DOMSTOLENS DOM
av den 16 december 1992*

I mål C-237/91

har Hessische Verwaltungsgerichtshof (Förbundsrepubliken Tyskland) till domstolen gett in en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 177 i EEG-fördraget i det mål som pågår vid den nationella domstolen mellan

Kazim Kus

och

Landeshauptstadt Wiesbaden.

Begäran avser tolkningen av artikel 6 i det genom associeringsavtalet mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Turkiet inrättade associeringsrådets beslut nr 1/80 av den 19 september 1980 om utvecklingen av associeringen.

DOMSTOLEN

sammansatt av avdelningsordföranden G. C. Rodríguez Iglesias, tf. ordförande, avdelningsordförandena M. Zuleeg och J. L. Murray samt domarna G. F. Mancini, R. Joliet, F. A. Schockweiler, J. C. Moitinho de Almeida, F. Grévisse och P. J. G. Kapteyn,

generaladvokat: M. Darmon,
justitiesekreterare: byrådirektören L. Hewlett,

som beaktat de skriftliga yttrandena från

— Kazim Kus, genom advokaten Reinhold Wendl, Wiesbaden,

* Rättegångsspråk: tyska.

— den tyska regeringen, genom Ernst Röder, Ministerialrat, förbundsekonomiministeriet, och Joachim Karl, Regierungsdirektor, samma ministerium, båda i egenskap av ombud,

— Europeiska gemenskapernas kommission, genom juridiske rådgivaren Jörn Pipkorn och Pieter Jan Kuyper, rättstjänsten, båda i egenskap av ombud,

som beaktat förhandlingsrapporten,

som beaktat de muntliga yttrandena från Kazim Kus, företrädd av professorn Hagen Lichtenberg, universitetet i Bremen, och advokaten Reinhold Wendl, den tyska regeringen, den nederländska regeringen, företrädd av J. W. de Zwaan, biträdande juridisk rådgivare i utrikesministeriet, i egenskap av ombud, Förenade kungarikets regering, företrädd av Sue Cochrane, Treasury Solicitor´s Department, och Richard Plender, QC, båda i egenskap av ombud samt kommissionen, framlagda vid sammanträde den 15 september 1992 och

som hört generaladvokatens förslag till avgörande, framlagt vid sammanträde den 10 november 1992,

meddelar följande

dom

1 Genom beslut av den 12 augusti 1991, som inkom till domstolen den 18 september 1991, har Hessische Verwaltungsgerichtshof ställt tre frågor enligt artikel 177 i EEG-fördraget om tolkningen av artikel 6 i det genom associeringsavtalet mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Turkiet inrättade associeringsrådets beslut nr 1/80 av den 19 september 1980 om utvecklingen av associeringen (nedan kallat beslut nr 1/80).

2 Dessa frågor har uppkommit i en tvist mellan turkiske medborgaren Kazim Kus och Landeshauptstadt Wiesbaden, företrädd av sin borgmästare, om vägran att förlänga ett uppehållstillstånd i Tyskland.

3 Av begäran om förhandsavgörande framgår att Kazim Kus inreste till Förbundsrepubliken Tysklands territorium den 24 augusti 1980 och gifte sig där med en tysk medborgare den 16 april 1981. Det framgår även av begäran om förhandsavgörande att Kazim Kus med stöd av giltigt arbetstillstånd

fortlöpande innehaft anställning i Tyskland sedan den 1 april 1982. Han arbetade först cirka sju år för samma företag, varefter han bytt arbetsgivare två gånger.

4 Genom beslut av den 6 augusti 1984 vägrade borgmästaren i Landeshauptstadt Wiesbaden att förlänga det uppehållstillstånd som Kazim Kus sedan den 27 april 1981 innehade i egenskap av make till en tysk medborgare och som hade upphört att gälla den 17 augusti 1983. Som grund för beslutet angavs att det ursprungliga skälet för hans vistelse i landet inte längre förelåg eftersom det dömts till äktenskapsskillnad mellan makarna Kus genom dom av den 18 oktober 1983, vilken vunnit laga kraft den 26 april 1984.

5 Efter att utan framgång i administrativ ordning ha överklagat borgmästarens beslut av den 6 augusti 1984 väckte Kazim Kus talan vid Verwaltungsgericht Wiesbaden. Genom beslut av den 23 maj 1985 förordnade sistnämnda domstol att det angripna beslutet tills vidare och med retroaktiv verkan inte skulle gälla. Genom dom av den 30 oktober 1987 upphävde Verwaltungsgericht Wiesbaden det angripna beslutet och förelade Landeshauptstadt Wiesbaden att förlänga Kazim Kus uppehållstillstånd.

