DOMSTOLENS DOM (femte avdelningen)

den 7 juli 2005 *

I mål C-383/03,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 234 EG, som framställts av Verwaltungsgerichtshof (Österrike), genom beslut av den 4 september 2003, som inkom till domstolen den 12 september 2003, i målet

Ergül Dogan

mot

Sicherheitsdirektion für das Bundesland Vorarlberg,

meddelar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden R. Silva de Lapuerta samt domarna R. Schintgen (referent) och P. Kūris,

* Rättegångsspråk: tyska.

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

efter det skriftliga förfarandet,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

— Ergül Dogan, genom A. Summer, N. Schertler och N. Stieger, Rechtsanwälte,

— Österrikes regering, genom E. Riedl, i egenskap av ombud,

— Tysklands regering, genom A. Tiemann, i egenskap av ombud,

— Europeiska gemenskapernas kommission, genom G. Rozet och H. Kreppel, båda i egenskap av ombud,

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 6 i associeringsrådets beslut nr 1/80 av den 19 september 1980 om utveckling av associeringen (nedan

kallat beslut nr 1/80). Associeringsrådet inrättades genom Avtalet om upprättandet av en associering mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Turkiet, som undertecknades den 12 september 1963 i Ankara av Republiken Turkiet å ena sidan och medlemsstaterna i EEG och gemenskapen å andra sidan och som ingicks, godkändes och bekräftades för gemenskapens räkning genom rådets beslut 64/732/EEG av den 23 december 1963 (EGT 1964, 217, s. 3685).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan turkiske medborgaren Ergül Dogan och Sicherheitsdirektion für das Bundesland Vorarlberg (behörig österrikisk myndighet med ansvar för säkerhetsfrågor i Bundesland Vorarlberg) med avseende på ett utvisningsförfarande från Österrike.

Tillämpliga bestämmelser

3 I artikel 6.1 och 6.2 i beslut nr 1/80 föreskrivs följande:

"1. Med undantag för bestämmelserna i artikel 7 om familjemedlemmars rätt till anställning 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 företräde som skall ges arbetstagare från gemenskapens medlemsstater, i denna medlemsstat inom samma yrke besvara ett erbjudande om anställning från valfri arbetstagare 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.

2. Semesterperioder och föräldraledighet samt frånvaro på grund av arbetsskada eller kortvarig sjukdom skall jämställas med perioder av reguljär anställning. Perioder av ofrivillig arbetslöshet, som i vederbörlig ordning bekräftats av behöriga myndigheter, samt frånvaro med anledning av långvarig sjukdom skall inte inskränka de rättigheter som erhållits med anledning av den föregående anställningsperioden utan att de därmed jämställs med perioder av reguljär anställning."

4 I artikel 7 i beslut nr 1/80 föreskrivs följande:

"När en turkisk arbetstagare tillhör den reguljära arbetsmarknaden i en medlemsstat har dennes familjemedlemmar, under förutsättning att de har fått tillstånd att förena sig med honom

— rätt att efter minst tre års laglig bosättning i den medlemsstaten, och med förbehåll för den företrädesrätt som tillkommer arbetstagare från gemenskapens medlemsstater, anta erbjudanden om anställning,

— rätt att efter fem års laglig bosättning i denna medlemsstat utöva valfri avlönad verksamhet.

Barn till turkiska arbetstagare som har genomgått en yrkesutbildning i värdstaten kan, oavsett hur länge de har varit bosatta i den medlemsstaten, anta erbjudanden om anställning i den medlemsstaten, på villkor att en av föräldrarna har varit reguljärt anställd i åtminstone tre år i sagda medlemsstat."

5 Enligt artikel 14.1 i beslut nr 1/80 gäller följande:

"Bestämmelserna i detta avsnitt är tillämpliga med undantag för begränsningar som grundas på hänsyn till allmän ordning, allmän säkerhet och folkhälsan."

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågan

6 Det framgår av handlingarna att Ergül Dogan, född år 1948, motsätter sig det av Sicherheitsdirektion für das Bundesland Vorarlberg den 24 maj 2000 fattade beslutet om icke-tidsbegränsat förbud att vistas på österrikiskt territorium.

7 Ergül Dogan hade bott i Österrike i ungefär 27 år och varit lagligen anställd där under flera år när ovannämnda beslut fattades. Han är gift och far till fyra barn. Familjen fick åren 1975/76 tillstånd att förena sig med honom i värdmedlemsstaten.

8 Efter att Ergül Dogan begått ett allvarligt brott häktades han den 10 augusti 1998 och dömdes den 9 mars 1999 till tre års fängelse som han har avsonat i dess helhet.

