SODBA SODIŠČA (tretji senat)

z dne 2. junija 2005*

V zadevi C-136/03,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 234 ES, ki ga je vložilo Verwaltungsgerichtshof (Avstrija) z odločbo z dne 18. marca 2003, ki je prispela na Sodišče 26. marca 2003, v postopkih

Georg Dörr

proti

Sicherheitsdirektion für das Bundesland Kärnten,

in

Ibrahim Ünal

proti

Sicherheitsdirektion für das Bundesland Vorarlberg,

* Jezik postopka: nemščina.

SODIŠČE (tretji senat),

v sestavi A. Rosas (poročevalec), predsednik senata, A. Borg Barthet, S. von Bahr, J. Malenovský in U. Lõhmus, sodniki,

generalni pravobranilec: M. Poiares Maduro,
sodna tajnica: M. Múgica Arzamendi, glavna administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 8. septembra 2004,

na podlagi pisnih stališč, ki so jih predložili:

— za G. Dörra in I. Ünala W. Weh, odvetnik, in M. Alge,

— za avstrijsko vlado H. Dossi in M. Burgstaller, zastopnika,

— za nemško vlado A. Tiemann, zastopnica,

— za Komisijo Evropskih skupnosti M. Condou-Durande, D. Martin in H. Kreppel, zastopniki,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na javni obravnavi 21. oktobra 2004

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago členov 8 in 9 Direktive Sveta 64/221/EGS z dne 25. februarja 1964 o usklajevanju posebnih ukrepov, ki zadevajo gibanje in prebivanje tujih državljanov, utemeljenih z javno politiko, javno varnostjo ali zdravjem prebivalstva (UL L 56, str. 850) in členov 6 in 7 Sklepa Pridružitvenega sveta št. 1/80 z dne 19. septembra 1980 o razvoju pridružitve (v nadaljevanju: Sklep št. 1/80). Pridružitveni svet je bil ustanovljen s sporazumom o pridružitvi, sklenjenim med Evropsko gospodarsko skupnostjo in Turčijo, ki so ga Republika Turčija ter države članice EGS in Skupnost podpisale v Ankari 12. septembra 1963 in ki je bil v imenu Skupnosti sklenjen, sprejet in potrjen s Sklepom Sveta 64/732/EGS z dne 23. decembra 1963 (UL 1964, L 217, str. 3685, v nadaljevanju: Pridružitveni sporazum).

2 Ta predlog je bil vložen v okviru dveh postopkov, prvi poteka med G. Dörrom, nemškom državljanom, in Sicherheitsdirektion für das Bundesland Kärnten, drugi pa poteka med I. Ünalom, turškim državljanom, in Sicherheitsdirektion für das Bundesland Vorarlberg, ker sta ti nacionalni oblasti odločili, da se navedenima osebama prepove prebivanje na avstrijskem ozemlju zaradi kaznivih dejanj, ki sta jih storili.

Pravni okvir

Skupnostna ureditev

Direktiva 64/221

3 Direktiva 64/221 se v skladu s členom 1(1) uporablja za vsakega državljana države članice, ki prebiva v drugi državi članici Skupnosti ali tja potuje, da bi opravljal dejavnost kot zaposlena oziroma samozaposlena oseba ali kot uporabnik storitev.

4 Ta direktiva se, kot je navedeno v členu 2(1), nanaša na vse ukrepe v zvezi z vstopom na ozemlje, z izdajo ali s podaljšanjem dovoljenja za prebivanje ali z izstopom z ozemlja, ki jih sprejmejo države članice zaradi javne politike, javne varnosti ali zaščite zdravja prebivalstva.

5 Člen 8 te direktive določa:

„Zadevni osebi so na voljo enaka pravna sredstva v zvezi z odločitvijo o vstopu ali o zavrnitvi izdaje oziroma podaljšanja dovoljenja za prebivanje ali z ukazom izgona z ozemlja, kot so na voljo državljanom prizadete države v zvezi z dejanji uprave."

6 Člen 9(1) Direktive št. 64/221 določa:

„Če pri sodišču ni predvidena pravica do pritožbe ali če je pritožba mogoča le na pravno veljavnost odločbe, ali če pritožba ne zadrži izvršitve odločbe, upravni organ, razen v nujnih primerih, ne sme sprejeti odločbe, s katero se zavrne podaljšanje dovoljenja za prebivanje ali s katero se ukaže izgon imetnika dovoljenja za prebivanje z ozemlja države, dokler ne da mnenja pristojni organ države gostiteljice, pred katerim ima prizadeta oseba pravico do obrambe in pomoči ali do pravnega zastopanja, kot je predvideno v domači zakonodaji.

Ta organ ne sme biti isti kot organ, ki je pooblaščen za sprejem odločbe o zavrnitvi podaljšanja dovoljenja za prebivanje ali odločbe, s katero se ukaže izgon."