6 Landeshauptstadt Wiesbaden överklagade till Hessische Verwaltungsgerichtshof. Den domstolen fann att Kazim Kus enligt tysk rätt inte hade rätt att beviljas uppehållstillstånd, men väckte emellertid frågan om inte en för Kazim Kus förmånligare lösning kunde följa av artikel 6 i beslut nr 1/80 som har följande lydelse:

"1. En turkisk arbetstagare som tillhör den reguljära arbetsmarknaden i en medlemsstat har, utan att det påverkar tillämpningen av bestämmelserna i artikel 7 om rätt till anställning för medlemmarna av hans familj, i den medlemsstaten

— efter ett års laglig anställning rätt till förnyelse av sitt arbetstillstånd avseende samma arbetsgivare, om han har anställning,

— efter tre års laglig anställning rätt att – med förbehåll för den företrädesrätt som tillkommer arbetstagare i gemenskapens medlemsstater – hos valfri arbetsgivare inom samma yrke söka annan anställning, som erbjuds på normala villkor och som registrerats hos medlemsstatens arbetsförmedlingar,

— efter fyra års laglig anställning rätt att ta anställning efter eget val.

...

3. De närmare bestämmelserna för tillämpning av punkterna 1 och 2 skall fastställas genom nationell reglering."

7 Hessische Verwaltungsgerichtshof beslöt därför att förklara målet vilande till dess att domstolen genom ett förhandsavgörande tagit ställning till följande frågor:

"1. Uppfyller en turkisk arbetstagare villkoren i artikel 6.1 tredje strecksatsen i det av associeringsrådet EEG–Turkiet fattade beslutet nr 1/80 om utvecklingen av associeringen, när han enligt den nationella lagstiftningen har rätt att uppehålla sig i landet under den tid förfarandet för beviljande av uppehållstillstånd pågår och när han under mer än fyra år innehaft anställning med stöd av denna uppehållsrätt och ett motsvarande arbetstillstånd?

2. Är bestämmelserna i artikel 6.1 första strecksatsen i ovannämnda beslut tillämpliga när en turkisk medborgare, som rest in till Förbundsrepubliken Tyskland för att ingå äktenskap med en tysk medborgare och vars äktenskap efter tre år upplösts genom äktenskapsskillnad, efter äktenskapsskillnaden ansöker om uppehållstillstånd för att kunna inneha anställning och han med stöd av giltigt arbetstillstånd redan innehaft anställning hos samma arbetsgivare under två och ett halvt år när ansökan avslås?

3. Kan en turkisk arbetstagare under de i fråga 1 eller 2 nämnda förutsättningarna direkt på grund av artikel 6.1 första eller tredje strecksatsen i ovannämnda beslut förutom förlängt arbetstillstånd även begära förlängt uppehållstillstånd, eller hör regleringen av de uppehållsrättsliga följderna av associationsrådet EEG–Turkiets beslut om rätt till anställning till de genomförandebestämmelser som medlemsstaterna enligt artikel 6.3 i beslutet skall fastställa på eget ansvar utan att vara bundna av gemenskapsrätten?

8 För en utförligare redogörelse för omständigheterna i tvisten vid den nationella domstolen, rättegångens förlopp och de till domstolen avgivna yttrandena hänvisas till förhandlingsrapporten. Handlingarna i målet i dessa delar återges i det följande endast i den mån domstolens argumentation kräver det.

9 Den tyska regeringen har uttryckligen uppmanat domstolen att ompröva sin behörighet att inom ramen för artikel 177 i fördraget ta ställning till tolkningen av de beslut som fattats av ett organ som inrättats genom ett associeringsavtal för ett genomföra detsamma. Domstolen anmärker därför att inget har framkommit av de i förevarande mål avgivna yttrandena som kan föranleda domstolen att frångå vad den i detta hänseende fastställde i domen av den 20 september 1990 i målet C-192/1989 Sevince mot Staatssecretaris van Justitie (Rec. s. I-3461).

10 Inledningsvis skall det konstateras att alla tre frågorna avser ställningen för en turkisk arbetstagare som redan har tillstånd att uppehålla sig på en medlemsstats territorium.

