DOMSTOLENS DOM (tredje avdelningen)
den 2 juni 2005 *

I mål C-136/03,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 234 EG, som framställts av Verwaltungsgerichtshof (Österrike), genom beslut av den 18 mars 2003 som inkom till domstolen den 26 mars 2003, i målet

Georg Dörr

mot

Sicherheitsdirektion für das Bundesland Kärnten,

samt

Ibrahim Ünal

mot

Sicherheitsdirektion für das Bundesland Vorarlberg,

* Rättegångsspråk: tyska.

meddelar

DOMSTOLEN (tredje avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden A. Rosas (referent) samt domarna A. Borg Barthet, S. von Bahr, J. Malenovský och U. Lõhmus,

generaladvokat: M. Poiares Maduro,
justitiesekreterare: avdelningsdirektören M. Múgica Arzamendi,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 8 september 2004,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

— Georg Dörr och Ibrahim Ünal, genom W. Weh, Rechtsanwalt, och M. Alge,

— Österrikes regering, genom H. Dossi och M. Burgstaller, båda i egenskap av ombud,

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

— Europeiska gemenskapernas kommission, genom M. Condou-Durande, D. Martin och H. Kreppel, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 21 oktober 2004 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artiklarna 8 och 9 i 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 56, s. 850; svensk specialutgåva, område 5, volym 1, s. 28) och av artiklarna 6 och 7 i associeringsrådets beslut nr 1/80 av den 19 september 1980 om utveckling av associeringen (nedan kallat beslut nr 1/80). Associeringsrådet har inrättats 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 217, 1964, s. 3685, nedan kallat associeringsavtalet).

2 Begäran om förhandsavgörande har framställts i två mål, det ena mellan Georg Dörr, tysk medborgare, och Sicherheitsdirektion für das Bundesland Kärnten och det andra mellan Ibrahim Ünal, turkisk medborgare, och Sicherheitsdirektion für das Bundesland Vorarlberg, efter det att dessa nationella myndigheter beslutat att de berörda personernas vistelse i Österrike skulle upphöra på grund av de brott som de begått.

Tillämpliga bestämmelser

De gemenskapsrättsliga bestämmelserna

Direktiv 64/221

3 I artikel 1.1 i direktiv 64/221 avses medborgare i en medlemsstat som bor eller reser till en annan medlemsstat i gemenskapen, antingen för att ta anställning eller driva egen rörelse eller som mottagare av tjänster.

4 Enligt artikel 2.1 i direktivet gäller detta direktiv alla åtgärder som beslutats av medlemsstaterna med hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa rörande bland annat utfärdande eller förnyande av uppehållstillstånd eller utvisning ur staten.

5 Artikel 8 i samma direktiv har följande lydelse:

"Personen i fråga skall, då det gäller administrativa myndigheters åtgärder, ha samma juridiska bistånd [*] som landets medborgare i fråga om alla beslut angående inresa eller vägran att utfärda eller förnya ett uppehållstillstånd eller beslut om utvisning från territoriet." [* I överensstämmelse med terminologin i bl.a. Europaparlamentets beslut 632/97 och resolution 45/97 används nedan begreppet "kunna anlita samma rättsmedel". Övers. anm.]

6 I artikel 9.1 i direktiv 64/221 föreskrivs följande:

"När rätt att överklaga till domstol inte finns, eller när ett sådant överklagande endast får ske för att avgöra om beslutet har laga giltighet, eller när överklagandet inte kan resultera i ett upphävande [*], får ett beslut att vägra att förnya ett uppehållstillstånd eller ett beslut om utvisning från territoriet för innehavaren av ett uppehållstillstånd inte, utom i brådskande fall, fattas av den administrativa myndigheten, innan ett yttrande erhållits från den behöriga myndighet i värdlandet hos vilken personen i fråga åtnjuter de rättigheter att försvara sig och få juridisk hjälp eller juridiskt ombud som landets egen lagstiftning föreskriver. [* I överensstämmelse med terminologin i bland annat förordningarna nr 1859/76 och 1860/76 används nedan begreppet 'uppskov med verkställigheten'. Övers. anm.]

Denna myndighet skall vara en annan än den som är bemyndigad att vägra förnyande av uppehållstillstånd eller besluta om utvisning."

Associeringen mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Republiken Turkiet

7 Associeringsavtalets syfte är enligt artikel 2.1 i avtalet att främja ett fortgående och balanserat stärkande av handeln och de ekonomiska förbindelserna mellan de avtalsslutande parterna. Enligt artikel 12 i avtalet uppfylls detta syfte bland annat genom att stegvis genomföra fri rörlighet för arbetstagare. Enligt fjärde skälet och artikel 28 i detta avtal syftar avtalet till att förbättra det turkiska folkets levnadsstandard och förenkla en senare anslutning av Republiken Turkiet till gemenskapen.

