ARREST VAN HET HOF (Vijfde kamer)

7 juli 2005 *

In zaak C-383/03,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 234 EG, ingediend door het Verwaltungsgerichtshof (Oostenrijk) bij beslissing van 4 september 2003, ingekomen bij het Hof op 12 september 2003, in de procedure

Ergül Dogan

tegen

Sicherheitsdirektion für das Bundesland Vorarlberg,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: R. Silva de Lapuerta, kamerpresident, R. Schintgen (rapporteur) en P. Kūris, rechters,

* Procestaal: Duits.

advocaat-generaal: D. Ruiz-Jarabo Colomer,
griffier: R. Grass,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

— E. Dogan, vertegenwoordigd door A. Summer, N. Schertler en N. Stieger, Rechtsanwälte,

— de Oostenrijkse regering, vertegenwoordigd door E. Riedl als gemachtigde,

— de Duitse regering, vertegenwoordigd door A. Tiemann als gemachtigde,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door G. Rozet en H. Kreppel als gemachtigden,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 6 van besluit nr. 1/80 van de Associatieraad van 19 september 1980 betreffende de

ontwikkeling van de Associatie (hierna: „besluit nr. 1/80"). De Associatieraad is ingesteld bij de Overeenkomst waarbij een Associatie tot stand is gebracht tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije, welke op 12 september 1963 te Ankara is ondertekend door de Republiek Turkije enerzijds en de lidstaten van de EEG en de Gemeenschap anderzijds, en die namens laatstgenoemde is gesloten, goedgekeurd en bevestigd bij besluit 64/732/EEG van de Raad van 23 december 1963 (PB 1964, 217, blz. 3685).

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen E. Dogan, Turks onderdaan, en de Sicherheitsdirektion für das Bundesland Vorarlberg, over een procedure tot verwijdering van het Oostenrijkse grondgebied.

Rechtskader

3 Artikel 6, leden 1 en 2, van besluit nr. 1/80 bepaalt:

„1. Behoudens het bepaalde in artikel 7 betreffende de vrije toegang tot arbeid van de gezinsleden heeft de Turkse werknemer die tot de legale arbeidsmarkt van een lidstaat behoort:

— na een 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.

2. Jaarlijkse vakanties en perioden van afwezigheid wegens zwangerschap, arbeidsongeval of kortdurende ziekte worden gelijkgesteld met tijdvakken van legale arbeid. Tijdvakken van onvrijwillige werkloosheid die naar behoren zijn geconstateerd door de bevoegde autoriteiten, alsmede perioden van afwezigheid wegens langdurige ziekte worden niet gelijkgesteld met tijdvakken van legale arbeid, doch doen geen afbreuk aan de rechten die zijn verkregen uit hoofde van het voorafgaande tijdvak van arbeid."

4 Artikel 7 van dit besluit luidt:

„Gezinsleden van een tot de legale arbeidsmarkt van een lidstaat behorende Turkse werknemer, die toestemming hebben gekregen om zich bij hem te voegen:

— hebben het recht om — onder voorbehoud van de aan de werknemers uit de lidstaten van de Gemeenschap te verlenen voorrang — te reageren op een arbeidsaanbod, wanneer zij sedert ten minste drie jaar aldaar legaal wonen;

— hebben er vrije toegang tot iedere arbeid in loondienst te hunner keuze wanneer zij sedert ten minste vijf jaar aldaar legaal wonen.

Kinderen van Turkse werknemers die in het gastland een beroepsopleiding hebben voltooid, kunnen, ongeacht hoe lang zij in de betreffende lidstaat wonen, in die lidstaat op ieder arbeidsaanbod reageren, op voorwaarde dat één van de ouders gedurende ten minste drie jaar legaal in de betrokken lidstaat heeft gewerkt."

5 In artikel 14, lid 1, van dit besluit is bepaald:

„De bepalingen van dit deel worden toegepast onder voorbehoud van beperkingen welke gerechtvaardigd zijn uit hoofde van openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid."