9 Det omtvistade beslutet grundas på denna brottmålsdom. Enligt 36 § i den österrikiska utlänningslagen (BGBl. I, 1997/75) är villkoren för ett förbud mot att uppehålla sig i Österrike nämligen uppfyllda när en nationell domstol dömer en utlänning till ett ovillkorligt fängelsestraff på mer än tre månader. Ergül Dogan tvingades lämna Österrike eftersom den talan han väckt mot beslutet om icke-tidsbegränsat förbud att vistas i landet inte utgjorde något hinder för att verkställa beslutet.

10 Den hänskjutande domstolen konstaterade att Ergül Dogan hade förvärvat de rättigheter som föreskrivs i artikel 6.1 tredje strecksatsen i beslut nr 1/80 vid den tidpunkt dåhan häktades och dömdes, eftersom han varit reguljärt anställd utan uppehåll i mer än fyra år i Österrike.

11 Den hänskjutande domstolen har emellertid frågat sig om inte Ergül Dogan har förlorat dessa rättigheter på grund av fängelsestraffet. Den hänskjutande domstolen har frågat sig om, efter dom av den 10 februari 2000 i mål C-340/97, Nazli (REG 2000, s. I-957), det finns anledning att betrakta inte bara en häktning, utan mera allmänt varje frihetsberövande under en beaktansvärd period, i detta fall tre år, som ett tillfälligt avbrott i den turkiske arbetstagarens anknytning till den reguljära arbetsmarknaden i värdmedlemsstaten, som inte berör de rättigheter som han förvärvat såvitt han återupptar en avlönad verksamhet inom en skälig frist efter frigivningen, eller om, tvärtom, det förhållande att han inte arbetat på grund av att han avtjänat brottmålsstraffet inte utgör "ofrivillig arbetslöshet" i den mening som avses i artikel 6.2 andra meningen i beslut nr 1/80. Skälet till detta skulle vara att

fängelsestraffet beror på hans eget felaktiga beteende med följd att han förlorar de rättigheter som han redan har förvärvat.

12 Verwaltungsgerichtshof fann under dessa omständigheter att det för att avgöra målet vid den nationella domstolen är nödvändigt att tolka gemenskapsrätten och beslutade därför att vilandeförklara målet och att hänskjuta följande tolkningsfråga till domstolen:

"Skall artikel 6.2 i beslut nr 1/80 ... tolkas så, att en turkisk medborgare förlorar de rättigheter som han förvärvat enligt artikel 6.1 tredje strecksatsen i beslut 1/80 då han är frihetsberövad för att avtjäna ett fängelsestraff på tre år?"

Prövning av tolkningsfrågan

13 För att kunna besvara frågan på ett lämpligt sätt skall det genast påpekas att det framgår av själva lydelsen av artikel 6.1 i beslut nr 1/80 att — i motsats till den första och den andra strecksatsen i artikeln, som endast anger på vilka sätt en turkisk medborgare som lagligen rest in i en medlemsstat och där getts tillstånd att ta anställning får utöva verksamhet i värdmedlemsstaten, det vill säga antingen genom att fortsätta arbeta för samma arbetsgivare vid utgången av det första året av reguljär anställning (första strecksatsen) eller genom att efter tre år av reguljär anställning med undantag för det företräde som skall ges arbetstagare från medlemsstaterna besvara ett erbjudande om anställning från en annan arbetsgivare inom samma yrke

(andra strecksatsen) — den turkiske arbetstagaren enligt artikel 6.1 tredje strecksatsen inte endast ges en rätt att besvara ett befintligt erbjudande om anställning utan även en ovillkorlig rätt att söka och utöva valfri avlönad verksamhet (se dom av den 23 januari 1997 i mål C-171/95, Tetik (REG 1997, s. I-329), punkt 26, och domen i det ovannämnda målet Nazli, punkt 27).

14 Domstolen har för det första vid upprepade tillfällen uttalat att, när det rör sig om en turkisk arbetstagare, som, liksom Ergül Dogan, efter fyra års reguljär anställning, har rätt att fritt utöva valfri avlönad verksamhet i värdmedlemsstaten i enlighet med tredje strecksatsen i denna bestämmelse, bestämmelsens direkta effekt inte enbart har till följd att den berörde direkt på grundval av beslut nr 1/80 har en individuell rättighet vad avser anställning, utan den ändamålsenliga verkan av denna rätt förutsätter dessutom även med nödvändighet att det finns en motsvarande rätt att uppehålla sig i staten i fråga, en rätt som föreligger oberoende av om villkoren för förvärvandet av dessa rättigheter är uppfyllda (se dom av den 20 september 1990 i mål C-192/89, Sevince, REG 1990, s. I-3461, punkterna 29 och 31, svensk specialutgåva, volym 10, s. 507, av den 16 december 1992 i mål C-237/91, Kus, REG 1992, s. I-6781, punkt 33, svensk specialutgåva, volym 13, s. 243, domen i det ovannämnda målet Tetik, punkterna 26, 30 och 31 och domen i det ovannämnda målet Nazli, punkterna 28 och 40; se även, analogt, med avseende på artikel 7.1 andra strecksatsen i beslut nr 1/80, dom av den 16 mars 2000 i mål C-329/97, Ergat, REG 2000, s. I-1487, punkt 40, och av den 11 november 2004 i mål C-467/02, Cetinkaya, ännu ej offentliggjort i rättsfallssamlingen, punkt 31, och, med avseende på artikel 7.2 i beslut nr 1/80, dom av den 5 oktober 1994 i mål C-335/93, Eroglu, REG 1994, s. I-5113, punkt 20, och av den 19 november 1998 i mål C-210/97, Akman, REG 1998, s. I-7519, punkt 24).

