DOMSTOLENS DOM (Tredje Afdeling)

2. juni 2005 *

I sag C-136/03,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 234 EF, indgivet af Verwaltungsgerichtshof (Østrig) ved afgørelse af 18. marts 2003, indgået til Domstolen den 26. marts 2003, i sagerne:

Georg Dörr

mod

Sicherheitsdirektion für das Bundesland Kärnten,

og

Ibrahim Ünal

mod

Sicherheitsdirektion für das Bundesland Vorarlberg,

* Processprog: tysk.

har

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, A. Rosas (refererende dommer), og dommerne A. Borg Barthet, S. von Bahr, J. Malenovský og U. Lõhmus,

generaladvokat: M. Poiares Maduro
justitssekretær: ekspeditionssekretær M. Múgica Arzamendi

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 8. september 2004,

efter at der er afgivet indlæg af:

— Georg Dörr og Ibrahim Ünal ved Rechtsanwalt W. Weh og M. Alge

— den østrigske regering ved H. Dossi og M. Burgstaller, som befuldmægtigede

— den tyske regering ved A. Tiemann, som befuldmægtiget

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved M. Condou-Durande, D. Martin og H. Kreppel, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 21. oktober 2004,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 8 og 9 i Rådets direktiv 64/221/EØF af 25. februar 1964 om samordning af de særlige foranstaltninger, som gælder for udlændinge med hensyn til rejse og ophold, og som er begrundet i hensynet til den offentlige orden, sikkerhed og sundhed (EFT 1963-1964, s. 109), samt artikel 6 og 7 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, herefter »associeringsaftalen«).

2 Denne anmodning er blevet fremsat i to sager, den ene mellem den tyske statsborger Georg Dörr og Sicherheitsdirektion für das Bundesland Kärnten og den anden mellem den tyrkiske statsborger Ibrahim Ünal og Sicherheitsdirektion für das Bundesland Vorarlbergt, idet disse myndigheder besluttede at bringe de pågældendes ophold på østrigsk område til ophør på baggrund af straffelovsovertrædelser, som de pågældende havde begået.

Retsforskrifter

Fællesskabsbestemmelser

Direktiv 64/221

3 Ifølge artikel 1, stk. 1, i direktiv 64/221 angår dette de statsborgere i en medlemsstat, der opholder sig i eller begiver sig til en anden af Fællesskabets medlemsstater enten for at yde lønnet arbejde eller udøve selvstændig erhvervsvirksomhed eller for at modtage tjenesteydelser.

4 I henhold til direktivets artikel 2, stk. 1, vedrører det navnlig bestemmelser om udstedelse og forlængelse af opholdstilladelse og om udvisning, som træffes af medlemsstaterne af hensyn til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed.

5 Direktivets artikel 8 har følgende ordlyd:

»Den pågældende skal have samme adgang til at påklage den beslutning, hvorved indrejse, udstedelse eller forlængelse af opholdstilladelse nægtes, eller beslutningen om udvisning, som indlændinge har med hensyn til administrative afgørelser.«

6 Artikel 9, stk. 1, i direktiv 64/221 har følgende ordlyd:

»Hvis der ingen retsmidler findes, eller hvis retsmidlerne kun tager sigte på spørgsmålet om beslutningens lovlighed, eller ikke har opsættende virkning, må beslutning om nægtelse af forlængelse af opholdstilladelse eller om udvisning af en indehaver af opholdstilladelse, bortset fra påtrængende tilfælde, ikke træffes af den administrative myndighed før efter indhentet udtalelse fra en kompetent myndighed i værtslandet, over for hvilken den pågældende skal kunne fremføre sit forsvar og lade sig bistå eller repræsentere i overensstemmelse med den fremgangsmåde, der er fastsat i den nationale lovgivning.

Denne myndighed skal være en anden end den, der er kompetent til at træffe beslutning om nægtelse af forlængelse af opholdstilladelse eller om udvisning.«

Associeringen mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Republikken Tyrkiet

7 I henhold til associeringsaftalens artikel 2, stk. 1, har den til formål at fremme en stadig og afbalanceret styrkelse af de økonomiske og handelsmæssige forbindelser mellem parterne. I henhold til samme aftales artikel 12 forfølges dette formål særligt ved gradvis at gennemføre arbejdskraftens frie bevægelighed. I henhold til fjerde betragtning til aftalens artikel 28 har den til formål at forbedre det tyrkiske folks levestandard og senere at lette Republikken Tyrkiets optagelse i Fællesskabet.

8 Den tillægsprotokol, der blev undertegnet den 23. november 1970 i Bruxelles og indgået, godkendt og bekræftet på Fællesskabets vegne ved Rådets forordning (EØF) nr. 2760/72 af 19. december 1972 (*Samling af Aftaler Indgået af De Europæiske Fællesskaber*, bind 3, s. 581, herefter »tillægsprotokollen«), fastsætter ifølge artikel 1 vilkårene, retningslinjerne og tempoet for gennemførelsen af den overgangsfase, der er omhandlet i associeringsaftalens artikel 4. Protokollen udgør ifølge sin artikel 62 en integrerende del af aftalen.