8 I artikel 1 i tilläggsprotokollet som undertecknades den 23 november 1970 i Bryssel och som ingicks, godkändes och bekräftades för gemenskapens räkning genom rådets förordning (EEG) nr 2760/72 av den 19 december 1972 (EGT L 293, s. 1; svensk specialutgåva, område 11, volym 1, s. 130) (nedan kallat tilläggsprotokollet) fastställs villkoren, den närmare utformningen av och tidsplanen för genomförandet av den övergångsetapp som fastställs i artikel 4 i associeringsavtalet. Enligt artikel 62 i tilläggsprotokollet skall nämnda protokoll utgöra en integrerad del av associeringsavtalet.

9 I tilläggsprotokollet finns avdelning II, som har rubriken "Rörlighet för personer och tjänster". Kapitel I i denna avdelning innehåller bestämmelser avseende arbetskraft.

10 I artikel 36 i tilläggsprotokollet, som ingår i kapitel I, föreskrivs följande:

"Den fria rörligheten för arbetstagare mellan gemenskapens medlemsstater och Turkiet skall etappvis genomföras enligt principerna i artikel 12 i associeringsavtalet under perioden mellan utgången av det tolfte året och utgången av det tjugoandra året efter ikraftträdandet av det nämnda avtalet.

Associeringsrådet skall fastställa de bestämmelser som är nödvändiga för detta syfte."

11 Enligt tredje skälet i beslut nr 1/80 har detta beslut till syfte att på det sociala området förbättra de bestämmelser som arbetstagarna och deras familjemedlemmar omfattas av.

12 Artiklarna 6, 7 och 14 i beslut nr 1/80 ingår i kapitel II i beslutet, med rubriken "Sociala bestämmelser", del 1, rörande "Frågor avseende anställning och fri rörlighet för arbetstagare".

13 I artikel 6.1 föreskrivs följande:

"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 arbetsgivare 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."

14 Artikel 7 avser fritt tillträde till anställning för turkiska arbetstagares familjemedlemmar som fått tillstånd att förena sig med arbetstagaren.

15 I artikel 14.1 föreskrivs följande:

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

Den nationella lagstiftningen

16 I 10 § andra stycket tredje punkten i den federala lagen om utländska medborgares inresa, vistelse och bosättning (Fremdengesetz) (nedan kallad utlänningslagen), i dess lydelse vid tidpunkten för omständigheterna i målet vid den nationella domstolen, föreskrivs att uppehållstillstånd inte skall beviljas bland annat om en utländsk medborgares vistelse utgör en fara för allmän ordning, säkerhet eller hälsa.

17 Enligt 34 § första stycket andra punkten i utlänningslagen kan utländska medborgare som vistas i Österrike med uppehållstillstånd, eller som uppehåller sig där medan ett förfarande för att erhålla nytt uppehållstillstånd pågår, utvisas om det finns en avslagsgrund som innebär att ett nytt uppehållstillstånd inte kan beviljas.

18 I 36 § första stycket första och andra punkterna i utlänningslagen föreskrivs att en utländsk medborgare kan meddelas förbud mot att uppehålla sig i landet då det finns vissa omständigheter som stöder antagandet att hans vistelse utgör en fara för allmän säkerhet och ordning eller står i strid med andra allmänna intressen enligt artikel 8.2 i Europakonventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, som undertecknades i Rom den 4 november 1950. Enligt 36 § andra stycket första punkten skall med vissa omständigheter i den mening som avses i första punkten särskilt avses en situation då en utländsk medborgare av en nationell domstol, genom dom som vunnit laga kraft, dömts till ett ovillkorligt fängelsestraff på över tre månader, till ett delvis villkorligt fängelsestraff, till ett villkorligt fängelsestraff på mer än sex månader eller mer än en gång dömts för samma straffbara gärning.

19 I 48 § första stycket i utlänningslagen föreskrivs att en medborgare i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet eller en medborgare från tredje land som har en positiv särställning endast kan åläggas förbud mot att uppehålla sig i landet om den berörde personens uppträdande innebär fara för allmän ordning eller säkerhet. I 48 § tredje stycket föreskrivs att de personer avseende vilka ett utvisningsbeslut eller ett förbud mot att uppehålla sig i landet har fattats, *ex officio* skall beviljas uppskov med verkställigheten av beslutet med en månad, om det inte med hänsyn till allmän ordning eller nationell säkerhet krävs att den berörda personen utvisas omedelbart.

20 Enligt 88 § i nämnda lag skall de lokala förvaltningsmyndigheterna (Bezirksverwaltungsbehörde) fatta beslut om uppehållsförbud, om inte annat föreskrivs.

21 I 66 § i allmänna förvaltningsprocesslagen (Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz), i dess lydelse vid tidpunkten för omständigheterna vid den nationella domstolen, föreskrivs följande:

"1) Överklagandeinstansen skall anmoda en underordnad myndighet att vidta den ytterligare utredning som är nödvändig, eller själv vidta denna utredning.

2) Om de uppgifter som överklagandeinstansen förfogar över är så bristfälliga att det är nödvändigt att genomföra eller återuppta en förhandling, kan den upphäva det överklagade beslutet och återförvisa målet till underinstansen för ny handläggning och meddelande av ett nytt beslut.

