

DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)

10. februar 2000 \*

I sag C-340/97,

angående en anmodning, som Bayerisches Verwaltungsgericht Ansbach (Tyskland) i medfør af EF-traktatens artikel 177 (nu artikel 234 EF) har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

Ömer Nazli,  
Caglar Nazli,  
Melike Nazli

mod

Stadt Nürnberg,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af artikel 6, stk. 1, og artikel 14, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80 om udvikling af associeringen, som det associeringsråd, der er oprettet ved aftalen om oprettelse af en associering mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Tyrkiet, traf den 19. september 1980,

\* Processprog: tysk.

har

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

sammensat af formanden for Anden Afdeling, R. Schintgen (refererende dommer), som fungerende formand for Sjette Afdeling, og dommerne P.J.G. Kapteyn og G. Hirsch,

generaladvokat: J. Mischo  
justitssekretær: ekspeditionssekretær H.A. Rühl,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

- Ömer Nazli, Caglar Nazli og Melike Nazli ved advokat K.-H. Becker, Nürnberg
- Stadt Nürnberg ved afdelingschef R. Porzel, Stadt Nürnbergs Juridiske Afdeling, som befuldmægtiget
- den tyske regering ved afdelingschef E. Röder, Forbundsøkonomiministeriet, som befuldmægtiget
- den franske regering ved kontorchef K. Rispal-Bellanger og fuldmægtig A. de Bourgoing, begge Juridisk Tjeneste, Udenrigsministeriet, som befuldmægtigede

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved de juridiske konsulenter P. Hillenkamp og P.J. Kuijper, som befuldmægtigede,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 10. juni 1999 er afgivet mundtlige indlæg af Ömer Nazli, Caglar Nazli og Melike Nazli ved advokaterne K.-H. Becker og G. Glupe, Nürnberg, af Stadt Nürnberg ved R. Porzel, af den tyske regering ved afdelingschef W.-D. Plessing, Forbundsfinansministeriet, som befuldmægtiget, af den franske regering ved A. Lercher, Juridisk Tjeneste, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget, og af Kommissionen ved P. Hillenkamp,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 8. juli 1999,

afsagt følgende

### Dom

- 1 Ved kendelse af 7. juli 1997, indgået til Domstolen den 1. oktober 1997, har Bayerisches Verwaltungsgericht Ansbach i medfør af EF-traktatens artikel 177 (nu artikel 234 EF) forelagt to præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen

af artikel 6, stk. 1, og artikel 14, stk. 1, 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 Disse spørgsmålet er blevet rejst i en sag, som de tyrkiske statsborgere Ömer Nazli og hans to mindreårige børn, som han har forældremyndigheden over, har anlagt mod Stadt Nürnberg til prøvelse af en beslutning om afslag på forlængelse af Ömer Nazli's opholdstilladelse i Tyskland og om udvisning af ham fra denne medlemsstats område.

### Afgørelse nr. 1/80

- 3 Artikel 6 og 14 i afgørelse nr. 1/80 fremgår af kapitel II i denne, benævnt »Bestemmelser på det sociale område«, i afsnit I, »Beskæftigelsesforhold og arbejdskraftens frie bevægelighed«.

## 4 Artikel 6, stk. 1, er affattet således:

»Med forbehold af artikel 7 vedrørende familiemedlemmers fri 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.«

## 5 Artikel 14, stk. 1, bestemmer:

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

## Hovedsagen

- 6 Det fremgår af hovedsagens akter, at Ömer Nazli, der er født i 1956, fik tilladelse til at indrejse i Tyskland i 1978, og at han fra 1979 til den 24. juni 1989 havde uafbrudt lønnet beskæftigelse i Tyskland hos den samme arbejdsgiver i henhold til en arbejdstilladelse og en opholdstilladelse.
- 7 Siden den 31. maj 1989 har han haft arbejdstilladelse, som ikke er underlagt nogen tidsbegrænsning eller betingelser af nogen art.
- 8 Efter afslutningen af hans første ansættelsesforhold i juni 1989 var Ömer Nazli syg eller arbejdsløs i flere perioder, men han fandt altid arbejde igen hos andre arbejdsgivere.
- 9 I 1992 var Ömer Nazli involveret i handel med euforiserende stoffer i Tyskland.
- 10 I forbindelse med denne forbrydelse var han varetægtsfængslet fra den 11. december 1992 til den 21. januar 1994.
- 11 Ved dom af 20. april 1994, der har opnået retskraft, idømte Landgericht Hamburg Ömer Nazli frihedsstraf på et år og ni måneder for medvirken til handel med 1 500 g heroin, idet fuldbyrdelsen af hele frihedsstraffen dog gjordes betinget.