Sporazum med Evropsko gospodarsko skupnostjo in Republiko Turčijo

7 Skladno z njegovim členom 2(1) je cilj Pridružitvenega sporazuma pospeševati neprekinjeno in uravnoteženo utrjevanje gospodarskih in ekonomskih odnosov med pogodbenima strankama. V skladu s členom 12 tega sporazuma se ta namen doseže zlasti s postopnim uvajanjem prostega gibanja delavcev. Po četrti uvodni izjavi in členu 28 tega sporazuma je njegov namen izboljšanje življenjskega standarda turškega ljudstva in na koncu olajšati pridružitev Republike Turčije Skupnosti.

8 Dodatni protokol, podpisan 23. novembra 1970 v Bruslju ter sklenjen, sprejet in potrjen v imenu Komisije z Uredbo Sveta (EGS) št. 2760/72 z dne 19. decembra 1972 (UL L 293, str. 1, v nadaljevanju: Dodatni protokol) v členu 1 določa pogoje, način in hitrost izvajanja tranzitnega obdobja iz člena 4 Pridružitvenega sporazuma. Skladno s členom 62 je ta protokol sestavni del tega sporazuma.

9 Dodatni sporazum vsebuje naslov II „Pretok oseb in storitev", katerega poglavje I je namenjeno delavcem.

10 Člen 36 Dodatnega protokola, ki je del tega poglavja I, določa:

„Prost pretok delavcev med državami članicami Evropske skupnosti in Turčije bo uveden postopno, v skladu z načeli iz člena 12 Pridružitvenega sporazuma, med koncem dvanajstega in dvaindvajsetega leta po začetku veljave tega sporazuma.

Pridružitveni svet bo določil potrebne podrobne pogoje v ta namen."

11 Namen Sklepa št. 1/80 je po navedbah njegove tretje uvodne izjave izboljšanje razmer za delavce in člane njihovih družin na socialnem področju.

12 Členi 6, 7 in 14 Sklepa št. 1/80 so v poglavju II, naslovljenem „Socialne določbe", oddelek 1, ki se nanaša na „Vprašanja o delu in prostem pretoku delavcev".

13 Člen 6(1) določa:

„1. Razen v primerih, določenih s členom 7, ki ureja prost dostop do zaposlitve članov njegove družine, ima turški delavec, ki je vključen v zakoniti trg dela v državi članici:

— po enem letu, odkar je v tej državi članici zakonito zaposlen, pravico, da se mu podaljša delovno dovoljenje pri istem delodajalcu, če razpolaga z delovnim mestom;

— po preteku treh let, odkar je v tej državi članici zakonito zaposlen in ob pogoju, da imajo delavci iz držav članic Skupnosti pri tem prednost, pravico, da sprejme ponujeno delovno mesto v enakovrstnem poklicu in pod običajnimi pogoji pri delodajalcu, ki ga sam izbere, in ki se registrira pri službah za zaposlovanje v tej državi članici;

— po preteku štirih let, odkar je zakonito zaposlen, v tej državi članici pridobi pravico do prostega dostopa do katerekoli zaposlitve po svoji izbiri."

14 Člen 7 se nanaša na prosti dostop do zaposlitve družinskih članov turškega delavca, ki so pridobili dovoljenje, da se mu pridružijo.

15 Člen 14(1) določa:

„Določbe tega dela se uporabljajo ob upoštevanju omejitev, utemeljenih z javnim redom, javno varnostjo in javnim zdravjem."

Nacionalna ureditev

16 Člen 10(2)(3) zveznega zakona o vstopu, prebivanju in nastanitvi tujcev (Fremdengesetz, v nadaljevanju: zakon o tujcih), kakršen je bil v veljavi v času dejanskega stanja v postopku v glavni stvari, določa, da se zavrne izdajo dovoljenja za prebivanje, zlasti če prebivanje tujca lahko ogroža javni red in mir ter javno varnost.

17 Na podlagi člena 34(1)(2) tega zakona se lahko tujce, ki prebivajo na zveznem ozemlju na podlagi dovoljenja za prebivanje ali tam prebivajo v času postopka za pridobitev novega dovoljenja za prebivanje, izžene takrat, ko zavrnitveni razlog nasprotuje izdaji novega dovoljenja za prebivanje.

18 Člen 36(1)(1) in (2) zakona o tujcih določa, da se lahko tujcu izreče prepoved prebivanja, če določena dejstva kažejo na to, da sta zaradi njegovega prebivanja ogrožena varnost in javni red ali drugi javni interesi iz člena 8(2) Evropske konvencije o varstu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, podpisane 4. novembra 1950 v Rimu. Na podlagi člena 36(2)(1) dejstvo iz člena 36(1) obstaja zlasti, če je nacionalno sodišče obsodilo tujca na zaporno kazen, daljšo od treh mesecev, na zaporno kazen, ki je deloma pogojna, na pogojno zaporno kazen, daljšo od šestih mesecev, ali če je bil tujec več kot enkrat obsojen za enaka kazniva dejanja.