3) Överklagandeinstansen kan emellertid även själv genomföra en förhandling med omedelbar bevisupptagning, om detta medför tids- och kostnadsbesparingar.

4) Bortsett från det fall som anges i andra stycket kan överklagandeinstansen, i den mån överklagandet inte skall avvisas på formella grunder eller på grund av att det ingetts för sent, själv avgöra målet. Överklagandeinstansen har behörighet — både avseende den avgörande delen i beslutet och skälen till beslutet — att ersätta underinstansens bedömning med sin egen och därmed ändra det överklagade beslutet såväl till för- som till nackdel för klaganden."

22 Enligt 144 § i den federala konstitutionella lagen (Bundes-Verfassungsgesetz) skall Verfassungsgerichtshof säkerställa att de rättigheter iakttas som garanteras i grundlagen.

23 I 85 § i lagen om Verfassungsgerichtshof (Verfassungsgerichtshofgesetz), i dess lydelse vid tidpunkten för omständigheterna vid den nationella domstolen, föreskrivs följande:

"1) Överklagandet kan inte resultera i uppskov med verkställigheten.

2) På begäran av klaganden skall Verfassungsgerichtshof medge uppskov med verkställigheten, om inte tvingande hänsyn till allmänintresset talar emot och det efter en avvägning av samtliga berörda intressen kan konstateras att fullgörandet av avtalet eller utövande av rättigheter enligt beslutet av en tredje part orsakar klaganden en oproportionerlig skada. Om de förutsättningar som var avgörande för beslutet om uppskov med verkställigheten väsentligen har förändrats, skall det efter begäran av klaganden, myndigheten (83 § första stycket) eller annan part fattas ett nytt beslut i frågan.

3) Beslut som fattas enligt andra stycket skall delges klaganden, myndigheten ... och övriga parter. Om uppskov med verkställigheten medges skall myndigheten uppskjuta verkställigheten av det överklagade förvaltningsbeslutet och härvid vidta nödvändiga åtgärder. Den som tillerkänts en rätt genom det överklagade beslutet får inte utöva denna.

4) När Verfassungsgerichtshof inte sammanträder skall beslut enligt andra stycket fattas av Verfassungsgerichtshofs ordförande efter föredragning av referenten."

24 Enligt 87 § första stycket i samma lag skall Verfassungsgerichtshof bedöma huruvida rättigheter som skyddas i grundlagen har åsidosatts eller huruvida klagandens rättigheter har kränkts genom tillämpning av en rättsstridig förordning, en lag som står i strid med grundlagen eller en rättsstridig överenskommelse med annan stat, och i förekommande fall besluta om att det överklagade förvaltningsbeslutet skall upphävas.

25 I 30 § i lagen om Verwaltungsgerichtshof (Verwaltungsgerichtshofgesetz), i dess lydelse vid tidpunkten för omständigheterna vid den nationella domstolen, föreskrivs följande:

"1) Överklagandet kan inte resultera i uppskov med verkställigheten.

2) På begäran av klaganden skall Verwaltungsgerichtshof medge uppskov med verkställigheten, om inte tvingande hänsyn till allmänintresset talar emot och det efter en avvägning av samtliga berörda intressen kan konstateras att fullgörandet av avtalet eller utövande av rättigheter enligt beslutet av en tredje part orsakar klaganden en oproportionerlig skada. ...

3) Beslut som fattas enligt andra stycket skall delges samtliga parter. Om uppskov med verkställigheten medges skall myndigheten uppskjuta verkställigheten av det överklagade förvaltningsbeslutet och härvid vidta nödvändiga åtgärder. Den som tillerkänts en rätt genom det överklagade beslutet får inte utöva denna."

26 I 41 § första stycket i nämnda lag föreskrivs att det ankommer på Verwaltungsgerichtshof att pröva det överklagade beslutet på grundval av de omständigheter på vilka myndigheten i fråga har grundat sitt beslut.

27 I 42 § första stycket i samma lag föreskrivs att det ankommer på Verwaltungsgerichtshof att avgöra varje mål och fatta ett beslut. Genom detta beslut skall i princip antingen överklagandet avslås eller det överklagade beslutet upphävas.

Tvisterna vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

28 Georg Dörr är en gift tysk medborgare. Han är sedan år 1992 bosatt i Österrike, sedan år 1995 tillsammans med sin familj, och är där yrkesverksam. Han har för bland annat grovt bedrägeri dömts till 18 månaders fängelse, varav 12 månader villkorligt.

29 Genom beslut som fattades av Bezirkshauptmannschaft Klagenfurt (förvaltningsmyndighet i första instans i Klagenfurt) den 1 oktober 1998 ålades Georg Dörr med stöd av 48 § första och tredje styckena och 36 § första stycket första punkten i utlänningslagen ett uppehållsförbud som gällde i tio år.