Den första frågan

11 Genom den första frågan begär den nationella domstolen besked huruvida artikel 6.1 tredje strecksatsen i beslut nr 1/80 skall tolkas så att en turkisk arbetstagare uppfyller villkoret i bestämmelsen om minst fyra års laglig anställning när han innehaft denna anställning med stöd av en uppehållsrätt som tillerkänts honom enbart på grund av nationella regler som tillåter att han uppehåller sig i värdlandet under förfarandet för beviljande av ett uppehållstillstånd.

12 Det skall i detta avseende erinras om att det följer av den ovan angivna Sevince-domen att laglig anställning i den mening som avses i artikel 6.1 tredje strecksatsen i beslut nr 1/80 förutsätter att personen ifråga har en varaktig och inte endast tillfällig ställning på arbetsmarknaden (punkt nr 30 i domen) och att en turkisk arbetstagare inte befinner sig i en sådan ställning under en tid då han, till följd av den suspensiva verkan av hans talan mot ett beslut varigenom han vägrats uppehållstillstånd, i avvaktan på målets utgång tillfälligt får uppehålla sig i den ifrågavarande medlemsstaten och där inneha en anställning (punkt 31).

13 Detta måste även gälla i ett fall som det i målet vid den nationella domstolen, där talan inte på grund av lag utan vidare har en suspensiv verkan men där en domstol förordnar om detta med retroaktiv verkan. Såsom generaladvokaten anfört i punkt 30 i sitt förslag till avgörande gäller den suspensiva verkan i båda fallen endast för den tid rättegången pågår och innebär att sökanden i avvaktan på ett slutligt avgörande om sin uppehållsrätt tillfälligt får uppehålla sig i den ifrågavarande staten och arbeta där.

14 Detta gäller även om personen i fråga, som i målet vid den nationella domstolen, får sin rätt till uppehållstillstånd fastställd genom en dom i första instans, vilken emellertid till följd av överklagande kan upphävas och därför inte slutgiltigt reglerar hans ställning vad gäller uppehållsrätten.

15 Grunden för att domstolen i ovan angivna punkt 31 i Sevince-domen inte som lagliga anställningsperioder bedömde sådana perioder som personen i fråga fullgjorde, medan hans talan mot det beslut varigenom han förvägrades uppehållsrätt hade suspensiv verkan, var nämligen att undvika att en turkisk arbetstagare under en period, då han endast åtnjuter tillfällig uppehållsrätt i avvaktan på målets utgång, skaffar sig möjlighet att uppfylla detta villkor och därmed att förvärva den uppehållrätt som är oskiljaktigt förenad med den i artikel 6.1 tredje strecksatsen i beslut nr 1/80 föreskrivna rätten att ta anställning efter eget val.

16 Denna grund gäller så länge som det inte är slutgiltigt fastställt att den berörda personen under den ifrågavarande perioden hade en laglig uppehållsrätt. I annat fall skulle ett domstolsavgörande genom vilket han slutgiltigt vägras denna rätt komma att sakna verkan och därmed göra det möjligt för honom att förvärva de rättigheter som anges i artikel 6.1 tredje strecksatsen under en tid då han inte uppfyllde villkoren i den bestämmelsen.

17 Kazim Kus invändning att ett bortseende från en dom i första instans som bekräftar en turkisk medborgares uppehållsrätt skulle kunna innebära att personen ifråga berövas sina rättigheter enligt artikel 6.1 i beslut nr 1/80 även genom en rättsstridig vägran att förlänga ett uppehållstillstånd, är inte relevant eftersom den berörda personen, om denna uppehållsrätt slutgiltigt erkänns, skall behandlas retroaktivt som om han under den ifrågavarande perioden haft en inte endast tillfälligt uppehållsrätt och följaktligen en varaktig ställning på arbetsmarknaden.

18 Svaret på den första frågan blir alltså följande. Artikel 6.1 tredje strecksatsen i beslut nr 1/80 skall tolkas så att en turkisk arbetstagare inte uppfyller villkoret i bestämmelsen om minst fyra års laglig anställning när han innehaft denna anställning med stöd av en uppehållsrätt som tillerkänts honom enbart på grund av nationella regler som tillåter att han uppehåller sig i värdlandet under förfarandet för beviljandet av ett uppehållstillstånd. Detta gäller även om han fått sin uppehållsrätt bekräftad genom en dom i första instans som överklagats.

Den andra frågan

19 Genom den andra frågan önskar den nationella domstolen få veta om artikel 6.1 första strecksatsen i beslut nr 1/80 skall tolkas så att en turkisk medborgare som fått uppehållstillstånd avseende en medlemsstats territorium för att där ingå äktenskap med en medborgare i denna medlemsstat 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.