9 Tillægsprotokollen indeholder et afsnit II, der har overskriften »Bevægelighed for personer og tjenesteydelser«, hvis kapitel I vedrører »Arbejdskraften«.

10 Tillægsprotokollens artikel 36, der er indeholdt i kapitel I, bestemmer:

»Arbejdskraftens frie bevægelighed mellem Fællesskabets medlemsstater og Tyrkiet vil blive gradvist gennemført i overensstemmelse med de i artikel 12 i associeringsaftalen anførte principper mellem afslutningen af det tolvte og toogtyvende år for aftalens ikrafttræden.

Associeringsrådet træffer beslutning om de nødvendige retningslinjer med henblik herpå.«

11 Afgørelse nr. 1/80 har ifølge sin tredje betragtning til formål på det sociale område at forbedre den ordning, som anvendes på arbejdstagerne og deres familiemedlemmer.

12 Artikel 6, 7 og 14 i afgørelse nr. 1/80 er indeholdt i afgørelsens kapitel II, der har overskriften »Bestemmelser på det sociale område«, afsnit 1, vedrørende »Beskæftigelsesforhold og arbejdskraftens frie bevægelighed«.

13 Artikel 6, stk. 1, er affattet således:

»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 arbejdstilladelser 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 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.«

14 Artikel 7 vedrører den frie adgang til beskæftigelse for en tyrkisk arbejdstagers familiemedlemmer, som har fået tilladelse til at flytte til den pågældende medlemsstat.

15 Artikel 14, stk. 1, er affattet således:

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

De nationale bestemmelser

16 I § 10, stk. 2, nr. 3, i forbundslov om udlændinges indrejse, ophold og etablering (Fremdengesetz, herefter »udlændingeloven«) bestemmes det i den version, der var gældende på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen, at udstedelse af en opholdstilladelse bør afvises, hvis udlændingens ophold er en fare for den offentlige ro, orden og sikkerhed.

17 Lovens § 34, stk. 1, nr. 2, bestemmer, at udlændinge, der har ret til at bo på forbundsstatens område, eller som opholder sig dér under proceduren med henblik på udstedelse af en ny opholdstilladelse, kan udvises, hvis en afvisningsgrund er til hinder for, at der kan udstedes en ny opholdstilladelse.

18 Udlændingelovens § 36, stk. 1, nr. 1 og 2, bestemmer, at der kan træffes afgørelse om opholdsforbud over for en udlænding, hvis der er bestemte årsager, der støtter en antagelse om, at hans ophold udgør en fare for den offentlige orden og sikkerhed eller er i konflikt med de øvrige offentlige interesser, som er nævnt i artikel 8, stk. 2, i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950. I henhold til samme § 36, stk. 2, nr. 1, skal der ved bestemte årsager i stk. 1's forstand bl.a. forstås en situation, hvor en udlænding ved en indenlandsk ret er blevet idømt en ubetinget frihedsstraf på mindst tre måneder, en delvis betinget frihedsstraf, en betinget fængselsstraf på mere end seks måneder, eller den situation, at han mere end én gang er blevet endeligt dømt for strafbare handlinger, der udspringer af samme kriminelle adfærdsmønster.

19 I medfør af udlændingelovens § 48, stk. 1, kan der kun meddeles opholdsforbud til EØS-borgere eller statsborgere fra tredjelande, der har en positiv særstilling, når de ved deres adfærd bringer den offentlige orden eller sikkerhed i fare. § 48, stk. 3, præciserer, at personer, der er omfattet af en beslutning om udvisning eller har fået meddelt et opholdsforbud, automatisk indrømmes en frist på en måned, inden beslutningen gennemføres, medmindre hensynet til den offentlige orden eller den nationale sikkerhed kræver, at den pågældende øjeblikkeligt forlader landet.

20 I medfør af lovens § 88, stk. 1, er det de administrative myndigheder på distriktsplan (Bezirksverwaltungsbehörde), der i første instans træffer afgørelse om opholdsforbud, såfremt ikke andet er fastsat.

21 Som affattet på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen havde § 66 i forvaltningsloven (Allgemeine Verwaltungsverfahrensgesetz) følgende ordlyd:

»1) Nødvendige supplerende undersøgelser skal udføres enten af klageinstansen selv, eller den kan lade en underordnet myndighed udføre disse.

2) Er sagen for klageinstansen så mangelfuldt oplyst, at det er nødvendigt at afholde eller genoptage en mundtlig sagsbehandling, kan klageinstansen ophæve den påklagede afgørelse og hjemvise sagen til fornyet behandling og meddelelse af en ny afgørelse i underinstansen.

3) Klageinstansen kan imidlertid også selv gennemføre en mundtlig sagsbehandling med umiddelbar bevisoptagelse, hvis der derved kan spares tid og omkostninger.