19 Člen 48(1) zakona o tujcih določa, da je mogoče državljana iz držav Evropskega gospodarskega prostora ali državljana privilegirane tretje države izgnati le iz resnih razlogov varnosti in javnega reda. Člen 48(3) določa, da se po uradni dolžnosti dodeli osebam, ki jim je bil izdan sklep o izgonu ali prepoved prebivanja, enomesečni rok do izvršitve sklepa, razen če je iz razlogov javnega reda ali nacionalne varnosti potreben takojšen odhod osebe.

20 Na podlagi člena 88 tega zakona upravni organi okrožja (Bezirksverwaltungsbehörde) odločijo, razen pri nasprotnih določbah, o prepovedih prebivanja.

21 Člen 66 zakona o upravnem postopku (Allgemeine Verwaltungsverfahrensgesetz), kot je veljal ob dejanskem stanju v postopku v glavni stvari, določa:

„1. Organ, pri katerem je bila vložena pritožba, naloži organu nižje stopnje, naj opravi dodatne poizvedbe ali te opravi sam.

2. Če organ, pri katerem je bila vložena pritožba, meni, da dejstva tega primera niso zadostna, tako da je treba neizogibno opraviti obravnavo ali opraviti novo obravnavo, lahko ta organ razveljavi izpodbijano odločbo in vrne zadevo organu nižje stopnje v ponovno odločanje ali preiskavo.

3. Vendar pa lahko organ, pri katerem je bila vložena pritožba, sam opravi obravnavo in neposredno začne preiskavo zadeve, če se tako prihrani čas in stroške.

4. Organ, pri katerem je bila vložena pritožba, lahko, razen v primeru iz odstavka 2, vedno samo odloči o zadevi, če bi bila pritožba sicer zavržena kot nedopustna ali prepozna. Organ lahko s svojo odločbo in obrazložitvijo nadomesti odločbo ali obrazložitev organa nižje stopnje ter posledično na kakršen koli način spremeni izpodbijano odločbo."

22 Na podlagi člena 144 zveznega ustavnega zakona (Bundes-Verfassungsgesetz) Verfassungsgerichtshof nadzira spoštovanje ustavnih pravic.

23 Člen 85 zakona o Verfassungsgerichtshof (Verfassungsgerichtshofgesetz), kot je bil v veljavi ob dejanskem stanju v postopku v glavni stvari, določa:

„1. Pritožba ne zadrži izvršitve.

2. Verfassungsgerichtshof mora na predlog pritožnika zadržati izvršitev, če temu ne nasprotuje javni interes in če bi po presoji vseh zadevnih interesov, uveljavitev ali izvajanje z odločbo podeljene pravice s strani tretje osebe povzročila pritožniku nesorazmerno škodo. Če so se pogoji, ki se uporabljajo za odločbo o zadržitvi izvršitve, bistveno spremenili, je treba ponovno odločiti o zahtevi pritožnika, organa (člen 83(1)) ali druge stranke.

3. Odločbe, sprejete na podlagi odstavka 2, se sporoči pritožniku, organu [...] in drugim strankam. V primeru zadržitve izvršitve, organ odloži izvršitev izpodbijanega upravnega akta in sprejme vse potrebne ukrepe v ta namen; oseba, ki z izpodbijano odločbo pridobi korist, pa ne more izvrševati svoje pravice.

4. Če se Verfassungsgerichtshof ni sestalo, je treba odločbe v smislu odstavka 2 sprejeti na zahtevo strokovnega sodelavca predsednika Verfassungsgerichtshof."

24 Na podlagi člena 87(1) tega zakona mora Verfassungsgerichtshof ugotoviti, ali so bile ustavne pravice kršene oziroma ali so bile pravice pritožnika kršene zaradi uporabe nezakonitega predpisa, neustavnega zakona ali nezakonite mednarodne pogodbe, in v primeru kršitve razveljaviti izpodbijani upravni akt.

25 Člen 30 zakona o Verwaltungsgerichtshof (Verwaltungsgerichtshofgesetz), kot je veljal v času dejanskega stanja v postopku v glavni stvari, določa:

„1. Na podlagi zakona pritožbe ne zadržijo izvršitve [...]

2. V vsakem primeru mora Verwaltungsgerichtshof na predlog pritožnika zadržati izvršitev, če temu ne nasprotuje javni interes in če bi po presoji vseh zadevnih interesov, uveljavitev ali izvajanje z odločbo podeljene pravice s strani tretje osebe povzročila pritožniku nesorazmerno škodo. [...]

3. Odločbe, sprejete na podlagi odstavka 2, je treba sporočiti vsem strankam. Pri zadržanju izvršitve organ odloži izvršitev izpodbijanega upravnega akta in sprejme vse potrebne ukrepe v ta namen; oseba, ki z izpodbijano odločbo pridobi korist, pa ne more izvrševati svoje pravice."

26 Člen 41(1) tega zakona določa, da je Verwaltungsgerichtshof pristojno, da preuči izpodbijano odločbo na podlagi dejstev, ki jih je priznal upravni organ.