Het hoofdgeding en de prejudiciële vraag

6 Dogan, geboren in 1948, verzet zich blijkens het dossier tegen een beslissing van de Sicherheitsdirektion für das Bundesland Vorarlberg van 24 mei 2000, waarbij hem een permanent verblijfsverbod op het Oostenrijkse grondgebied is opgelegd.

7 Toen deze beslissing werd gegeven, woonde de betrokkene sinds ongeveer 27 jaar in Oostenrijk en had hij daar talrijke jaren legaal gewerkt. Hij is gehuwd en vader van vier kinderen. In 1975/76 heeft zijn gezin toestemming gekregen om zich in de lidstaat van ontvangst bij hem te voegen.

8 Daar hij zich aan een ernstig strafbaar feit schuldig had gemaakt, is hij op 10 augustus 1998 in hechtenis genomen en bij arrest van 9 maart 1999 veroordeeld tot een vrijheidsstraf van drie jaar, die hij volledig heeft uitgezeten.

9 De litigieuze beslissing berust op die strafrechtelijke veroordeling. § 36 van het Fremdengesetz (Oostenrijkse vreemdelingenwet; BGBl. I, nr. 75/1997) bepaalt namelijk dat de voorwaarden voor een verblijfsverbod zijn vervuld wanneer een vreemdeling door een nationale rechterlijke instantie is veroordeeld tot een onvoorwaardelijke gevangenisstraf van meer dan drie maanden. Aangezien geen opschortende werking is toegekend aan het door hem ingestelde beroep tegen het permanente verblijfsverbod, is Dogan gedwongen Oostenrijk te verlaten.

10 De verwijzende rechter heeft vastgesteld dat de betrokkene tot aan zijn inhechtenisneming de in artikel 6, lid 1, derde streepje, van besluit nr. 1/80 neergelegde rechten had genoten, omdat hij gedurende meer dan vier jaar ononderbroken legaal in Oostenrijk had gewerkt.

11 Hij vraagt zich evenwel af of Dogan die rechten niet heeft verloren door zijn hechtenis. Dienaangaande stelt de verwijzende rechter zich de vraag of na het arrest van 10 februari 2000, Nazli (C-340/97, Jurispr. blz. I-957), moet worden aangenomen dat niet alleen een voorlopige hechtenis, maar meer in het algemeen iedere vrijheidsstraf, ook van een niet onbeduidende duur van, zoals in de onderhavige zaak, drie jaar, slechts een tijdelijke onderbreking vormt van het behoren van een Turkse werknemer tot de legale arbeidsmarkt van de lidstaat van ontvangst, welke de door de betrokkene verkregen rechten niet aantast mits hij binnen een redelijke termijn na zijn vrijlating weer een dienstbetrekking vindt, dan wel of bij de niet-uitoefening van een beroepsactiviteit wegens een strafrechtelijke veroordeling gevolgd door hechtenis sprake is van werkloosheid die niet „onvrijwillig" is in de zin van artikel 6, lid 2, tweede volzin, van besluit nr. 1/80 omdat de

betrokkene er schuld aan heeft, zodat de werknemer de rechten waarover hij reeds beschikt, moet verliezen.

12 Van oordeel dat de uitkomst van het geding in deze omstandigheden afhangt van de uitlegging van het gemeenschapsrecht, heeft het Verwaltungsgerichtshof de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vraag gesteld:

„Moet artikel 6, lid 2, van besluit nr. 1/80 [...] aldus worden uitgelegd dat een Turks onderdaan de in artikel 6, lid 1, van [dit besluit] toegekende rechten verliest wanneer hij zich in verband met de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf gedurende drie jaar in hechtenis bevindt?"