15 Det är i själva verket endast inom ramen för uppbyggnadsskedet av de rättigheter som gradvis blir mer omfattande beroende på hur lång tid reguljär avlönad verksamhet utövats, vilka nämns i de tre strecksatserna i artikel 6.1 i beslut nr 1/80, och, således, för att kunna sammanräkna de olika anställningsperioder som är nödvändiga i detta hänseende, som det i artikel 6.2 föreskrivs vilken följd det får att av olika skäl göra uppehåll i arbetet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 juni 1995 i mål C-434/93, Bozkurt (REG 1995, s. I-1475), punkt 38 och domen i det ovannämnda målet Tetik, punkterna 36–39 och domen i det ovannämnda målet Nazli, punkt 40).

16 I gengäld förhåller det sig så att artikel 6.2 inte skall tillämpas när den turkiske arbetstagaren har uppfyllt villkoren i artikel 6.1 tredje strecksatsen i beslut nr 1/80 och följaktligen har den ovillkorliga rätt som föreskrivs i denna bestämmelse att fritt utöva valfri avlönad verksamhet liksom den motsvarande rätten till bosättning.

17 Av detta framgår, tvärtemot vad den österrikiska regeringen och den tyska regeringen har hävdat, att tolkningen av de rättigheter som ges en turkisk arbetstagare enligt artikel 6.1 tredje strecksatsen i beslut nr 1/80 inte är beroende av att frihetsberövande inte nämns i artikel 6.2. Dessa regeringar kan inte vinna framgång med argumentet att den turkiske arbetstagaren själv bär ansvaret för att inte ha stått till arbetsmarknadens förfogande under den period han var frihetsberövad, vilket skulle innebära att den period av arbetslöshet som blir följden av frihetsberövandet inte skall anses som "ofrivillig" i den mening som avses i artikel 6.2 andra meningen.

18 Det är å andra sidan rättspraxis att, för att den turkiske arbetstagarens rätt till fritt utövande av valfri avlönad verksamhet i den mening som avses i artikel 6.1 tredje strecksatsen i beslut nr 1/80 inte skall omintetgöras, nämnda bestämmelse skall tolkas så, att den inte enbart avser innehavet av en anställning, utan erbjuder en turkisk arbetstagare som redan lagenligt är integrerad på arbetsmarknaden i värdmedlemsstaten en ovillkorlig rätt att ta anställning, vilket inbegriper rätten att upphöra att utöva en yrkesverksamhet för att söka en annan valfri yrkesverksamhet (domen i det ovannämnda målet Nazli, punkt 35). I själva verket krävs det inte i artikel 6.1 tredje strecksatsen att anställningen i princip varit oavbruten, i motsats till vad som krävs enligt den första och den andra strecksatsen i samma artikel.

19 Domstolen har ur detta härlett att en turisk arbetstagare har rätt att tillfälligt avbryta sitt anställningsförhållande. Arbetstagaren fortsätter, trots att han avbrutit sin anställning, att tillhöra den reguljära arbetsmarknaden i värdmedlemsstaten i den mening som avses i artikel 6.1 i beslut nr 1/80 under den period som är nödvändig för att finna en annan avlönad verksamhet. Han kan således kräva att den staten förlänger hans uppehållstillstånd så att han fortsättningsvis skall kunna utöva sin rätt att fritt söka annan valfri avlönad verksamhet, förutsatt att han faktiskt söker arbete och, eventuellt, anmäler sig till arbetsförmedlingen för att finna ett nytt arbete inom en rimlig frist (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Tetik, punkterna 30, 31, 41, 46 och 48, och i det ovannämnda målet Nazli, punkterna 38 och 40).

20 Denna tolkning, som grundas på artikel 6.1 i beslut nr 1/80 och på den ändamålsenliga verkan hos bestämmelserna om rätten att ta anställning och om rätten till bosättning som tillerkänns den turkiske arbetstagaren enligt artikel 6.1 tredje strecksatsen, skall godtas oberoende av anledningen till att den berörde under en period inte stod till förfogande för arbetsmarknaden i värdmedlemsstaten, såvitt denna period var av tillfällig karaktär.