27 Člen 42(1) tega zakona določa, da je Verwaltungsgerichtshof pristojno, da z izdajo odločbe reši vsak spor. Z njo je treba načeloma zavrniti pritožbo kot neutemeljeno ali razveljaviti izpodbijano odločbo.

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

28 G. Dörr je poročen nemški državljan. Od leta 1992 prebiva v Avstriji, kjer opravlja svojo poklicno dejavnost, njegova družina se mu je pridružila leta 1995. Obsojen je bil za hudo goljufijo na osemnajst mesecev zapora, od tega je bila za dvanajst mesecev obsodba pogojna.

29 Z odločbo Bezirkshauptmannschaft Klagenfurt (upravni organ prve stopnje v Celovcu) z dne 1. oktobra 1998 je bila G. Dörru sporočena prepoved prebivanja za deset let na podlagi členov 48(1) in (3) ter 36(1)(1) zakona o tujcih.

30 Njegovo pritožbo je upravni organ Sicherheitsdirektion für das Bundesland Kärnten zavrnil z odločbo 4. decembra 1998 na podlagi člena 66(4) zakonika o upravnem postopku, zato se je G. Dörr pritožil pri Verwaltungsgerichtshof.

31 I. Ünal je turški državljan. Že več let zakonito prebiva v Avstriji, kjer je tudi zaposlen. Že trikrat je bil obsojen na denarno kazen, dvakrat zaradi pretepa in enkrat zaradi kršitve zakona o vozniškem dovoljenju (Führerscheingesetz).

32 Z odločbo z dne 23. marca 2001 je Bezirkshauptmannschaft Dornbirn (upravni organ prve stopnje v Dornhirnu) na podlagi določb členov 34(1)(2) in 10(2)(3) zakona o tujcih odredil izgon I. Ünala.

33 Njegovo pritožbo je Sicherheitsdirektion für das Bundesland Vorarlberg 3. oktobra 2001 zavrnil z odločbo na podlagi člena 66(4) zakonika o upravnem postopku, zato se je tudi I. Ünal pritožil pri Verwaltungsgerichtshof.

34 To sodišče je oba postopka združilo za skupno obravnavanje in izdajo skupne odločbe. Sprašuje se o združljivosti pravnega varstva, ki ga določa avstrijski pravni red, z zahtevami Direktive 64/221 in o njihovi veljavnosti za turške delavce, katerih pravni položaj določa Sklep št. 1/80.

35 V teh okoliščinah je predložitveno sodišče prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:

„1. Ali je treba člena 8 in 9 Direktive 64/221 [...] razlagati tako, da upravni organi – neodvisno od obstoja notranjega upravnega pritožbenega postopka – ne morejo sprejeti odločbe o izgonu z ozemlja, ne da bi pridobili mnenje pristojnega organa (ki ne obstaja v avstrijskem pravnem redu) v skladu s členom 9(1) Direktive – razen v nujnih primerih –, če je lahko njihova odločba predmet pritožbe samo pred sodišči javnega prava s temi omejitvami: te pritožbe ne

zadržijo izvršitve, sodišča ne morejo odločati o primernosti sprejetih ukrepov in lahko le razveljavijo izpodbijano odločbo, poleg tega je eno od sodišč (Verwaltungsgerichtshof) glede dejanskega stanja omejeno na presojo utemeljenosti, drugo sodišče (Verfassungsgerichtshof) pa je omejeno na presojo kršitev ustavnih pravic?

2. Ali procesna jamstva iz členov 8 in 9 Direktive 64/221 [...] veljajo za turške državljane, katerih pravni položaj urejata člena 6 ali 7 Sklepa št. 1/80 [...]?"

Vprašanja za predhodno odločanje

Prvo vprašanje

36 S prvim vprašanjem predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, ali je treba člena 8 in 9 Direktive 64/221 razlagati tako, da nasprotujeta ureditvi države članice, na podlagi katere je lahko odločba o izgonu z ozemlja te države, sprejeta glede državljana druge države članice v postopku pritožbe zoper to odločbo, le predmet presoje zakonitosti in na podlagi katere pritožbe ne zadržijo izvršitve.

37 To vprašanje se nanaša na položaj G. Dörra. Upoštevno je tudi za primer I. Ünala, če bi bilo na drugo vprašanje odgovorjeno pritrdilno.

38 Nemška in avstrijska vlada menita, da pravno varstvo, ki je določeno v avstrijskem pravnem redu ustreza zahtevam Direktive 64/221. Po njunem mnenju morajo pristojna sodišča nadzirati ne le zakonitost izpodbijanega akta, temveč tudi utemeljenost presoje dokazov upravnih organov. V tem okviru naj bi bil do neke mere tudi nadzor na področju dejanskega stanja. Poleg tega naj bi bilo na predlog pritožnika mogoče zadržati izvršitev. V takih okoliščinah naj ne bi bilo potrebno posredovanje pristojnega organa v smislu člena 9(1) Direktive 64/221.