20 Det skall i det avseendet först erinras om att bestämmelserna i artikel 6.1 i beslut nr 1/80 endast reglerar den turkiske arbetstagarens situation i anställningshänseende utan att uttala sig om dennes uppehållsrätt (se ovan angivna dom i Sevince-målet, punkt 28).

21 Det skall vidare anmärkas att bestämmelserna enligt sin ordalydelse gäller turkiska arbetstagare som tillhör den reguljära arbetsmarknaden i en medlemsstat och att det enligt artikel 6.1 första strecksatsen är tillräckligt att en turkisk arbetstagare har innehaft en laglig anställning under mer än ett år för att han skall ha rätt till förlängning av sitt arbetstillstånd avseende samma arbetsgivare. Enligt den bestämmelsen är alltså inte denna rätt beroende av något annat villkor, såsom de omständigheter under vilka inrese- och uppehållsrätt erhållits.

22 Även om således en laglig anställning i den mening som avses i dessa bestämmelser förutsätter en varaktig och inte endast tillfällig ställning på arbetsmarknaden och därmed förekomsten av en oomtvistad uppehållsrätt eller till och med, om så behövs, innehav av ett lagligt uppehållstillstånd, så är inte grunderna för erkännandet av denna rätt eller beviljandet av detta tillstånd avgörande för bestämmelsernas tillämpning.

23 Så snart en turkisk arbetstagare innehaft en anställning under mer än ett år med stöd av giltigt arbetstillstånd skall han därför anses uppfylla villkoren i artikel 6.1 första strecksatsen i beslut nr 1/80, även om hans uppehållstillstånd ursprungligen beviljades honom för andra ändamål än att ta anställning.

24 Förenade kungarikets regering har under den muntliga förhandlingen gjort gällande att en sådan uppfattning kan leda till att turkiska medborgare behandlas olika beroende på om den nationella lagstiftningen i den medlemsstat där de uppehåller sig tillåter dem att arbeta, om den ursprungliga anledningen till deras vistelse inte var att ta anställning.

25 Det skall emellertid fastslås att en sådan situation endast är följden av den omständigheten 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 Svaret på den andra frågan blir därför följande. Artikel 6.1 första strecksatsen i beslut nr 1/80 skall 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.

Den tredje frågan

27 Genom den tredje frågan begär den nationella domstolen i huvudsak besked huruvida en turkisk arbetstagare som uppfyller villkoren i artikel 6.1 första eller tredje strecksatsen i beslut nr 1/80 kan åberopa dessa bestämmelser direkt för att förutom förlängning av arbetstillståndet erhålla förlängning av uppehållstillståndet.

28 Det skall i detta avseende först erinras om att domstolen i den ovan angivna Sevince-domen har slagit fast att artikel 6.1 i beslut nr 1/80 har direkt effekt i Europeiska gemenskapens medlemsstater (punkt 2 i domslutet).

29 I samma dom fastslog domstolen angående artikel 6 tredje strecksatsen i beslut nr 1/80 att det, 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 (punkt 29 i domskälen).

30 Detsamma gäller även för artikel 6.1 första strecksatsen i beslut nr 1/80, eftersom det utan en uppehållsrätt skulle vara lika verkningslöst att efter ett års laglig anställning bevilja en turkisk arbetstagare en rätt till förlängning av hans arbetstillstånd avseende samma arbetsgivare.

31 Denna slutsats kullkastas inte av att enligt artikel 6.3 i beslut nr 1/80 de närmare bestämmelserna för tillämpning av punkt 1 skall fastställas genom nationell reglering. Som domstolen redan klargjort i den ovan nämnda Sevince-domen, punkt 22, preciserar nämligen artikel 6.3 i beslut nr 1/80 endast medlemsstaternas skyldighet att vidta de administrativa åtgärder som genomförandet av bestämmelserna i förekommande fall innebär, utan att medlemsstaterna ges möjlighet att villkora eller inskränka tillämpningen av den precisa och ovillkorliga rätt som bestämmelsen tillerkänner turkiska arbetstagare.