30 Georg Dörr överklagade beslutet till Sicherheitsdirektion für das Bundesland Kärnten, som avslog överklagandet genom beslut av den 4 december 1998 med stöd av 66 § fjärde stycket i förvaltningsprocesslagen. Georg Dörr överklagade därefter beslutet till Verwaltungsgerichtshof.

31 Ibrahim Ünal är turkisk medborgare. Han är sedan flera år lagenligt bosatt i Österrike och är anställd där. Han har tre gånger blivit dömd till böter, två gånger för slagsmål och en gång för överträdelse av körkortslagen (Führerscheingesetz).

32 Bezirkshauptmannschaft Dornbirn (förvaltningsmyndighet i första instans i Dornbirn) beslutade den 23 mars 2001 att Ibrahim Ünal skulle utvisas med stöd

av 34 § första stycket andra punkten jämförd med 10 § andra stycket tredje punkten i utlänningslagen.

33 Ibrahim Ünals överklagande till Sicherheitsdirektion für das Bundesland Vorarlberg avslogs genom beslut av den 3 oktober 2001 med stöd av 66 § fjärde stycket i förvaltningsprocesslagen, varefter han överklagade detta beslut till Verwaltungsgerichtshof.

34 Verwaltungsgerichtshof förenade de båda målen för gemensam överläggning och beslut. Den var osäker på dels huruvida det rättsliga skydd som finns enligt den österrikiska rättsordningen är förenligt med kraven i direktiv 64/221, dels huruvida dessa krav gäller för turkiska arbetstagare, vars rättsliga ställning framgår av beslut nr 1/80.

35 Verwaltungsgerichtshof har under dessa omständigheter beslutat att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfrågor till domstolen:

"1) Skall artiklarna 8 och 9 i rådets direktiv 64/221 ... tolkas så, att de administrativa myndigheterna — oberoende av att det finns en instansordning mellan myndigheterna — utom i brådskande fall inte får fatta beslut om utvisning från territoriet utan att något yttrande erhållits från behörig myndighet (denna möjlighet finns inte enligt den österrikiska rättsordningen) enligt artikel 9.1 i

direktivet, om det är tillåtet att överklaga dessa myndighetsbeslut till förvaltningsdomstolar, men med följande begränsningar: Överklagandet resulterar inte i uppskov med verkställigheten, domstolarna får inte göra någon prövning av lämpligheten av de vidtagna åtgärderna och de får endast upphäva det överklagade beslutet. Dessutom får den ena domstolen (Verwaltungsgerichtshof) endast göra en begränsad prövning av de faktiska omständigheterna och den andra domstolen (Verfassungsgerichtshof) endast göra en prövning av huruvida rättigheter som skyddas enligt grundlagen har åsidosatts?

2) Skall de processrättsliga skyddsregler som föreskrivs i artiklarna 8 och 9 i direktiv [64/221] ... anses tillämpliga på turkiska medborgare, vars rättsliga ställning framgår av artiklarna 6 eller 7 i beslut nr 1/80?"

Prövning av tolkningsfrågorna

Den första frågan

36 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida artiklarna 8 och 9 i direktiv 64/221 skall tolkas så att de utgör hinder mot bestämmelser i en medlemsstat enligt vilka det vid överklagande till domstol av ett beslut om utvisning från territoriet riktat mot en medborgare från en annan medlemsstat det endast får prövas huruvida beslutet har laga giltighet och överklagandet inte resulterar i uppskov med verkställigheten.

37 Denna fråga avser Georg Dörrs rättsliga ställning. Den har även betydelse för Ibrahim Ünals ställning, för det fall den andra frågan besvaras jakande.

38 Den österrikiska och den tyska regeringen anser att det rättsliga skydd som finns enligt den österrikiska rättsordningen uppfyller kraven i direktiv 64/221. Enligt dessa regeringar skall de behöriga domstolarna inte endast pröva huruvida den överklagade rättsakten har laga giltighet, utan även huruvida den bevisvärdering som gjorts av de administrativa myndigheterna är välgrundad. Härvid görs det även i viss utsträckning en prövning av de faktiska omständigheterna. Överklagandet kan dessutom på begäran av klaganden resultera i uppskov med verkställigheten. Under dessa omständigheter krävs det inte något ingripande från den behöriga myndigheten i den mening som avses i artikel 9.1 i direktiv 64/221.

39 Klagandena vid den nationella domstolen är av motsatt uppfattning. De behöriga domstolarna är inte behöriga att pröva målet i sak, utan får endast upphäva överklagade beslut. De får inte göra någon prövning av de faktiska omständigheterna utan är bundna av den bedömning av dessa som gjorts av de administrativa myndigheterna. Det är förbjudet för dem att beakta nya omständigheter. Domstolsavgörandet får endast hänföra sig till den faktiska situationen och det rättsläge som förelåg då den överklagade rättsakten antogs. Under dessa omständigheter måste den berörda personen kunna åberopa lämplighetsöverväganden vid den myndighet som föreskrivs i artikel 9.1 i direktiv 64/221.