39 Tožeči stranki v postopku v glavni stvari zatrjujeta nasprotno. Pristojna sodišča naj ne bi bila pristojna za odločanje o vsebini, ampak bi lahko odločbo le razveljavila. Presojati naj ne bi mogla dejanskega stanja, ampak naj bi bila vezana na presojo dejanskea stanja upravnih organov. Novih dejstev naj ne bi smela upoštevati. Sodna odločba naj bi se lahko sklicevala le na dejansko in pravno stanje v času sprejetja izpodbijanega akta. V takih okoliščinah bi moralo biti zadevni osebi pred organom iz člena 9(1) Direktive 64/221 omogočeno, da uveljavlja upoštevanje primernosti.

40 Po mnenju Komisije ni mogoče izključiti, da upravno postopkovno pravo, ki velja v Avstriji, ni popolnoma skladno z določbami členov 8 in 9 Direktive 64/221, ker ni bil ustanovljen pristojni organ v smislu slednjega člena.

41 Glede tega je treba najprej spomniti, da iz člena 8 Direktive 64/221 izhaja, da mora biti vsakomur, na katerega se nanaša ta direktiva, omogočeno, da lahko zlasti zoper odločbo o zavrnitvi podaljšanja dovoljenja za prebivanje ali zoper odločbo o izgonu z ozemlja vloži pritožbo zoper upravne akte (glej sodbi z dne 5. marca 1980 v zadevi Pecastaing 98/79, Recueil, str. 691, točki 9 in 10, in z dne 18. oktobra 1990 v združenih zadevah Dzodzi, C-297/88 in C-197/89, Recueil, str. I-3763, točki 57 in 58).

42 Namen člena 9(1) Direktive 64/221 je zagotovitev minimalnega procesnega varstva državljanom držav članic, ki se jim izda odločbo o zavrnitvi obnovitve dovoljenja za prebivanje ali odločba o izgonu z ozemlja. Ta določba, ki se uporablja v treh primerih, in sicer če ni možnosti pritožbe na sodišču, če se te pritožbe lahko nanašajo le na zakonitost odločbe ali če ne zadržijo izvršitve, določa posredovanje pristojnega organa, ki ni isti kot organ, ki je pristojen za sprejetje odločbe. Razen v nujnem primeru upravni organ ne sme sprejeti odločbe, preden je dal mnenje drug pristojni organ. Zadevni osebi mora biti omogočeno, da pred slednjim organom uveljavlja svoja sredstva obrambe in da ima odvetnika ali zastopnika v skladu s procesnimi pogoji, ki jih določa nacionalna zakonodaja (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Dzodzi, točka 62, in sodbo z dne 29. aprila 2004 v združenih zadevah Orfanopoulos in Oliveri, C-482/01 in C-493/01, Recueil, str. I-5257, točka 105).

43 Nato je treba preveriti, ali nacionalna zakonodaja, kot je ta, ki velja v Avstriji, zagotavlja državljanom drugih držav članic, ki so jim bile izdane odločbe o prepovedi prebivanja, minimalna procesna jamstva iz Direktive 64/221 in, natančneje, ali je v okoliščinah spora med G. Dörrom in Sicherheitsdirektion für das Bundesland Kärnten podana vsaj ena predpostavka iz člena 9(1) te direktive.

44 Glede, prvič, sodnega nadzora ni sporno, da so v Avstriji odločbe o prepovedi prebivanja državljanov drugih držav članic lahko podvržene pritožbi pri Verwaltungsgerichtshof in pri zatrjevanju kršitve ustavnih pravic pri Verfassungsgerichtshof.

45 Drugič, glede obsega tega nadzora, predložitvena odločba temelji na domnevi, da omenjena sodišča ne morejo odločati o primernosti izpodbijanih upravnih aktov. Avstrijska in nemška vlada se ne strinjata popolnoma z opisom nacionalnega sodnega okvira iz te odločbe.

46 V tem pogledu je treba spomniti, da ni naloga Sodišča, da se v okviru vprašanja za predhodno odločanje izreče o razlagi nacionalnih določb niti da presoja, ali je razlaga predložitvenega sodišča pravilna (glej v tem smislu sodbo z dne 3. oktobra 2000 v zadevi Corsten, C-58/98, Recueil, str. I-7919, točka 24). Naloga Sodišča je namreč, da v okviru razdelitve pristojnosti med sodišči Skupnosti in nacionalnimi sodišči upošteva pravni in dejanski okvir, v kateri so umeščena vprašanja za predhodno odločanje, kot ga je ugotovilo predložitveno sodišče (glej sodbo z dne 25. oktobra 2001 v zadevi Ambulanz Glöckner, C-475/99, Recueil, str. I-8089, točka 10, in zgoraj navedeno sodbo Orfanopoulos in Oliveri, točka 42).