- 12 Landgericht Hamburg begrundede den omstændighed, at straffen i sin helhed blev gjort betinget, med, at den bl.a. var overbevist om, at der var tale om et enkeltstående fejltrin, og at Ömer Nazli, som havde vist tegn på oprigtig anger og bestyrtelse over sin handling og dens følger, ville drage den nødvendige lære af domfældelsen og ikke ville begå yderligere overtrædelser, også selv om straffen ikke blev fuldbyrdet. Endvidere er Ömer Nazli socialt velintegreret, og han har fundet arbejde umiddelbart efter sin løsladelse. Endelig var hans medvirken i den strafbare handling af helt underordnet betydning.
  
- 13 Det kan fastslås, at Ömer Nazli på ny udøvede lønnet beskæftigelse efter sin varetægtsfængsling, og at han siden den 2. januar 1995 har haft fast arbejde i Tyskland.
  
- 14 Hans seneste opholdstilladelse i Tyskland, der blev meddelt i 1991, udløb den 31. december 1994.
  
- 15 Begæringen om forlængelse af denne tilladelse, som Ömer Nazli indgav den 10. november 1994, blev afslået ved afgørelse af 6. oktober 1995 fra udlændingemyndigheden i Stadt Nürnberg, som samtidig besluttede, at han skulle udvises. Den 21. november 1996 stadfæstede de kompetente myndigheder, til hvem Ömer Nazli indbragte sagen ved administrativ rekurs, afgørelsen.
  
- 16 Beslutningen om at udvise Ömer Nazli blev truffet på grundlag af § 47, stk. 2, nr. 2, i Ausländergesetz (den tyske udlændingelov), ifølge hvilken en udlænding som hovedregel bliver udvist, såfremt han overtræder Betäubungsmittelgesetz (den tyske lov om euforiserende stoffer). I henhold til denne »Regelausweisung«

(principiell udvisning), der er foreskrevet i denne bestemmelse, har de kompetente myndigheder ingen skønsbeføjelse og er forpligtet til at udvise en udlænding, der har gjort sig skyldig i en af de overtrædelser i *Betäubungsmittelgesetz*, der er omhandlet i § 47, stk. 2, nr. 2, i *Ausländergesetz*.

- 17 Efter afslaget på hans administrative klage indbragte Ömer Nazli sagen for Bayerisches Verwaltungsgericht Ansbach, som har udtalt, at udvisningsordren er i overensstemmelse med tysk ret.
  
- 18 Denne domstol har imidlertid fundet, at der er tvivl om foreneligheden mellem den afgørelse, der er omtalt i præmis 15 i denne dom, og afgørelse nr. 1/80.
  
- 19 Den forelæggende ret har for det første konstateret, at Ömer Nazli havde opnået rettigheder, der er fastsat i artikel 6, stk. 1, tredje led, i denne afgørelse, som følge af uafbrudt udøvelse af lovlig beskæftigelse i Tyskland i næsten ti år.
  
- 20 Selv om han ikke har mistet sine rettigheder som følge af de senere afbrydelser i hans lønnede beskæftigelse på grund af sygdom eller arbejdsløshed, fordi han altid har fundet nyt arbejde hos andre arbejdsgivere, og fordi han er i besiddelse af en tidsubegrænset arbejdstilladelse, er den forelæggende ret imidlertid i tvivl om, hvorvidt Ömer Nazli fortsat var tilknyttet det lovlige arbejdsmarked i en medlemsstat i den forstand, hvori udtrykket anvendes i artikel 6, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80, under sin varetægtsfængsling i mere end et år, særlig når henses til, at han endeligt blev idømt frihedsstraf — selv om denne blev gjort betinget — for den overtrædelse, der havde dannet grundlag for varetægtsfængslingen.



- 21 For det andet finder den nationale ret, at når bl.a. henses til den positive sociale prognose, som Landgericht Hamburg har stillet for Ömer Nazli, kan hans udvisning ikke begrundes af specialpræventive hensyn bestående i recidivrisikoen, således at en udvisning kun ville kunne være lovlig, hvis den kunne bæres af det ene generalpræventive formål, der består i at afskrække andre udlændinge fra at begå lignende overtrædelser.
- 22 Retten angiver, at det imidlertid ikke klart fremgår, om artikel 14, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80 tillægger tyrkiske arbejdstagere en beskyttelse mod udvisning, hvis udstrækning kan sammenlignes med den, der tilkommer medlemsstaternes statsborgere, som ikke kan udvises af generalpræventive grunde.

### De præjudicielle spørgsmål

- 23 Da Bayerisches Verwaltungsgericht Ansbach under disse omstændigheder er af den opfattelse, at afgørelsen af tvisten forudsætter en fortolkning af artikel 6, stk. 1, og artikel 14, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80, har den besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende to præjudicielle spørgsmål:
- »1) Mister en tyrkisk arbejdstager, der har opnået den retsstilling, der er omhandlet i artikel 6, stk. 1, tredje led, i afgørelse nr. 1/80, som det associeringsråd, der er oprettet ved associeringsaftalen mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Tyrkiet, traf den 19. september 1980 om udvikling af associeringen, denne retsstilling, når han senere varetægtsfængsles, idet der er begrundet mistanke om, at han har begået en forbrydelse, og når han efterfølgende ved endelig dom findes skyldig i det forhold, der gav anledning til varetægtsfængslingen, og idømmes frihedsstraf, hvis fuldbyrdelse gøres betinget?