4) Bortset fra det i stk. 2 nævnte tilfælde træffer klageinstansen, for så vidt klagen ikke må afvises af formelle grunde eller er indgivet for sent, altid selv afgørelse i sagen. Klageinstansen har kompetence til at sætte sin vurdering i stedet for den underordnede myndigheds og dermed ændre den påklagede afgørelse både til fordel og til ugunst for klageren.«

22 I henhold til § 144 i forbundsforfatningen (Bundes-Verfassungsgesetz) pådømmer Verfassungsgerichtshof spørgsmål om, hvorvidt afgørelser er retsstridige i relation til forfatningssikrede rettigheder.

23 Artikel 85 i lov om Verfassungsgerichtshof (Verfassungsgerichtshofgesetz) i den affattelse, der var i kraft på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen, har følgende ordlyd:

»1) Søgsmål har ikke opsættende virkning.

2) Efter klagers begæring skal Verfassungsgerichtshof afsige kendelse om, at søgsmålet har opsættende virkning, for så vidt som der ikke er tvingende offentlige interesser, der taler herimod, og det efter afvejning af alle relevante interesser må konstateres, at fuldbyrdelsen af afgørelsen eller tredjemands udøvelse af en ret, der er tildelt ham ved afgørelsen, ville påføre sagsøgeren en uforholdsmæssig skade. Hvis de omstændigheder, der var afgørende for beslutningen om, hvorvidt søgsmålet skulle have opsættende virkning, har ændret sig væsentligt, skal der efter begæring fra sagsøgeren, myndigheden (§ 83, stk. 1) eller en eventuel anden berørt træffes en ny afgørelse om spørgsmålet.

3) Kendelser, der afsiges i medfør af stk. 2, skal meddeles sagsøgeren, myndigheden [...] og eventuelle andre berørte parter. I tilfælde af, at søgsmålet tillægges opsættende virkning, skal myndighederne udsætte fuldbyrdelsen af den anfægtede forvaltningsakt og træffe de i så henseende nødvendige forholdsregler. Den, der ved den anfægtede afgørelse er blevet tillagt en ret, må ikke udøve retten.

4) Når Verfassungsgerichtshof ikke er i ordinær session, træffes afgørelser i medfør af stk. 2 efter indstilling fra retsassessor af Verfassungsgerichtshofs præsident.«

24 I henhold til Verfassungsgerichtshofgesetz' § 87, stk. 1, skal Verfassungsgerichtshof afgøre, om der har fundet en krænkelse af forfatningssikrede rettigheder sted, eller om sagsøgerens rettigheder er blevet krænket ved anvendelse af en lovstridig bekendtgørelse, en forfatningsstridig lov eller en retsstridig statslig overenskomst, og i givet fald ophæve den anfægtede forvaltningsakt.

25 Som affattet på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen havde § 30 i lov om Verwaltungsgerichtshof (Verwaltungsgerichtshofgesetz) følgende ordlyd:

»1) Søgsmål har i henhold til lovgivningen ikke opsættende virkning [...].

2) Efter sagsøgers begæring skal Verwaltungsgerichtshof dog afsige kendelse om, at søgsmålet har opsættende virkning, for så vidt som der ikke er tvingende offentlige interesser, der taler herimod, og det efter afvejning af alle relevante interesser må konstateres, at fuldbyrdelsen af afgørelsen eller tredjemands udøvelse af en ret, der er tildelt ham ved afgørelsen, ville påføre sagsøgeren en uforholdsmæssig skade. [...]

3) Kendelser, der afsiges i medfør af stk. 2, skal meddeles alle parter. I tilfælde af, at søgsmålet tillægges opsættende virkning, skal myndighederne udsætte fuldbyrdelsen af den anfægtede forvaltningsakt og træffe de i så henseende nødvendige foranstaltninger. Den, der ved den anfægtede afgørelse er blevet tillagt en ret, må ikke udøve retten.«

26 Lovens § 41, stk. 1, bestemmer, at Verwaltungsgerichtshof skal efterprøve den anfægtede afgørelse på grundlag af de oplysninger, som den pågældende myndighed har lagt til grund.

27 I henhold til samme lovs § 42, stk. 1, skal Verwaltungsgerichtshof træffe afgørelse om alle tvister. I denne afgørelse skal søgsmålet i princippet enten kendes ubegrundet, eller den anfægtede afgørelse skal ophæves.

Tvisterne i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

28 Georg Dörr er tysk statsborger, og han er gift. Han har siden 1992 boet i Østrig, hvor han er erhvervsmæssigt beskæftiget, og i 1995 flyttede hans familie også til landet. Han er bl.a. på grund af særlig groft bedrageri blevet idømt fængselsstraf på 18 måneder, hvoraf de 12 måneder er gjort betingede.

29 Ved Bezirkshauptmannschaft Klagenfurts afgørelse af 1. oktober 1998 blev Georg Dörr i medfør af udlændingelovens § 48, stk. 1 og 3, og § 36, stk. 1, nr. 1, meddelt et opholdsforbud med gyldighed i ti år.

30 Da Sicherheitsdirektion für das Bundesland Kärnten ved afgørelse af 4. december 1998 afviste Georg Dörrs klage i henhold til forvaltningsloven § 66, stk. 4, har han indbragt sagen for Verwaltungsgerichtshof.