40 Enligt kommissionen kan det inte uteslutas att de förvaltningsprocessrättsliga bestämmelser som är i kraft i Österrike inte är helt förenliga med artiklarna 8 och 9 i direktiv 64/221, eftersom det inte har inrättats någon sådan behörig myndighet som avses i sistnämnda artikel.

41 Domstolen erinrar inledningsvis om att det av artikel 8 i direktiv 64/221 följer att varje person som omfattas av direktivet skall, då det gäller administrativa myndigheters åtgärder, kunna anlita samma rättsmedel som landets medborgare i fråga om bland annat beslut angående vägran att förnya ett uppehållstillstånd eller beslut om utvisning från territoriet (se dom av den 5 mars 1980 i mål 98/79, Pecastaing, REG 1980, s. 691, punkterna 9 och 10, och av den 18 oktober 1990 i de förenade målen C-297/88 och C-197/89, Dzodzi, REG 1990, s. I-3763, punkterna 57 och 58).

42 Artikel 9.1 i direktiv 64/221 har till syfte att säkerställa att medlemsstaternas medborgare, mot vilka ett beslut angående vägran att förnya ett uppehållstillstånd eller beslut om utvisning riktas, tillförsäkras ett processrättsligt minimiskydd. I artikeln, som är tillämplig i tre fall, nämligen när rätt att överklaga till domstol inte finns, när ett sådant överklagande endast får ske för att avgöra om beslutet har laga giltighet eller när överklagandet inte resulterar i uppskov med verkställigheten, föreskrivs ett ingripande från en annan myndighet än den som är bemyndigad att fatta beslutet. Endast i brådskande fall får den administrativa myndigheten fatta sitt beslut innan ett yttrande erhållits från den behöriga myndigheten. Den berörda personen skall ha möjlighet att försvara sig inför denna myndighet och att få juridisk hjälp eller juridiskt ombud enligt de villkor för förfarandet som föreskrivs i den nationella lagstiftningen (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Dzodzi, punkt 62, och av den 29 april 2004 i de förenade målen Orfanopoulos och Oliveri, REG 2004, s. I-5257, punkt 105).

43 Det skall därefter prövas om sådana nationella bestämmelser som de som är i kraft i Österrike kan säkerställa att medborgare i andra medlemsstater som berörs av beslut som innebär att de inte längre får uppehålla sig i landet garanteras det processrättsliga minimiskydd som föreskrivs i direktiv 64/221 och närmare bestämt om åtminstone en av förutsättningarna i artikel 9.1 i detta direktiv är uppfylld avseende de omständigheter som ligger till grund för målet mellan Georg Dörr och Sicherheitsdirektion für das Bundesland Kärnten.

44 Vad för det första beträffar domstolsprövningen är det utrett att de beslut enligt vilka vistelsen i landet för medborgare från andra medlemsstater skall upphöra i Österrike kan överklagas till dels Verwaltungsgerichtshof, dels, i fråga om påstådda överträdelser av de rättigheter som garanteras i grundlagen, till Verfassungsgerichtshof.

45 Vad för det andra beträffar räckvidden av denna prövning grundar sig beslutet om hänskjutande på att nämnda domstolar inte får göra någon prövning av de överklagade förvaltningsbeslutens lämplighet. Den österrikiska och den tyska regeringen håller emellertid inte helt och hållet med om den beskrivning av de tillämpliga nationella bestämmelserna som har gjorts i nämnda beslut.

46 I detta avseende räcker det att erinra om att det inte ankommer på domstolen att inom ramen för en begäran om förhandsavgörande uttala sig om tolkningen av bestämmelser i nationell lagstiftning och avgöra huruvida den nationella domstolens tolkning av den nationella rätten är korrekt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 3 oktober 2000 i mål C-58/98, Corsten, REG 2000, s. I-7919, punkt 24). Det ankommer nämligen på domstolen att inom ramen för kompetensfördelningen mellan gemenskapsdomstolarna och nationella domstolar beakta det faktiska och rättsliga sammanhang i vilket tolkningsfrågorna ställts, såsom det framställts i begäran om förhandsavgörande (se dom av den 25 oktober 2001 i mål C-475/99, Ambulanz Glöckner, REG 2001, s. I-8089, punkt 10, och domen i de ovannämnda förenade målen Orfanopoulos och Olivieri, punkt 42).

47 Vid prövningen av frågan om räckvidden av domstolsprövningen med tillämpning av de bestämmelser som angetts av den hänskjutande domstolen, framgår det emellertid att medborgare i andra medlemsstater som är föremål för ett beslut som innebär att de inte längre får vistas i Österrike inte genom den nationella lagstiftningen tillförsäkras en uttömmande granskning av den avsedda åtgärdens lämplighet, och att kravet på ett tillräckligt effektivt skydd således inte är uppfyllt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 maj 1986 i mål 222/84, Johnston, REG 1986, s. 1651, punkt 17, svensk specialutgåva, volym 8, s. 597, av den 15 oktober 1987 i mål 222/86, Heylens m.fl., REG 1987, s. 4097, punkterna 14 och

15, svensk specialutgåva, volym 9, s. 223, och domen i de ovannämnda förenade målen Orfanopoulos och Oliveri, punkt 110).