Beantwoording van de prejudiciële vraag

13 Voor een nuttig antwoord op deze vraag dient om te beginnen in herinnering te worden gebracht, dat uit de tekst zelf van artikel 6, lid 1, van besluit nr. 1/80 blijkt dat het derde streepje van deze bepaling — anders dan het eerste en het tweede streepje, waarin enkel de modaliteiten worden vastgesteld volgens welke een Turks onderdaan die legaal het grondgebied van een lidstaat is binnengekomen en daar heeft mogen werken, zijn werkzaamheden in de lidstaat van ontvangst mag uitoefenen door na het eerste jaar legale arbeid bij dezelfde werkgever te blijven werken (eerste streepje), of door na drie jaar legale arbeid en onder voorbehoud van de voorrang van werknemers uit de lidstaten, in hetzelfde beroep bij een andere werkgever op een arbeidsaanbod te reageren (tweede streepje) — een Turkse

werknemer niet alleen het recht verleent om op een reeds bestaand arbeidsaanbod te reageren, maar ook het onvoorwaardelijke recht om elke willekeurige arbeid in loondienst naar zijn keuze te zoeken en te aanvaarden (zie arrest van 23 januari 1997, Tetik, C-171/95, Jurispr. blz. I-329, punt 26, en arrest Nazli, reeds aangehaald, punt 27).

14 Wat in de eerste plaats de situatie betreft van een Turkse werknemer die, zoals Dogan, overeenkomstig het derde streepje in de lidstaat van ontvangst na vier jaar legale arbeid over het recht van „vrije toegang tot iedere arbeid in loondienst te zijner keuze" in deze staat beschikt, heeft het Hof herhaaldelijk verklaard dat niet alleen de rechtstreekse werking van deze bepaling meebrengt dat de betrokkene aan besluit nr. 1/80 rechtstreeks een individueel recht inzake arbeid ontleent, maar dat bovendien het nuttig effect van dit recht noodzakelijkerwijs impliceert dat de betrokkene een daarmee samenhangend verblijfsrecht heeft, dat onafhankelijk is van het voortbestaan van de voorwaarden voor de verkrijging van die rechten (zie arresten van 20 september 1990, Sevince, C-192/89, Jurispr. blz. I-3641, punten 29 en 31, en 16 december 1992, Kus, C-237/91, Jurispr. blz. I-6781, punt 33; arresten Tetik, reeds aangehaald, punten 26, 30 en 31, en Nazli, reeds aangehaald, punten 28 en 40; zie eveneens, naar analogie, betreffende artikel 7, eerste alinea, tweede streepje, van besluit nr. 1/80, arresten van 16 maart 2000, Ergat, C-329/97, Jurispr. blz. I-1487, punt 40, en 11 november 2004, Cetinkaya, C-467/02, Jurispr. blz. I-10895, punt 31, en betreffende artikel 7, tweede alinea, van dit besluit, arresten van 5 oktober 1994, Eroglu, C-355/93, Jurispr. blz. I-5113, punt 20, en 19 november 1998, Akman, C-210/97, Jurispr. blz. I-7519, punt 24).

15 Het is immers enkel in het kader van de fase van het ontstaan van de in de drie streepjes van artikel 6, lid 1, van besluit nr. 1/80 neergelegde rechten, die naar gelang van de duur van het verrichten van legale arbeid in loondienst geleidelijk aan omvangrijker worden, en dus enkel ten behoeve van de berekening van de verschillende tijdvakken van arbeid die daarvoor zijn vereist, dat artikel 6, lid 2, de gevolgen voor deze tijdvakken van diverse redenen voor werkonderbreking regelt (zie in die zin arrest van 6 juni 1995, Bozkurt, C-434/93, Jurispr. blz. I-1475, punt 38; arresten Tetik, reeds aangehaald, punten 36-39, en Nazli, reeds aangehaald, punt 40).

16 Vanaf het moment waarop een Turkse werknemer aan de in artikel 6, lid 1, derde streepje, van besluit nr. 1/80 neergelegde voorwaarden heeft voldaan en derhalve reeds over het in deze bepaling vervatte onvoorwaardelijke recht op vrije toegang tot iedere arbeid in loondienst te zijner keuze en het daarmee samenhangende verblijfsrecht beschikt, vindt artikel 6, lid 2, evenwel geen toepassing meer.