32 Den tyska regeringen har i sina yttranden till domstolen uttryckligen bestritt att det måste finnas ett samband mellan rätten till tillträde till arbetsmarknaden och uppehållsrätten. Den tyska regeringen har därvid gjort gällande att det även i fråga om den fria rörligheten för arbetstagare inom gemenskapen kan uppstå situationer där dessa två aspekter inte nödvändigtvis sammanfaller. Som exempel har den tyska regeringen hänvisat till dels rådets direktiv 64/221/EEG av den 25 februari 1964 om samordningen av särskilda åtgärder som gäller utländska medborgares rörlighet och bosättning och som är berättigade med hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa (EGT 1964, 56, s. 850, fransk version; svensk specialutgåva, del 05, volym 01), vars artiklar 3.2 och 4.1 gör det möjligt att återkalla eller vägra uppehållsrätt på grund av vissa brott eller vissa sjukdomar, dels domen av den 26 februari 1991 i målet C-292/89 Antonissen (Rec. s. I-745) av vilken framgår att en gemenskapsmedborgare, som utan framgång sökt arbete, kan få sin

uppehållsrätt tidsmässigt begränsad, utan att för den skull förlora sin obegränsade rätt till tillträde till arbetsmarknaden.

33 Inget av dessa exempel är emellertid relevant. De visar nämligen inte på något sätt att en enskild person kan ta i anspråk rätten till tillträde till arbetsmarknaden utan uppehållsrätt. Exemplen understryker tvärtom att uppehållsrätten är oundgänglig för att kunna ta och inneha en anställning.

34 För det första är det för att förhindra att en så grundläggande rättighet som arbetstagarnas fria rörlighet överdrivet begränsas som det i artikel 3.2 i direktiv 64/221 föreskrivs att tidigare domar för brott inte i sig skall utgöra anledning att vidta åtgärder med hänsyn till allmän ordning eller säkerhet samt i artikel 4.1 att endast vissa sjukdomar, som dessutom uttömmande räknas upp i bilagan, kan motivera att inresa till en medlemsstats territorium eller utfärdandet av ett första uppehållstillstånd vägras. För övrigt tillåter även beslut nr 1/80 – liksom artikel 48.3 i fördraget och direktiv 64/221 – enligt artikel 14.1 i beslutet sådana begränsningar av de i beslutet föreskrivna rättigheterna som grundas på hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa.

35 För det andra har domstolen i den ovan nämnda Antonissen-domen på grundval av fördragets bestämmelser om arbetstagarnas fria rörlighet slagit fast att gemenskapsmedborgarna har rätt att uppehålla sig på medlemsstaternas territorium inte endast för att anta faktiska erbjudanden om anställning utan även för att söka sådan anställning.

36 Svaret på den tredje frågan blir därför att en turkisk arbetstagare, som uppfyller villkoren i artikel 6.1 första eller tredje strecksatsen i beslut nr 1/80, kan åberopa dessa bestämmelser direkt för att förutom förlängning av arbetstillståndet erhålla förlängning av uppehållstillståndet.

Rättegångskostnader

37 De kostnader som har förorsakats Tysklands, Nederländernas och Förenade kungarikets regeringar och Europeiska gemenskapernas kommission, som har inkommit med yttrande till domstolen, är inte ersättningsgilla. Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den domstolen att besluta om rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

– angående de frågor som genom beslut av den 12 augusti 1991 förts vidare av Hessische Verwaltungsgerichtshof – följande dom:

1) **Artikel 6.1 tredje strecksatsen i det genom avtalet om upprättandet av en associering mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Turkiet inrättade associeringsrådets beslut nr 1/80 av den 19 september 1980 om utvecklingen av associeringen skall tolkas så att en turkisk arbetstagare inte uppfyller villkoret i bestämmelsen om minst fyra års laglig anställning när han innehaft denna anställning med stöd av en uppehållsrätt som tillerkänts honom enbart på grund av nationella regler som tillåter att han uppehåller sig i värdlandet under förfarandet för beviljandet av ett uppehållstillstånd. Detta gäller även om han fått sin uppehållsrätt bekräftad genom en dom i första instans som överklagats.**

2) **Artikel 6.1 första strecksatsen i beslut nr 1/80 skall 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.**

3) **En turkisk arbetstagare, som uppfyller villkoren i artikel 6.1 första eller tredje strecksatsen i beslut nr 1/80, kan åberopa dessa bestämmelser direkt för att förutom förlängning av arbetstillståndet erhålla förlängning av uppehållstillståndet.**

Rodríguez Iglesias Zuleeg Murray Mancini

Joliet Schockweiler Moitinho de Almeida Grévisse Kapteyn

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 16 december 1992.

J.-G. Giraud
Justitiesekreterare

Rodríguez Iglesias
Avdelningsordförande
Tf.ordförande