48 Vad för det tredje beträffar verkan av ett överklagande till de behöriga domstolarna framgår av frågans formulering att överklagandet inte resulterar i uppskov med verkställigheten. Det framgår emellertid av beslutet om hänskjutande att överklagandet under vissa förutsättningar på klagandens begäran kan resultera i sådant uppskov. Den österrikiska regeringen har gjort gällande att nämnda domstolar i praktiken systematiskt kan besluta om uppskov med verkställigheten av utvisningsbeslut.

49 Det skall härvid erinras om att det av fast rättspraxis följer att medlemsstaterna skall vidta alla åtgärder för att säkerställa att varje medborgare i en annan medlemsstat som är föremål för ett utvisningsbeslut verkligen garanteras det skydd enligt direktiv 64/221 som utövandet av rätten att överklaga innebär för honom. Denna garanti skulle dock bli illusorisk om medlemsstaterna, genom att omedelbart verkställa ett sådant beslut, kunde beröva vederbörande dennes möjlighet till att nå framgång med de grunder som han åberopat till stöd för sitt överklagande (se, för ett liknande resonemang, dom av den 8 april 1976 i mål 48/75, Royer, REG 1976, s. 497, svensk specialutgåva, volym 3, s. 73, punkterna 55 och 56).

50 Det är ovedersägligen så att en bestämmelse i en medlemsstat, enligt vilken bestämmelse ett överklagande till domstol inte resulterar i uppskov med verkställigheten av beslut som innebär att medborgare från andra medlemsstater inte längre får uppehålla sig i landet, inte uppfyller kraven i direktiv 64/221, om det inte inrättas en behörig myndighet i den mening som avses i artikel 9.1 i direktivet.

51 För att ett sådant överklagande som personer som avses i direktiv 64/221 har rätt till skall anses resultera i ett uppskov med verkställigheten i den mening som avses i den artikeln krävs att överklagandet automatiskt resulterar i ett uppskov med verkställigheten. Det räcker inte att den behöriga domstolen är behörig att på begäran av den berörda personen under vissa förutsättningar besluta om uppskov med verkställigheten av det beslut som innebär att han inte längre får uppehålla sig i landet. Den österrikiska regeringens påstående att nämnda domstol i praktiken systematiskt kan besluta om uppskov med verkställigheten föranleder inte domstolen att göra någon annan bedömning i detta avseende.

52 Kravet på rättssäkerhet innebär nämligen att det rättsläge som följer av de nationella bestämmelserna skall vara tillräckligt precist och klart för att berörda enskilda personer skall kunna känna till omfattningen av sina rättigheter och skyldigheter. Vad närmare beträffar de nationella domstolarnas praxis, såsom den beskrivits av den österrikiska regeringen, skall det framhållas att en sådan praxis, som till sin art är sådan att den kan ändras och som inte offentliggörs i tillräcklig utsträckning, inte kan anses som ett giltigt fullgörande av de skyldigheter som följer av direktiv 64/221.

53 Det framgår således att den andra och den tredje förutsättningen som avses i artikel 9.1 i direktiv 64/221 föreligger, i fråga om de omständigheter som ligger till grund för målet mellan Georg Dörr och Sicherheitsdirektion für das Bundesland Kärnten. En nationell bestämmelse såsom den som är i kraft i Österrike uppfyller således endast kraven enligt detta direktiv om det villkoret uppfylls att en oberoende myndighet i den mening som avses i nämnda artikel 9.1 gör ett ingripande innan de administrativa myndigheternas slutgiltiga beslut.

54 Det skall slutligen undersökas huruvida en behörig myndighet i den mening som avses i artikel 9.1 i direktiv 64/221 har inrättats enligt den österrikiska rättsordningen.

55 Det skall erinras om att den behöriga myndighetens ingripande skall möjliggöra för den berörda personen att få en uttömmande prövning av alla fakta och omständigheter, inklusive av huruvida den planerade åtgärden är lämplig, innan det slutgiltiga beslutet antas (dom av den 22 maj 1980 i mål 131/79, Santillo, REG 1980, s. 1585, punkt 12, svensk specialutgåva, volym 5, s. 207, och av den 18 maj 1982 i de förenade målen 115/81 och 116/81, Adoui och Cornuaille, REG 1982, s. 1665, punkt 15, svensk specialutgåva, volym 6, s. 421). Domstolen har även fastställt att det endast är i brådskande fall som den administrativa myndigheten får fatta sitt beslut innan ett yttrande erhållits från den behöriga myndigheten (dom i de ovannämnda målen Pecastaing, punkt 17, och Dzodzi, punkt 62, och domen i de ovannämnda förenade målen Orfanopoulos och Olivieri, punkt 106).