17 Bijgevolg kan de uitlegging van de door artikel 6, lid 1, derde streepje, van besluit nr. 1/80 toegekende rechten, anders dan de Oostenrijkse en de Duitse regering beweren, niet afhangen van het feit dat hechtenis in artikel 6, lid 2, niet is vermeld. Evenmin is relevant het argument van deze regeringen volgens hetwelk een Turkse werknemer verantwoordelijk is voor zijn niet-beschikbaar zijn op de arbeidsmarkt gedurende zijn hechtenis, zodat het uit deze hechtenis voortvloeiende tijdvak van werkloosheid niet kan worden beschouwd als „onvrijwillig" in de zin van artikel 6, lid 2, tweede volzin.

18 In de tweede plaats is het rechtspraak dat die bepaling, om de rechten die een Turkse werknemer aan artikel 6, lid 1, derde streepje, van besluit nr. 1/80 ontleent, niet van hun inhoud te beroven, aldus moet worden uitgelegd dat zij niet enkel doelt op het verrichten van arbeid, maar de betrokkene, die reeds legaal op de arbeidsmarkt van de lidstaat van ontvangst is geïntegreerd, een onvoorwaardelijk recht op arbeid verleent, dat noodzakelijkerwijs het recht impliceert om de uitoefening van een beroepsactiviteit te staken en een door de betrokkene vrijelijk te kiezen andere dienstbetrekking te zoeken (arrest Nazli, reeds aangehaald, punt 35). In tegenstelling tot het eerste en het tweede streepje van deze bepaling, vereist het derde streepje immers niet dat in beginsel ononderbroken arbeid wordt verricht.

19 Het Hof heeft hieruit afgeleid dat die Turkse werknemer het recht heeft om zijn arbeidsverhouding tijdelijk te onderbreken. Ondanks deze onderbreking blijft hij tot de legale arbeidsmarkt van de lidstaat van ontvangst behoren in de zin van artikel 6, lid 1, van besluit nr. 1/80 gedurende de periode die hij redelijkerwijs nodig heeft om een andere dienstbetrekking te vinden. Hij kan in die staat dus aanspraak maken op verlenging van zijn verblijfstitel teneinde zijn recht van vrije toegang tot iedere arbeid in loondienst te zijner keuze verder uit te oefenen, op voorwaarde dat hij daadwerkelijk ander werk zoekt en zich in voorkomend geval ter beschikking stelt van de arbeidsbureaus om binnen een redelijke termijn een andere betrekking te vinden (zie in die zin reeds aangehaalde arresten Tetik, punten 30, 31, 41, 46 en 48, en Nazli, punten 38 en 40).

20 Bovenstaande uitlegging, die op het door artikel 6, lid 1, van besluit nr. 1/80 opgezette stelsel en de nuttige werking van de door het derde streepje van deze bepaling aan een Turkse werknemer toegekende rechten op arbeid en verblijf is gebaseerd, moet gelden ongeacht de reden waarom de betrokkene op de arbeidsmarkt van de lidstaat van ontvangst afwezig is, mits die afwezigheid tijdelijk is.

21 In het geval waarin, zoals in het hoofdgeding, het niet verrichten van arbeid het gevolg is van hechtenis van de werknemer, zijn de modaliteiten van deze hechtenis in beginsel van geen belang, mits de afwezigheid van de betrokken Turkse onderdaan van de arbeidsmarkt beperkt is in de tijd.