31 Ibrahim Ünal er tyrkisk statsborger. Han har i flere år opholdt sig lovligt i Østrig, hvor han er erhvervsmæssigt beskæftiget. Han er flere gange blevet idømt bøder — to gange for slagsmål og en gang for overtrædelse af lov om kørekort (Führerscheingesetz).

32 Ved afgørelse af 23. marts 2001 traf Bezirkshauptmannschaft Dornbirn afgørelse om udvisning af Ibrahim Ünal i medfør af udlændingelovens § 34, stk. 1, nr. 2, sammenholdt med § 10, stk. 2, nr. 3.

33 Da Sicherheitsdirektion für das Bundesland Vorarlberg ved afgørelse af 3. oktober 2001 afviste Ibrahim Ünals klage i henhold til forvaltningsloven § 66, stk. 4, har han ligeledes indbragt sagen for Verwaltungsgerichtshof.

34 Verwaltungsgerichtshof har truffet kendelse om, at sagerne skal forenes med henblik på behandling og pådømmelse. Retten er i tvivl om, dels hvorvidt den retsbeskyttelse, der er fastlagt i den østrigske retsorden, er forenelig med kravene i direktiv 64/221, dels hvorvidt disse krav finder anvendelse på tyrkiske arbejdstagere, hvis retsstilling er fastlagt i afgørelse nr. 1/80.

35 Under disse omstændigheder har Verwaltungsgerichtshof besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal artikel 8 og 9 i [...] direktiv 64/221 [...] fortolkes således, at de administrative myndigheder — uanset at den kompetente myndigheds afgørelse kan rekurreres til en højere administrativ myndighed — ikke må træffe en beslutning om udvisning — bortset fra tilfælde af uopsættelighed — uden først at have indhentet en udtalelse fra en kompetent myndighed (som ikke findes i

østrigsk ret) i henhold til direktivets artikel 9, stk. 1, såfremt der kun er mulighed for at indbringe myndighedernes beslutning for domstole, der er kompetente med hensyn til offentlig ret og er underlagt følgende begrænsninger: Indbringelse af sagen for domstolene har ikke opsættende virkning, domstolene har ikke mulighed for at prøve hensigtsmæssigheden af den pågældende afgørelse, og de kan kun annullere den anfægtede afgørelse. Derudover er den ene domstol (Verwaltungsgerichtshof) i sin prøvelse begrænset til at undersøge, om afgørelsen følger logisk af de fastslåede faktiske omstændigheder, mens den undersøgelse, der foretages af den anden domstol (Verfassungsgerichtshof), derudover yderligere er indskrænket til en prøvelse af, om forfatningssikrede rettigheder er blevet krænket?

2) Finder retssikkerhedsgarantierne [...] i artikel 8 og 9 [i direktiv 64/221] anvendelse på tyrkiske statsborgere, hvis retsstilling er fastlagt i artikel 6 eller 7 i afgørelse nr. 1/80?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål

36 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 8 og 9 i direktiv 64/221 skal fortolkes således, at de er til hinder for en medlemsstats bestemmelser, hvorefter en beslutning om udvisning af en anden medlemsstats statsborger ved vurderingen af retsmidler, rettet mod en sådan beslutning, kun kan gøres til genstand for en bedømmelse af lovligheden, og hvorefter disse retsmidler ikke har opsættende virkning.

37 Dette spørgsmål vedrører Georg Dörrs sag, men det er tillige relevant i forbindelse Ibrahim Ünals sag, såfremt det andet spørgsmål besvares bekræftende.

38 Den østrigske og den tyske regering er af den opfattelse, at den retsbeskyttelse, som er fastlagt i den østrigske retsorden, opfylder kravene i direktiv 64/221. De har anført, at de kompetente domstole ikke blot skal efterprøve lovligheden af den anfægtede retsakt, men tillige efterprøve de administrative myndigheders vurdering af beviserne. I denne forbindelse foretages der ligeledes, i et vist omfang, en kontrol af de faktiske omstændigheder. Desuden kan der på sagsøgerens begæring afsiges kendelse om, at retsmidlerne har opsættende virkning. Under disse omstændigheder er indgriben fra en kompetent myndighed som omhandlet i artikel 9, stk. 1, i direktiv 64/221 ikke påkrævet.

39 Sagsøgerne i hovedsagen har anlagt det modsatte synspunkt. De kompetente domstole har ikke kompetence til at træffe afgørelse om realiteten, men har udelukkende en kassationskompetence. De kan ikke vurdere de faktiske omstændigheder, men er bundet af den vurdering heraf, som de administrative myndigheder har foretaget. De er afskåret fra at tage nye omstændigheder i betragtning. Retsafgørelsen kan udelukkende vedrøre den faktiske og retlige situation, som forelå på tidspunktet for vedtagelsen af den anfægtede retsakt. Under disse omstændigheder skal den pågældende kunne gøre hensigtsmæssighedsbetragtninger gældende for den i artikel 9, stk. 1, i direktiv 64/221 omhandlede myndighed.

40 Ifølge Kommissionen kan det ikke udelukkes, at den i Østrig gældende forvaltningsprocesret ikke er fuldt ud forenelig med bestemmelserne i artikel 8 og 9 i direktiv 64/221, idet der ikke var oprettet en kompetent myndighed som omhandlet i sidstnævnte artikel.