47 Ob preučevanju vprašanja obsega sodnega nadzora, in sicer v pravnem okviru, kot ga je opredelilo predložitveno sodišče, kaže, da uporaba nacionalne zakonodaje državljanom drugih držav članic, ki se jim izda odločba o prenehanju dovoljenja za prebivanje na avstrijskem ozemlju, ne omogoča zagotavljanja jamstva izčrpnega preizkusa primernosti nameravanega ukrepa in torej ne izpolnjuje zahteve po dovolj učinkovitem varstu (glej v tem smislu sodbi z dne 15. maja 1986 v zadevi Johnston, 222/84, Recueil, str. 1651, točka 17, in z dne 15. oktobra 1987 v zadevi Heylens in

drugi, 222/86, Recueil, str. 4097, točki 14 in 15, ter zgoraj navedeno sodbo Orfanopoulos in Oliveri, točka 110).

48 Tretjič, ko gre za učinek pritožb pred pristojnimi sodišči, besedilo vprašanja dopušča razlago, da te ne zadržijo izvršitve odločbe. Vendar pa iz predložitvene odločbe izhaja, da lahko te pritožbe pod določenimi pogoji na predlog pritožnika zadržijo izvršitev. Vendar pa avstrijska vlada zatrjuje, da lahko navedena sodišča v praksi sistematično odrejajo zadržitev izvršitve odločbe o izgonu.

49 Glede tega je treba spomniti, da morajo skladno s stalno sodno prakso države članice sprejeti vse ukrepe, da zagotovijo vsakemu državljanu druge države članice, ki mu je bila izdana odločba o izgonu, varstvo, ki ga zanj predstavlja izvrševanje pravice do pritožbe, ki jo jamči Direktiva 64/221. To jamstvo pa bi postalo navidezno, če bi lahko države članice s takojšnjo izvršitvijo takšne odločbe zadevni osebi odvzele možnost uživanja koristi od uspeha s pritožbo (glej v tem smislu sodbo z dne 8. aprila 1976 v zadevi Royer, 48/75, Recueil, str. 497, točki 55 in 56).

50 Gotovo je, da ureditev države članice, ki ne omogoča, da bi pritožba pred sodiščem zadržala izvršitev odločbe o prepovedi prebivanje državljanov drugih držav članic, ne izpolnjuje zahtev Direktive 64/221, razen če bi bil ustanovljen pristojni organ v smislu člena 9(1) te Direktive.

51 Da bi se lahko štelo, da pritožba pred sodiščem, ki jo lahko vložijo osebe, navedene v Direktivi 64/221, zadrži izvršitev, mora biti zadržanje avtomatično. Ne zadostuje, da je pristojni organ le pooblaščen, da na predlog zadevne osebe in pod določenimi pogoji zadrži izvršitev odločbe o prepovedi njegovega prebivanja. Trditev avstrijske vlade, da lahko sodišča v praksi sistematično odrejajo zadržitev izvršitve take odločbe, ne more ovreči tega sklepa.

52 Zahteva po pravni varnosti namreč vključuje dejstvo, da je pravni okvir, ki izhaja iz nacionalne ureditve, dovolj natančen in jasen, da se zadevni posamezniki lahko seznanijo z obsegom svojih pravic in obveznosti. Zlasti glede prakse nacionalnih sodišč, kot jo je opisala avstrijska vlada, je treba poudariti, da taka praksa, ki je po svoji naravi spremenljiva in javnosti premalo znana, ne more šteti za veljavno izvrševanje obveznosti iz Direktive 64/221.

53 Kaže torej, da sta v okoliščinah spora med G. Dörrom in Sicherheitsdirektion für das Bundesland Kärnten podani druga in tretja predpostavka iz člena 9(1) Direktive 64/221. Nacionalna zakonodaja, kakršna velja v Avstriji, torej ne izpolnjuje zahtev te direktive, razen če bi pred sprejetjem dokončne odločbe upravnih organov, posredovali pristojni organi v smislu člena 9(1) te direktive.

54 Na koncu je treba preučiti, ali je bil v avstrijskem pravnem redu ustanovljen pristojni organ v smislu člena 9(1) Direktive 64/221.

55 Treba je spomniti, da mora posredovanje takega organa zadevni osebi pred dokončnim sprejetjem odločbe omogočiti izčrpen preizkus vseh dejstev in okoliščin, vključno s preizkusom primernosti nameravanega ukrepa (sodbi z dne 22. maja 1980 v zadevi Santillo, 131/79, Recueil, str. 1585, točka 12, in z dne 18. maja 1982 v združenih zadevah Adoui in Cornuaille, 115/81 in 116/81, Recueil, str. 1665, točka 15). Sodišče je tudi navedlo, da lahko, razen v nujnih primerih, upravni organ sprejme svojo odločbo šele po tem, ko pristojni organ poda svoje mnenje (zgoraj navedene sodbe Pecastaing, točka 17, Dzodzi, točka 62, ter Orfanopoulos in Oliveri, točka 106).

56 Predložitvena odločba temelji na domnevi, da pristojni organ ni bil ustanovljen. Treba je dodati, da iz spisa, ki ga je predložitveno sodišče posredovalo Sodišču, ni bilo razvidno niti posredovanje takega organa niti da bi šlo v okoliščinah spora med G. Dörrom in Sicherheitsdirektion für das Bundesland Kärnten za nujni primer.