22 Zoals blijkt uit het arrest van 29 april 2004, Orfanopoulos en Oliveri (C-482/01 en C-493/01, Jurispr. blz. I-5257, punt 50), kan de in het reeds aangehaalde arrest Nazli gekozen oplossing derhalve niet worden geacht alleen te gelden voor de bijzondere omstandigheden van die zaak, waarin de betrokken werknemer gedurende meer dan een jaar in voorlopige hechtenis was genomen en vervolgens tot een geheel voorwaardelijke vrijheidsstraf was veroordeeld. Integendeel, deze oplossing kan op dezelfde gronden volledig worden toegepast op een tijdelijke afwezigheid van de legale arbeidsmarkt ten gevolge van de tenuitvoerlegging van een onvoorwaardelijke gevangenisstraf. Meer in het bijzonder is de omstandigheid dat de hechtenis de

betrokkene, ook voor langere tijd, belet om te werken, irrelevant, wanneer zij zijn latere deelname aan het beroepsleven niet uitsluit.

23 Afgezien van de gevallen waarin de betrokkene definitief heeft opgehouden tot de legale arbeidsmarkt van de lidstaat van ontvangst te behoren omdat hij objectief gezien geen enkele kans meer maakt op reïntegratie op de arbeidsmarkt of niet binnen een redelijke termijn na het einde van zijn hechtenis een nieuwe dienstbetrekking heeft gevonden, kunnen de nationale autoriteiten in deze omstandigheden de rechten inzake arbeid en verblijf die hij aan artikel 6, lid 1, derde streepje, van besluit nr. 1/80 ontleent, enkel beperken op basis van artikel 14, lid 1, van dit besluit (zie arrest Nazli, reeds aangehaald, punt 44).

24 Voorts volgt reeds uit de rechtspraak dat een uitzettingsmaatregel op basis van laatstgenoemde bepaling enkel mogelijk is indien het persoonlijke gedrag van de betrokkene wees op een concreet gevaar voor nieuwe ernstige verstoringen van de openbare orde. Die maatregel kan dus niet na een strafrechtelijke veroordeling automatisch worden gelast ter algemene preventie (zie arrest Nazli, reeds aangehaald, punten 61, 63 en 64).

25 Gelet op het voorgaande dient op de gestelde vraag te worden geantwoord dat een Turks onderdaan die krachtens artikel 6, lid 1, derde streepje, van besluit nr. 1/80 over het recht van vrije toegang tot iedere arbeid in loondienst te zijner keuze beschikt, dit recht niet verliest wegens het niet verrichten van arbeid gedurende zijn hechtenis, ook gedurende verscheidene jaren, wanneer zijn afwezigheid van de legale arbeidsmarkt van de lidstaat van ontvangst slechts tijdelijk is.

De door die bepaling aan de betrokkene toegekende rechten inzake arbeid en, daarmee samenhangend, verblijf, kunnen enkel worden beperkt om redenen van openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid op basis van artikel 14, lid 1, van dit besluit, of op grond van de omstandigheid dat de betrokken Turkse

onderdaan niet binnen een redelijke termijn na zijn vrijlating een nieuwe dienstbetrekking heeft gevonden.

Kosten

26 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof van Justitie (Vijfde kamer) verklaart voor recht:

Een Turks onderdaan die krachtens artikel 6, lid 1, derde streepje, van besluit nr. 1/80 van 19 september 1980 betreffende de ontwikkeling van de associatie, dat is vastgesteld door de bij de associatieovereenkomst tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije ingestelde Associatieraad, over het recht van vrije toegang tot iedere arbeid in loondienst te zijner keuze beschikt, verliest dit recht niet wegens het niet verrichten van arbeid gedurende zijn hechtenis, ook gedurende verscheidene jaren, wanneer zijn afwezigheid van de legale arbeidsmarkt van de lidstaat van ontvangst slechts tijdelijk is.

De door die bepaling aan de betrokkene toegekende rechten inzake arbeid en, daarmee samenhangend, verblijf, kunnen enkel worden beperkt om redenen van openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid op basis van artikel 14, lid 1, van dit besluit, of op grond van de omstandigheid dat de betrokken Turkse onderdaan niet binnen een redelijke termijn na zijn vrijlating een nieuwe dienstbetrekking heeft gevonden.

ondertekeningen