41 Det bemærkes for det første, at det fremgår af artikel 8 i direktiv 64/22, at enhver, der er omfattet heraf, skal have samme adgang til at påklage den beslutning, hvorved bl.a. forlængelse af opholdstilladelse nægtes, eller beslutningen om udvisning, som indlændinge har med hensyn til administrative afgørelser (jf. dom af 5.3.1980, sag 98/79, Pecastaing, Sml. s. 691, præmis 9 og 10, og af 18.10.1990, forenede sager C-297/88 og C-197/89, Dzodzi, Sml. I, s. 3763, præmis 57 og 58).

42 Formålet med artikel 9, stk. 1, i direktiv 64/221 er at sikre en proceduremæssig mindstegaranti for statsborgere fra medlemsstater, som er blevet nægtet forlængelse af en opholdstilladelse, eller som er blevet meddelt en udvisningsbeslutning. Denne bestemmelse, der finder anvendelse i tre tilfælde — nemlig, hvis der ingen retsmidler findes, eller hvis retsmidlerne kun tager sigte på, om beslutningens lovlighed har eller ikke har opsættende virkning — foreskriver indgriben fra en anden kompetent myndighed end den, der er beføjet til at træffe beslutningen. Medmindre der foreligger uopsættelighed, kan vedkommende forvaltningsmyndighed således først træffe sin beslutning, efter at denne anden kompetente myndighed har afgivet udtalelse. Den pågældende skal over for sidstnævnte myndighed have mulighed for at gøre sine synspunkter gældende eller for at lade sig bistå eller repræsentere i overensstemmelse med den fremgangsmåde, der er fastsat i den nationale lovgivning (jf. i denne retning Dzodzi-dommen, præmis 62, og dom af 29.4.2004, forenede sager C-482/01 og C-493/01, Orfanopoulos og Oliveri, Sml. I, s. 5257, præmis 105).

43 Derefter skal det undersøges, om en national lovgivning som den, der er i kraft i Østrig, kan sikre andre medlemsstaters statsborgere, som rammes af en beslutning, som bringer deres ophold til ophør, den proceduremæssige mindstegaranti, der er foreskrevet i direktiv 64/221, og særligt, om der under de omstændigheder, der har givet anledning til tvisten i sagen Georg Dörr mod Sicherheitsdirektion für das Bundesland Kärnten, er tale om et eller flere af de i artikel 9, stk. 1, i dette direktiv omhandlede tilfælde.

44 Hvad for det første angår domstolsprøvelsen er det ubestridt, at beslutninger, som bringer ophold til ophør for andre medlemsstaters statsborgere, i Østrig kan gøres til genstand for søgsmål, dels ved Verwaltungsgerichtshof, dels ved Verfassungsgerichtshof, i tilfælde, hvor der er sket en påstået tilsidesættelse af forfatningssikrede rettigheder.

45 Hvad for det andet angår udstrækningen af denne domstolsprøvelse er forelæggelseskendelsen baseret på den antagelse, at de nævnte domstole ikke kan træffe afgørelse om hensigtsmæssigheden af de anfægtede administrative afgørelser. Den østrigske og den tyske regering er imidlertid ikke fuldstændig enige med den i forelæggelseskendelsen foretagne beskrivelse af de nationale retsforskrifter.

46 Det bemærkes herved, at det ikke tilkommer Domstolen at udtale sig om fortolkningen af nationale bestemmelser inden for rammerne af en præjudiciel forelæggelse, eller at vurdere, om den fortolkning heraf, som den forelæggende ret har foretaget, er korrekt (jf. i denne retning dom af 3.10.2000, sag C-58/98, Corsten, Sml. I, s. 7919, præmis 24). Det påhviler således Domstolen i henhold til kompetencefordelingen mellem Domstolen og de nationale retter at tage hensyn til de faktiske omstændigheder og de retsregler, som ifølge forelæggelsesafgørelsen er baggrunden for de præjudicielle spørgsmål (jf. dom af 25.10.2001, sag C-475/99, Ambulanz Glöckner, Sml. I, s. 8089, præmis 10, og Orfanopoulos og Oliveri-dommen, præmis 42).

47 Ved vurderingen af spørgsmålet om omfanget af domstolsprøvelsen inden for rammerne af den lovgivningsmæssige ramme, således som den er fastsat af den forelæggende ret, fremgår det, at anvendelsen af den nationale lovgivning ikke sikrer andre medlemsstaters statsborgere, der rammes af en beslutning, der bringer deres ophold på østrigske område til ophør, en udtømmende bedømmelse af den påtænkte foranstaltnings hensigtsmæssighed og derfor ikke opfylder kravet om en tilstrækkelig effektiv beskyttelse (jf. i denne retning dom af 15.5.1986, sag 222/84,

Johnston, Sml. s. 1651, præmis 17, og af 15.10.1987, sag 222/86, Heylens m.fl., Sml. s. 4097, præmis 14 og 15, samt Orfanopoulos og Oliveri-dommen, præmis 110).