57 Glede na navedene ugotovitve je treba na prvo vprašanje odgovoriti, da je treba člen 9(1) Direktive 64/221 razlagati tako, da nasprotuje ureditvi države članice, na podlagi katere pritožbe pred sodiščem zoper odločbo o izgonu z ozemlja te države, sprejete glede državljana druge države članice, ne zadržijo izvršitve te odločbe in na podlagi katere se pri preizkusu odločbe o izgonu lahko presoja samo zakonitost, ker ni bil ustanovljen noben pristojni organ v smislu te določbe.

Drugo vprašanje

58 Z drugim vprašanjem predložitveno sodišče sprašuje, ali procesna jamstva iz členov 8 in 9 Direktive 64/221 veljajo za turške državljane, katerih pravni položaj določata člena 6 in 7 Sklepa št. 1/80.

59 Avstrijska in nemška vlada menita, da je treba na to vprašanje odgovoriti nikalno. Čeprav je res, da člena 8 in 9 Direktive 64/221 določata pogoje uporabe izjeme, utemeljene z javnim redom, iz člena 48(3) EGS (ki je postal člen 48(3) ES in po spremembi člen 39(3) ES) teh pogojev vseeno ni mogoče neposredno izvesti iz slednje določbe. Da bi lahko člena 8 in 9 veljala za turške delavce, bi bilo potrebno sprejetje dodatnega pravnega akta. Ti vladi poleg tega zatrjujeta, da se argumentacija Sodišča v sodbi z dne 10. februarja 2000 v zadevi Nazli (C-340/97, Recueil, str. I-957) nanaša predvsem na razlago pojma javnega reda iz člena 14(1) Sklepa 1/80, in ne na procesne vidike Direktive 64/221. V takih okoliščinah se člena 8 in 9 Direktive 64/221 nikakor ne smeta po analogiji uporabljati za turške delavce in člane njihovih družin.

60 Tožeči stranki v postopku v glavni stvari in Komisija podpirajo nasprotno trditev. Sodišče naj bi izrecno potrdilo, da je nujno v največji mogoči meri prenesti na turške delavce, ki jim Sklep št. 1/80 dodeljuje pravico, načela, ki temeljijo na členu 39 ES. Tako bi moralo biti omogočeno, da se minimalno pravno varstvo, ki izhaja iz procesnih jamstev, ki jih določa Direktiva 64/221, prenese na primere iz Sklepa št. 1/80.

61 Treba je spomniti, da po členu 12 Pridružitvenega sporazuma „pogodbene stranke sklenejo, da bodo upoštevale člena 48 in 49 (ki sta po spremembi postala člena 39 ES in 40 ES) ter člen 50 (ki je postal člen 41 ES) Pogodbe o ustanovitvi Skupnosti z namenom postopnega uresničevanja prostega gibanja delavcev med njimi". Dodatni protokol v členu 36 določa roke za postopno uresničitev prostega gibanja delavcev med državami članicami Skupnosti in Republiko Turčijo ter določa, da „pridružitveni svet v ta namen določi potrebne pogoje". Namen Sklepa št. 1/80 je – po tretji uvodni izjavi tega – izboljšanje razmer za delavce in člane njihovih družin na socialnem področju.

62 Sodišče je iz besedila teh določb sklepalo, da je treba pravice iz člena 48 (ki je po spremembi postal člen 39 ES) Pogodbe v največji mogoči meri prenesti na turške državljane, ki so jim bile priznane pravice s Sklepom št. 1/80 (glej v tem smislu sodbi z dne 30. septembra 2004 v zadevi Ayaz, C-275/02, ZOdl., str. I-8765, točka 44, in z dne 11. novembra 2004 v zadevi Cetinkaya, C-467/02, ZOdl., str. I-10895, točka 42).

63 Sodišče je prav tako štelo, ko gre za določitev obsega omejitev, utemeljenih z javnim redom, iz člena 14(1) Sklepa št. 1/80, da se je treba sklicevati na razlago glede iste omejitve pri prostem gibanju delavcev, ki so državljani držav članic Skupnosti (glej zgoraj navedeno sodbo Nazli, točka 56). Taka razlaga je toliko bolj upravičena, ker so v tej določbi uporabljeni skoraj enaki izrazi kot v členu 48(3) (ki je po spremembi postal člen 39(3) ES) Pogodbe (glej zgoraj navedeni sodbi Nazli, točka 56, in Cetinkaya, točka 43).

64 Sodišče je, opirajoč se na te elemente v točkah 46 in 47 zgoraj navedene sodbe Cetinkaya, presodilo, da člen 14(1) Sklepa št. 1/80 nalaga pristojnim nacionalnim

organom omejitve, podobne tistim, ki se uporabljajo za izgon državljana države članice, in da se načela iz člena 3 Direktive 64/221 uporabljajo za turške delavce, ki jim pravice priznava Sklep št. 1/80. Nacionalna sodišča morajo upoštevati ta načela, s tem da preverijo zakonitost ukrepa o izgonu z ozemlja, ki je bil izrečen turškemu državljanu.