56 Beslutet om hänskjutande grundar sig på att någon behörig myndighet inte har inrättats. Det skall tilläggas att det av de handlingar som översänts till domstolen av den hänskjutande domstolen inte framgår att en sådan myndighet ingripit eller att det under de omständigheter som låg till grund för målet mellan Georg Dörr och Sicherheitsdirektion für das Bundesland Kärnten förelåg ett brådskande fall.

57 Mot bakgrund av de ovan anförda övervägandena skall den första frågan besvaras på följande sätt. Artikel 9.1 i direktiv 64/221 skall tolkas så att den utgör hinder mot bestämmelser i en medlemsstat enligt vilka ett överklagande av ett beslut om utvisning från territoriet riktat mot en medborgare från en annan medlemsstat inte resulterar i uppskov med verkställigheten och överklagande av utvisningsbeslutet endast får ske för att avgöra huruvida beslutet har laga giltighet, när det inte inrättats någon behörig myndighet i den mening som avses i artikel 9.1 i direktivet.

Den andra frågan

58 Den hänskjutande domstolen har ställt den andra frågan för att få klarhet i huruvida de processrättsliga skyddsregler som föreskrivs i artiklarna 8 och 9 i direktiv 64/221 är tillämpliga på turkiska medborgare, vars rättsliga ställning framgår av artiklarna 6 eller 7 i beslut nr 1/80.

59 Den österrikiska och den tyska regeringen anser att denna fråga skall besvaras nekande. Även om artiklarna 8 och 9 i direktiv 64/221 innehåller tillämpningsföreskrifter för undantaget för allmän ordning i artikel 48.3 i EEG-fördraget (sedermera artikel 48.3 i EG-fördraget, nu artikel 39.3 EG i ändrad lydelse), kan dessa inte direkt härledas ur sistnämnda bestämmelse. För att artiklarna 8 och 9 skall bli tillämpliga på turkiska arbetstagare krävs emellertid en ytterligare rättsakt. Dessa regeringar har vidare gjort gällande att domstolens resonemang i domen av den 10 februari 2000 i mål C-340/97, Nazli (REG 2000, s. I-957), huvudsakligen rör tolkningen av begreppet allmän ordning som anges i artikel 14.1 i beslut nr 1/80 och inte de processuella delar som hör till direktiv 64/221. Under dessa omständigheter är det inte möjligt att analogt tillämpa artiklarna 8 och 9 i direktiv 64/221 på turkiska arbetstagare och deras familjemedlemmar.

60 Klagandena vid den nationella domstolen, liksom kommissionen, är av motsatt uppfattning. Domstolen har uttryckligen fastställt att de principer som grundar sig på artikel 48 i fördraget i så hög grad som möjligt även skall tillämpas på turkiska arbetstagare som åtnjuter rättigheter enligt beslut nr 1/80. Det rättsliga minimiskydd som följer av de processrättsliga skyddsreglerna i direktiv 64/221 skall således tillämpas även inom ramen för beslut nr 1/80.

61 Det skall erinras om att enligt artikel 12 i associeringsavtalet skall "[d]e avtalsslutande parterna ... vägledas av artiklarna 48, 49 och 50 i Fördraget om upprättandet av Europeiska ekonomiska gemenskapen för att stegvis genomföra fri rörlighet för arbetstagare mellan sig". I artikel 36 i tilläggsprotokollet föreskrivs fristerna för det etappvisa genomförandet av den fria rörligheten för arbetstagare mellan gemenskapens medlemsstater och Turkiet, och det anges att "[a]ssocieringsrådet skall fastställa de bestämmelser som är nödvändiga för detta syfte". Enligt tredje skälet i beslut nr 1/80 har detta beslut till syfte att på det sociala området förbättra de bestämmelser som arbetstagare och deras familjemedlemmar omfattas av.

62 Domstolen har av ordalydelsen av dessa bestämmelser dragit slutsatsen att de principer som uttrycks i artikel 48 i fördraget i så hög grad som möjligt skall tillämpas på turkiska medborgare som åtnjuter de rättigheter som föreskrivs i beslut nr 1/80 (se, för ett liknande resonemang, dom av den 30 september 2004 i mål C-275/02, Ayaz, REG 2004, s. I-8765, punkt 44, och av den 11 november 2004 i mål C-467/02, Cetinkaya, REG 2004, s. I-10895, punkt 42).

63 Domstolen har även funnit att man vid fastställandet av räckvidden av undantaget avseende allmän ordning i artikel 14.1 i beslut nr 1/80 skall utgå från tolkningen av samma undantag i fråga om fri rörlighet för arbetstagare som är medborgare i gemenskapens medlemsstater (domen i det ovannämnda målet Nazli, punkt 56). En sådan tolkning bekräftas ytterligare av att nämnda bestämmelse är nästan likalydande med artikel 48.3 i fördraget (se domarna i de ovannämnda målen Nazli, punkt 56, och Cetinkaya, punkt 43).