48 Hvad for det tredje angår virkningen af retsmidlerne for de kompetente domstole fremgår det af ordlyden af det forelagte spørgsmål, at disse ikke har opsættende virkning. Det fremgår imidlertid af forelæggelsesafgørelsen, at disse retsmidler — på visse betingelser — på sagsøgerens begæring kan have en sådan virkning. Den østrigske regering hævder, at udsættelsen af udvisningsbeslutningen i praksis systematisk kan anordnes af de nævnte domstole.

49 Det skal i denne henseende bemærkes, at det fremgår af fast retspraksis, at medlemsstaterne skal vedtage alle nødvendige bestemmelser for at sikre, at statsborgere fra andre medlemsstater, der rammes af en beslutning om udvisning, faktisk nyder den beskyttelse, som udøvelsen af nævnte klageret betyder for vedkommende, og som er sikret ved direktiv 64/221. Denne garanti ville blive illusorisk, hvis medlemsstaterne ved straks at gennemføre en beslutning om udvisning kunne berøve den pågældende muligheden for faktisk at benytte sig af de retsmidler, som er påberåbt i dennes klage (jf. i denne retning dom af 8.4.1976, sag 48/75, Royer, Sml. s. 497, præmis 55 og 56).

50 Det er ubestrideligt, at en national lovgivning, der ikke tillægger retsmidler vedrørende beslutninger, der bringer statsborgere fra andre medlemsstaters ret til ophold til ophør, opsættende virkning, ikke opfylder betingelserne i direktiv 64/221, medmindre der er oprettet en kompetent myndighed som omhandlet i direktivets artikel 9, stk. 1.

51 For at kunne anses for at have opsættende virkning i nævnte artikels forstand, skal de retsmidler, der står til rådighed for de i direktiv 64/221 nævnte personer, have automatisk opsættende virkning. Det er ikke tilstrækkeligt, at den kompetente domstol er beføjet til, efter begæring fra den pågældende og under visse betingelser, at anordne udsættelse af gennemførelsen af beslutningen om at bringe dennes ophold til ophør. Det af den østrigske regering anførte om, at nævnte domstol i praksis systematisk kan anordne udsættelse af en sådan beslutning, kan ikke afkræfte denne konklusion.

52 Retssikkerhedskravet indebærer, at den retsstilling, der følger af de nationale bestemmelser, skal være tilstrækkelig præcis og klar til, at de berørte personer kender omfanget af deres rettigheder og forpligtelser. Hvad særligt angår den praksis, de nationale domstole følger, således som de er beskrevet af den østrigske regering, skal det understreges, at en sådan praksis, der efter sin natur kan ændres og ikke er bragt til offentlighedens kundskab på passende måde, ikke kan anses for at udgøre en gyldig iværksættelse af forpligtelserne i henhold til direktiv 64/221.

53 Det fremgår derfor, at det andet og tredje tilfælde som omhandlet i artikel 9, stk. 1, i direktiv 64/221 foreligger under de omstændigheder, der har givet anledning til tvisten i sagen Georg Dörr mod Sicherheitsdirektion für das Bundesland Kärnten. Nationale bestemmelser som de, der er i kraft i Østrig, er derfor ikke forenelige med kravene i dette direktiv, medmindre de opfylder betingelsen om indgriben fra en uafhængig myndighed som omhandlet i nævnte artikel 9, stk. 1, inden vedtagelsen af de kompetente administrative myndigheders endelige beslutning.

54 Endelig skal det undersøges, om der i den østrigske retsorden, er oprettet en kompetent myndighed som omhandlet i artikel 9, stk. 1, i direktiv 64/221.

55 Det bemærkes, at en sådan myndigheds indgriben skal sikre, at der forud for den endelige beslutning foretages en udtømmende bedømmelse af sagens samlede omstændigheder, herunder af den påtænkte foranstaltnings hensigtsmæssighed (dom af 22.5.1980, sag 131/79, Santillo, Sml. s. 1585, præmis 12, og af 18.5.1982, forenede sager 115/81 og 116/81, Adoui og Cornuaille, Sml. s. 1665, præmis 15). Domstolen har endvidere udtalt, at bortset fra påtrængende tilfælde må den administrative myndighed ikke træffe sin beslutning, før der er indhentet en udtalelse fra den kompetente myndighed (Pecastaing-dommen, præmis 17, Dzodzi-dommen, præmis 62, og Orfanoupoulos og Oliveri-dommen, præmis 106).

56 Forelæggelsesafgørelsen er baseret på den antagelse, at der ikke er oprettet en kompetent myndighed. Det skal tilføjes, at det ud fra de sagsakter, som den forelæggende ret har fremsendt til Domstolen, ikke er muligt at fastslå indgriben fra en sådan myndighed, eller at der forelå et påtrængende tilfælde i tvisten mellem Georg Dörr og Sicherheitsdirektion für das Bundesland Kärnten.