65 Enake ugotovitve zahtevajo, da se načela, uzakonjena v členih 8 in 9 Direktive 64/221, uporabljajo tudi za turške delavce, ki jim Sklep št. 1/80 podeljuje pravice.

66 Tako razlago upravičuje cilj, da je treba postopoma uresničevati prosto gibanje turških delavcev iz člena 12 Pridružitvenega sporazuma. Socialne določbe iz Sklepa št. 1/80 pomenijo dodatno stopnjo k uresničenju te pravice (glej zlasti sodbi z dne 26. novembra 1998 v zadevi Birden, C-1/97, Recueil, str. I-7747, točka 52, in z dne 19. novembra 2002 v zadevi Kurz, C-188/00, Recueil, str. I-10691, točka 40). Člen 6(1) Sklepa št. 1/80 med drugim priznava turškim delavcem migrantom, ki izpolnjujejo pogoje, natančno določene pravice na področju opravljanja poklica (glej sodbo z dne 21. oktobra 2003 v združenih zadevah Abatay in drugi, C-317/01 in C-369/01, Recueil, str. I-12301, točka 78). Kot izhaja iz stalne sodne prakse, ta zadnja pravica, ki ji je bil priznan neposredni učinek, ustvarja posamično pravico na področju zaposlitve in vzajemno pravico do prebivanja (glej sodbe z dne 20. septembra 1990 v zadevi Sevince, C-192/89, Recueil, str. I-3461, točki 29 in 31; z dne 16. decembra 1992 v zadevi Kus, C-237/91, Recueil, str. I-6781, točka 33, in z dne 23. januarja 1997 v zadevi Tetik, C-171/95, Recueil, str. I-329, točke 26, 30 in 31, ter zgoraj navedeno sodbo Kurz, točki 26 in 27).

67 Da bi bile te posamične pravice učinkovite, mora biti turškim delavcem omogočeno, da se nanje sklicujejo pred nacionalnimi sodišči. Da bi zagotovili učinkovitost tega pravnega varstva, je nujno, da se tem delavcem prizna enaka procesna jamstva, kot so tista, ki jih priznava pravo Skupnosti državljanom držav članic, ter tako tem delavcem omogočiti, da se sklicujejo na jamstva, določena v členih 8 in 9 Direktive št. 64/221. Kot poudarja generalni pravobranilec v točki 59 sklepnih predlogov, taka jamstva namreč niso razdružljiva od pravic, na katere se nanašajo.

68 Ta razlaga ne velja le za turške državljane, katerih pravni položaj določa člen 6 Sklepa št. 1/80, temveč tudi za člane njihove družine, za katerih položaj se uporablja člen 7 istega sklepa. Nič ne bi upravičevalo dejstva, da bi bila za te državljane, ki zakonito prebivajo na ozemlju države članice, v zvezi s pravicami, ki jim jih priznava Sklep št. 1/80, določena samostojna raven varstva, ki bi bila nižja od ravni, določene s členoma 8 in 9 Direktive 64/221. Če namreč člen 14(1) tega sklepa, kot je Sodišče že presodilo v zgoraj navedeni sodbi Cetinkaya, ne bi nalagal pristojnim nacionalnim organom procesnih omejitev, ki so podobne tistim, ki se uporabljajo za ukrep izgona z ozemlja, izrečen državljanu države članice, bi lahko države članice povsem svobodno onemogočile izvrševanje pravic, na katere se lahko sklicujejo turški državljani, ki jim Sklep št. 1/80 priznava pravico.

69 Glede na zgoraj navedeno je treba na drugo vprašanje odgovoriti, da se procesna jamstva, ki jih določata člena 8 in 9 Direktive 64/221, uporabljajo za turške državljane, katerih pravni položaj določata člena 6 ali 7 Sklepa št. 1/80.

Stroški

70 Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški, priglaseni za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (tretji senat) razsodilo:

1. **Člen 9(1) Direktive Sveta 64/221/EGS z dne 25. februarja 1964 o usklajevanju posebnih ukrepov, ki zadevajo gibanje in prebivanje tujih državljanov, utemeljenih z javno politiko, javno varnostjo ali zdravjem prebivalstva, je treba razlagati tako, da nasprotuje ureditvi države članice, na podlagi katere pritožbe pred sodiščem zoper odločbo o izgonu z ozemlja te države, sprejete glede državljana druge države članice, ne zadržijo izvršitve te odločbe in na podlagi katere se pri preizkusu odločbe o izgonu lahko presoja samo zakonitost, ker ni bil ustanovljen noben pristojni organ v smislu te določbe.**

2. **Procesna jamstva, ki jih določata člena 8 in 9 Direktive 64/221 se uporabljajo za turške državljane, katerih pravni položaj določa člen 6 oziroma 7 Sklepa št. 1/80 Pridružitvenega sveta z dne 19. septembra 1980 o razvoju pridružitve.**

Podpisi