64 Med stöd härav har domstolen i punkterna 46 och 47 i domen i det ovannämnda målet Cetinkaya fastställt att det enligt artikel 14.1 i beslut nr 1/80 uppställs

begränsningar som skall tillämpas av de behöriga nationella myndigheterna vilka liknar dem som skall tillämpas avseende ett utvisningsbeslut som avser en medborgare i en medlemsstat och att de principer som uttrycks i artikel 3 i direktiv 64/221 även skall tillämpas på turkiska arbetstagare som åtnjuter rättigheter enligt beslut nr 1/80. De nationella domstolarna skall således vid prövningen av lagenligheten av ett beslut om utvisning av en turkisk medborgare beakta dessa principer.

65 Enligt samma skäl krävs att de principer som uttrycks i artiklarna 8 och 9 i direktiv 64/221 även skall tillämpas på turkiska arbetstagare som åtnjuter rättigheter enligt beslut nr 1/80.

66 En sådan tolkning bekräftas genom det syfte att stegvis genomföra fri rörlighet för turkiska arbetstagare som anges i artikel 12 i associeringsavtalet. De sociala bestämmelserna i beslut nr 1/80 utgör ytterligare ett steg mot genomförandet av denna frihet (se bland annat dom av den 26 november 1998 i mål C-1/97, Birden, REG 1998, s. I-7747, punkt 52, och av den 19 november 2002 i mål C-188/00, Kurz, REG 2002, s. I-10691, punkt 40). Enligt artikel 6.1 i beslut nr 1/80 tillerkänns migrerande turkiska arbetstagare som uppfyller villkoren härför väl definierade rättigheter avseende anställning (se dom av den 21 oktober 2003 i de förenade målen C-317/01 och C-369/01, Abatay m.fl., REG 2003, s. I-12301, punkt 78). Såsom följer av fast rättspraxis ges enligt sistnämnda bestämmelse, som har tillerkänts direkt effekt, en individuell rättighet i fråga om anställning och en med denna rättighet sammanhängande rätt att uppehålla sig i medlemsstaten (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. I-243, av den 23 januari 1997 i mål Tetik, C-171/95, REG 1997, s. I-329, punkterna 26, 30 och 31, och domen i det ovannämnda målet Kurz, punkterna 26 och 27).

67 För att få verkan måste dessa individuella rättigheter kunna åberopas av turkiska arbetstagare vid nationella domstolar. För att säkerställa ett effektivt rättsligt skydd måste nämnda turkiska arbetstagare tillerkännas samma processrättsliga skydd som det som medborgare i medlemsstaterna ges enligt gemenskapsrätten, och det måste följaktligen vara möjligt för dessa arbetstagare att göra gällande de skyddsregler som föreskrivs i artiklarna 8 och 9 i direktiv 64/221. Såsom generaladvokaten angett i punkt 59 i sitt förslag till avgörande kan nämligen inte dessa skyddsregler skiljas från de rättigheter som de avser.

68 Denna tolkning gäller inte endast för turkiska medborgare vars rättsliga ställning anges i artikel 6 i beslut nr 1/80, utan även för deras familjemedlemmar vars ställning framgår av artikel 7 i samma beslut. Det finns ingenting som berättigar att dessa medborgare som lagligen uppehåller sig i en medlemsstat tillerkänns en lägre skyddsnivå i fråga om de rättigheter som de ges enligt beslut nr 1/80 än den som föreskrivs i artiklarna 8 och 9 i direktiv 64/221. Om det inte enligt artikel 14.1 i nämnda beslut uppställdes begränsningar i processuellt avseende för de nationella myndigheterna som liknar de begränsningar som skall tillämpas på beslut om utvisning av en medborgare i en medlemsstat, skulle det nämligen, såsom domstolen redan har funnit i domen i det ovannämnda målet Cetinkaya, stå medlemsstaterna fritt att omöjliggöra utövandet av de rättigheter som turkiska medborgare som åtnjuter rättigheter enligt beslut nr 1/80 kan göra gällande.

69 Mot bakgrund av det ovan anförda skall den andra frågan besvaras så att de processrättsliga skyddsregler som föreskrivs i artiklarna 8 och 9 i direktiv 64/221 är tillämpliga på turkiska medborgare, vars rättsliga ställning framgår av artiklarna 6 eller 7 i beslut nr 1/80.

Rättegångskostnader

70 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 (tredje avdelningen) följande dom:

1) **Artikel 9.1 i 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 skall tolkas så att den utgör hinder mot bestämmelser i en medlemsstat enligt vilka ett överklagande av ett beslut om utvisning från territoriet riktat mot en medborgare från en annan medlemsstat inte resulterar i uppskov med verkställigheten och överklagande av utvisningsbeslutet endast får ske för att avgöra huruvida beslutet har laga giltighet, när det inte inrättats någon behörig myndighet i den mening som avses i artikel 9.1 i direktivet.**

2) **De processrättsliga skyddsregler som föreskrivs i artiklarna 8 och 9 i direktiv 64/221 är tillämpliga på turkiska medborgare, vars rättsliga ställning framgår av artiklarna 6 eller 7 i associeringsrådets beslut nr 1/80 av den 19 september 1980 om utveckling av associeringen.**

Underskrifter