57 Det følger af det ovenfor anførte, at det første spørgsmål skal besvares med, at artikel 9, stk. 1, i direktiv 64/221 skal fortolkes således, at den er til hinder for en medlemsstats bestemmelser, hvorefter de retsmidler, der er rettet mod en beslutning om udvisning af en anden medlemsstats statsborger, ikke har opsættende virkning, og hvorefter beslutningen om udvisning i forbindelse med undersøgelsen af disse retsmidler kun kan gøres til genstand for en bedømmelse af lovligheden, for så vidt som der ikke er oprettet en kompetent myndighed i nævnte bestemmelses forstand.

Det andet spørgsmål

58 Med sit andet spørgsmål ønsker den forelæggende oplyst, hvorvidt de proceduremæssige garantier i artikel 8 og 9 i direktiv 64/221 finder anvendelse på tyrkiske statsborgere, hvis retsstilling er fastlagt ved artikel 6 eller 7 i afgørelse nr. 1/80.

59 Den østrigske og tyske regering har gjort gældende, at dette spørgsmål må besvares benægtende. Selv om artikel 8 og 9 i direktiv 64/221 ganske vist præciserer reglerne for anvendelsen af vedtagelsen om den offentlige orden, der er omhandlet i EØF-traktatens artikel 48, stk. 3 (EF-traktatens artikel 48, stk. 3, efter ændring nu artikel 39, stk. 3, EF), forholder det sig ikke desto mindre således, at disse ikke kan udledes direkte af sidstnævnte bestemmelse. For at nævnte artikel 8 og 9 kan finde anvendelse på tyrkiske arbejdstagere, kræves der en supplerende retsakt. De to regeringer gør bl.a. gældende, at den af Domstolen udviklede argumentation i bl.a. Nazli-dommen af 10. februar 2000 (sag C-340/97, Sml. I, s. 957) hovedsageligt vedrører fortolkningen af begrebet offentlig orden, som er indeholdt i artikel 14, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80, og ikke de proceduremæssige aspekter med hensyn til direktiv 64/221. Under disse omstændigheder er en analog anvendelse af artikel 8 og 9 i direktiv 64/221 på tyrkiske arbejdstagere og deres familier ikke påkrævet.

60 Sagsøgerne i hovedsagen og Kommissionen hævder, at det er det modsatte, der er tilfældet. Domstolen har udtrykkeligt fastslået, at så vidt muligt skal de principper, som er fastlagt på grundlag af traktatens artikel 48, overføres på tyrkiske statsborgere, der har opnået de i afgørelse nr. 1/80 anførte rettigheder. Således skal den juridiske minimumsbeskyttelse, der følger af de proceduremæssige garantier i direktiv 64/221, kunne overføres på situationer henhørende under afgørelse nr. 1/80.

61 Det skal bemærkes, at det følger af associeringsaftalens artikel 12, at »[d]e kontraherende parter enes om, på grundlag af artikel 48, 49 og 50 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab, gradvist indbyrdes at gennemføre arbejdskraftens frie bevægelighed«. Tillægsprotokollens artikel 36 fastsætter fristerne for den gradvise gennemførelse af arbejdskraftens frie bevægelighed mellem Fællesskabets medlemsstater og Republikken Tyrkiet, og bestemmer, at »associeringsrådet træffer beslutning om de nødvendige retningslinjer med henblik herpå«. Afgørelse nr. 1/80 har ifølge sin tredje betragtning til formål på det sociale område at forbedre den ordning, som anvendes på arbejdstagerne og deres familiemedlemmer.

62 Domstolen har ud fra disse bestemmelsers ordlyd udledt, at principperne i henhold til traktatens artikel 48 i videst muligt omfang skal overføres på tyrkiske statsborgere, der har opnået de i afgørelse nr. 1/80 anførte rettigheder (jf. i denne retning dom af 30.9.2004, sag C-275/02, Ayaz, Sml. I, s. 8765, præmis 44, og af 11.11.2004, sag C-467/02, Cetinkaya, Sml. I, s. 10895, præmis 42).

63 Domstolen har ligeledes fastslået, at for så vidt angår fastlæggelsen af rækkevidden af undtagelsen vedrørende den offentlige orden som fastsat i artikel 14, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80, skal man henholde sig til den fortolkning, der er givet den samme undtagelse på området for den frie bevægelighed for arbejdstagere, der er statsborgere i Fællesskabets medlemsstater (jf. Nazli-dommen, præmis 56). En sådan fortolkning er så meget desto mere begrundet, som den nævnte bestemmelse er affattet i vendinger, der næsten er identiske med dem, der er anvendt i traktatens artikel 48, stk. 3 (jf. Nazli-dommen, præmis 56, og Cetinkaya-dommen, præmis 43).

64 På baggrund heraf har Domstolen i præmis 46 og 47 i Centinkaya-dommen fastslået, at artikel 14, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80 pålægger de nationale kompetente

myndigheder begrænsninger, som svarer til dem, der gælder for en tilsvarende foranstaltning om udvisning, der træffes over for en fællesskabsborger, og at de principper, der er fastlagt inden for rammerne af artikel 3 i direktiv 64/221, kan overføres på tyrkiske arbejdstagere, der er tillagt rettigheder i medfør af afgørelse nr. 1/80. De nationale retter skal således i forbindelse med prøvelsen af lovligheden af en udsendelsesforanstaltning, der er iværksat over for en tyrkisk statsborger, tage hensyn til disse principper.