21 Om, såsom i målet vid den nationella domstolen, arbetstagaren inte har kunnat utföra ett arbete eftersom han varit frihetsberövad, är de närmare omständigheterna i princip utan betydelse, eftersom den berörde turkiske medborgarens frånvaro från arbetsmarknaden är begränsad i tiden.

22 Såsom följer av dom av den 29 april 2004 i de förenade målen C-482/01 och C-493/01, Orfanopoulos och Oliveri (REG 2004, s. I-5257), punkt 50, skall den lösning som föreskrivs i domen i det ovannämnda målet Nazli inte förstås så, att den begränsar sig till de särskilda förhållandena i domen i de ovannämnda förenade målen Orfanopoulos och Oliveri, eftersom den berörde arbetstagaren suttit häktad i mer än ett år och sedan dömts till ett frihetsstraff som helt kan avtjänas villkorligt. Lösningen är tvärtom helt och hållet överförbar, eftersom skälen är identiska men att ha varit tillfälligtvis frånvarande från den reguljära arbetsmarknaden till följd av verkställighet av ett ovillkorligt fängelsestraff. Det förhållandet att frihetsberövandet hindrade Ergül Dogan från att ta anställning, även under en längre tid, saknar

betydelse eftersom detta förhållande inte hindrar honom från att senare ha ett yrkesliv.

23 Förutom de fall där den berörde slutgiltigt har upphört att tillhöra den reguljära arbetsmarknaden i värdmedlemsstaten på grund av att han objektivt sett inte har någon chans att åter komma in på arbetsmarknaden eller har överskridit en skälig frist för att finna ett ny avlönad verksamhet efter att han frigetts, får de nationella myndigheterna inte begränsa de rättigheter som anges i artikel 6.1 tredje strecksatsen i beslut nr 1/80 om rätt att ta anställning och om rätt till bosättning av andra skäl än dem som anges i artikel 14.1 i beslut nr 1/80 (se domen i det ovannämnda målet Nazli, punkt 44).

24 Det är i detta hänseende viktigt att tillägga att det följer av rättspraxis att en utvisning med stöd av artikel 14.1 endast får beslutas om den berördes personliga uppförande innebär en konkret risk för nya allvarliga störningar av den allmänna ordningen. En utvisning får dock inte beslutas rutinmässigt efter en dom i ett brottmål och av allmänpreventiva skäl (se domen i det ovannämnda målet Nazli, punkterna 61, 63 och 64).

25 Mot bakgrund av det ovan anförda skall tolkningsfrågan besvaras så, att en turkisk medborgare som har rätt att utöva valfri avlönad verksamhet enligt artikel 6.1 tredje strecksatsen i beslut nr 1/80 inte förlorar denna rätt på grund av att han saknade anställning under den period han var frihetsberövad, även om frihetsberövandet avser flera år, eftersom hans frånvaro från den reguljära arbetsmarknaden i värdmedlemsstaten endast är av tillfällig karaktär.

De rättigheter som vederbörande tillerkänns enligt denna bestämmelse avseende rätten att ta anställning och den motsvarande rätten till bosättning får endast begränsas, med tillämpning av artikel 14.1 i beslut nr 1/80, av skäl som grundas på hänsyn till allmän ordning, allmän säkerhet och folkhälsan eller om den berörde

turkiske medborgaren har överskridit en skälig frist för att finna en ny avlönad verksamhet efter att han frigetts.

Rättegångskostnader

26 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

På dessa grunder beslutar domstolen (femte avdelningen) följande dom:

En turkisk medborgare som har rätt att utöva valfri avlönad verksamhet enligt artikel 6.1 tredje strecksatsen i beslut nr 1/80 av den 19 september 1980 om utveckling av associeringen, som antagits av associeringsrådet som inrättades genom Avtalet om upprättandet av en associering mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Turkiet, förlorar inte denna rätt på grund av att han saknade anställning under den period han var frihetsberövad, även om frihetsberövandet avser flera år, eftersom hans frånvaro från den reguljära arbetsmarknaden i värdmedlemsstaten endast är av tillfällig karaktär.

De rättigheter som vederbörande tillerkänns enligt denna bestämmelse avseende rätten att ta anställning och den motsvarande rätten till bosättning får endast begränsas, med tillämpning av artikel 14.1 i beslut nr 1/80, av skäl som grundas på hänsyn till allmän ordning, allmän säkerhet och folkhälsan eller om den berörde turkiske medborgaren har överskridit en skälig frist för att finna en ny avlönad verksamhet efter att han frigetts.

Underskrifter