin helhed blev gjort betinget. Denne afgørelse kan derimod af de samme grunde overføres til et midlertidigt fravær fra det lovlige arbejdsmarked på grund af afsoning af en ubetinget fængselsstraf. Navnlig bemærkes, at den omstændighed, at fængelsstraffen

hindrer den pågældende i endog langvarigt at udøve en beskæftigelse, er irrelevant, eftersom den ikke er til hinder for den pågældendes senere deltagelse i erhvervslivet.

23 Ud over de tilfælde, hvor den pågældende endeligt er ophørt med at være tilknyttet det lovlige arbejdsmarked i værtsmedlemsstaten, fordi han objektivt ikke længere vil få mulighed for at komme ind på arbejdsmarkedet, eller har overskredet den rimelige frist for at påtage sig et nyt ansættelsesforhold efter frihedsberøvelsen, kan de nationale myndigheder i givet fald kun begrænse de rettigheder, som med artikel 6, stk. 1, tredje led, i afgørelse nr. 1/80 direkte er tillagt ham vedrørende beskæftigelse og ophold, på grundlag af artikel 14, stk. 1, i denne afgørelse (Nazli-dommen, præmis 44).

24 Tillige findes det herved væsentligt, at det allerede fremgår af retspraksis, at en afgørelse om udvisning, der har hjemmel i sidstnævnte bestemmelse, kun ville kunne træffes, såfremt den pågældendes personlige adfærd indebar en konkret risiko for nye alvorlige overtrædelser, der kan forstyrre den offentlige orden i værtsmedlemsstaten. En sådan afgørelse kan derfor ikke automatisk træffes efter en straffedom og med generalpræventive formål (jf. Nazli-dommen, præmis 61, 63 og 64).

25 På grundlag af det i det hele anførte må det forelagte spørgsmål besvares således, at en tyrkisk statsborger, som har ret til fri adgang til enhver form for lønnet arbejde efter eget valg i henhold til artikel 6, stk. 1, tredje led, i afgørelse nr. 1/80, ikke fortaber denne ret på grund af manglende udøvelse af beskæftigelse under et fængselsophold, selv efter flere år, såfremt hans fravær fra værtsmedlemsstatens lovlige arbejdsmarked kun er midlertidigt.

De rettigheder, som nævnte bestemmelse tillægger den pågældende med hensyn til beskæftigelse og i forbindelse hermed ophold, kan kun begrænses af hensyn til den offentlige orden, den offentlige sikkerhed og den offentlige sundhed i henhold til

samme afgørelses artikel 14, stk. 1, eller såfremt den tyrkiske statsborger har overskredet en rimelig frist ved søgning efter et nyt arbejde efter løsladelsen.

Sagens omkostninger

26 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Femte Afdeling) for ret:

En tyrkisk statsborger, som har ret til fri adgang til enhver form for lønnet arbejde efter eget valg i henhold til artikel 6, stk. 1, tredje led, i afgørelse nr. 1/80 af 19. september 1980 om udvikling af associeringen, som blev vedtaget af det associeringsråd, der er oprettet ved aftalen om oprettelse af en associering mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Tyrkiet, fortaber ikke denne ret på grund af manglende udøvelse af beskæftigelse under et fængselsophold, selv efter flere år, såfremt hans fravær fra værtsmedlemsstatens lovlige arbejdsmarked kun er midlertidigt.

De rettigheder, som denne bestemmelse tillægger den pågældende med hensyn til beskæftigelse og i forbindelse hermed ophold kan kun begrænses af hensyn til den offentlige orden, den offentlige sikkerhed og den offentlige sundhed i henhold til samme afgørelses artikel 14, stk. 1, eller såfremt den tyrkiske statsborger har overskredet en rimelig frist ved søgning efter et nyt arbejde efter løsladelsen.

Underskrifter