65 Disse betragtninger kræver, at de principper, som er fastslået inden for rammerne af artikel 8 og 9 i direktiv 64/221, skal anses for at kunne overføres på tyrkiske arbejdstagere, der er tillagt rettigheder i medfør af afgørelse nr. 1/80.

66 Denne fortolkning er begrundet i det formål, der består i gradvist at gennemføre de tyrkiske arbejdstageres frie bevægelighed som nævnt i associeringsaftalens artikel 12. De sociale bestemmelser i afgørelse nr. 1/80 udgør en yderligere etape af gennemførelsen af arbejdskraftens frie bevægelighed (jf. i denne retning dom af 26.11.1998, sag C-1/97, Birden, Sml. I, s. 7747, præmis 52, og af 19.11.2002, sag C-188/00, Kurz, Sml. I, s. 10691, præmis 40). I henhold til artikel 6, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80 tilkendes vandrende tyrkiske arbejdstagere, som opfylder betingelserne herfor, veldefinerede rettigheder med hensyn til udøvelsen af beskæftigelse (jf. dom af 21.10.2003, forenede sager C-317/01 og C-369/01, Abatay m.fl., Sml. I, s. 12301, præmis 78). Det fremgår således af fast retspraksis, at sidstnævnte bestemmelse har direkte virkning og skaber en individuel ret med hensyn til beskæftigelse og en modsvarende ret til ophold (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, og af 23.1.1997, sag C-171/95, Tetik, Sml. I, s. 329, præmis 26, 30 og 31, samt Kurz-dommen, præmis 26 og 27).

67 For at disse individuelle rettigheder skal være hensigtsmæssige, kræves det, at de kan påberåbes af tyrkiske arbejdstagere ved de nationale retter. For at sikre, at denne retsbeskyttelse er effektiv, er det uomgængeligt, at der indrømmes disse tyrkiske arbejdstagere de samme proceduremæssige garantier som dem, der er fastsat for medlemsstaternes statsborgere i henhold til fællesskabsretten, og derfor at disse arbejdstagere kan påberåbe sig de garantier, som er omhandlet i artikel 8 og 9 i direktiv 64/221. Som generaladvokaten har anført i punkt 59 i forslaget til afgørelse, er disse garantier uadskillelige fra de rettigheder, som de vedrører.

68 Denne fortolkning er gyldig ikke alene for tyrkiske statsborgere, hvis retsstilling er defineret i artikel 6 i afgørelse nr. 1/80, men også for deres familiemedlemmer, hvis retsstilling er omfattet af samme afgørelses artikel 7. Der er intet, der begrunder, at disse statsborgere, der opholder sig lovligt på en medlemsstats område, for så vidt angår de rettigheder, som er tillagt dem ved afgørelse nr. 1/80, skulle gives et ringere selvstændigt beskyttelsesniveau end det, der følger af artikel 8 og 9 i direktiv 64/221. Såfremt nævnte afgørelses artikel 14, stk. 1, ikke pålagde de kompetente nationale myndigheder proceduremæssige begrænsninger svarende til dem, der finder anvendelse på en udsendelsesforanstaltning, som rammer en statsborger i en medlemsstat, ville medlemsstaterne frit — som Domstolen allerede har fastslået i Cetinkaya-dommen — kunne gøre det umuligt at udøve de rettigheder, som de tyrkiske statsborgere, der er tillagt rettigheder i henhold til afgørelse nr. 1/80, kan påberåbe sig.

69 Under disse omstændigheder skal det andet præjudicielle spørgsmål besvares med, at de proceduremæssige garantier i artikel 8 og 9 i direktiv 64/221 finder anvendelse på tyrkiske statsborgere, hvis retsstilling er fastlagt ved artikel 6 eller 7 i afgørelse nr. 1/80.

Sagens omkostninger

70 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 (Tredje Afdeling) for ret:

1) **Artikel 9, stk. 1, i Rådets direktiv 64/221/EØF af 25. februar 1964 om samordning af de særlige foranstaltninger, som gælder for udlændinge med hensyn til rejse og ophold, og som er begrundet i hensynet til den offentlige orden, sikkerhed og sundhed, skal fortolkes således, at den er til hinder for en medlemsstats bestemmelser, hvorefter de retsmidler, der er rettet mod en beslutning om udvisning af en anden medlemsstats statsborger, ikke har opsættende virkning, og hvorefter beslutningen om udvisning i forbindelse med undersøgelsen af disse retsmidler kun kan gøres til genstand for en bedømmelse af lovligheden, for så vidt som der ikke er oprettet en kompetent myndighed i nævnte bestemmelses forstand.**

2) **De proceduremæssige garantier i artikel 8 og 9 i direktiv 64/221 finder anvendelse på tyrkiske statsborgere, hvis retsstilling er fastlagt ved artikel 6 eller 7 i associeringsrådets afgørelse nr. 1/80 af 19. september 1980 om udvikling af associeringen.**

Underskrifter