## 2) Såfremt spørgsmål 1 besvares benægtende:

Er en udvisning af en sådan tyrkisk arbejdstager, som alene er begrundet i generalpræventive hensyn, dvs. som alene skal virke afskrækkende på andre udlændinge, forenelig med artikel 14, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80?»

## Det første præjudicielle spørgsmål

- 24 Indledningsvis bemærkes, at dette spørgsmål omhandler situationen for en tyrkisk arbejdstager, som på grundlag af udøvelse af næsten ti års uafbrudt, lovlig beskæftigelse i en medlemsstat i medfør af artikel 6, stk. 1, tredje led, i afgørelse nr. 1/80 har »fri adgang til enhver form for lønnet arbejde efter eget valg« i denne medlemsstat.
- 25 Henset til de faktiske omstændigheder i hovedsagen er det således væsentligt at fastslå, om Ömer Nazli har mistet denne ret i henhold til afgørelse nr. 1/80 med tilbagevirkende kraft, fordi han efter denne periode med lovlig beskæftigelse har været varetægtsfængslet i mere end et år i forbindelse med en overtrædelse, han havde begået, og for hvilken han senere endeligt blev idømt frihedsstraf, hvis fuldbyrdelse dog blev gjort betinget i sin helhed.
- 26 Det fremgår af forelæggelseskendelsen, at den nationale ret finder, at der er tvivl om spørgsmålet om, hvorvidt Ömer Nazli under sin varetægtsfængsling fortsat var tilknyttet de lovlige arbejdsmarked i værtsmedlemsstaten i den forstand, hvori udtrykket anvendes i artikel 6, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80, til trods for, at han ikke

udøvede faglig virksomhed og ikke var til rådighed for dette marked i denne periode. Ifølge den forelæggende ret forstærkes tvivlen i denne henseende af den omstændighed, at han faktisk blev dømt for den overtrædelse, der dannede grundlag for varetægtsfængslingen.

- 27 Det fremgår herved for det første af selve ordlyden af artikel 6, stk. 1, at det tredje led — i modsætning til de to første led, som begrænser sig til at fastsætte de betingelser, hvorunder en tyrkisk statsborger, som er lovligt indrejst på en medlemsstats område og der har arbejdstilladelse, kan udøve virksomhed i værtsmedlemsstaten ved fortsat at arbejde hos samme arbejdsgiver efter at have haft lovlig beskæftigelse i et år (første led), eller ved, efter at have haft lovlig beskæftigelse i tre år og med forbehold af den fortrinsstilling, som arbejdstagere fra Fællesskabets medlemsstater har, at modtage tilbud om anden beskæftigelse fra en anden arbejdsgiver inden for samme erhverv (andet led) — ikke alene giver en tyrkisk arbejdstager ret til at modtage et allerede bestående tilbud om beskæftigelse, men ligeledes en ubetinget ret til at søge og få adgang til enhver form for lønnet arbejde efter eget valg (jf. dom af 23.1.1997, sag C-171/95, Tetik, Sml. I, s. 329, præmis 26).
- 28 I denne forbindelse skal det bemærkes, at fra det tidspunkt, hvor en tyrkisk statsborger, der er omfattet af artikel 6, stk. 1, efter fire års lovlig beskæftigelse i værtsmedlemsstaten har ret til fri adgang til enhver form for lønnet arbejde efter eget valg i overensstemmelse med tredje led i denne bestemmelse, er det ikke alene den direkte virkning, som er tillagt denne bestemmelse, der medfører, at den pågældende udleder en individuelt ret til beskæftigelse direkte af afgørelse nr. 1/80, men endvidere den effektive virkning af denne ret, der nødvendigvis indebærer en tilsvarende opholdsret, der ligeledes er baseret på fællesskabsretten (jf. dom af 20.9.1990, sag C-192/89, Sml. I, s. 3461, præmis 29 og 31, og af 16.12.1992, sag C-237/91, Sevince, Sml. I, s. 6781, præmis 33, samt Tetikdommen, præmis 26, 30 og 31).
- 29 Det er korrekt, at afgørelse nr. 1/80 på fællesskabsrettens nuværende udviklings-trin ikke på nogen måde berører medlemsstaternes kompetence til at nægte

tyrkiske statsborgere ret til at indrejse på staternes område og at tage deres første lønnede beskæftigelse der, ligesom den som udgangspunkt ikke er til hinder for, at medlemsstaterne knytter betingelser til deres beskæftigelse i det første år som anført i afgørelsens artikel 6, stk. 1, første led.

- 30 I henhold til fast retspraksis kan artikel 6, stk. 1, imidlertid ikke fortolkes således, at det er tilladt en medlemsstat ensidigt at ændre omfanget af ordningen med gradvis integration af tyrkiske statsborgere på værtsmedlemsstatens arbejdsmarked (jf. senest dom af 26.11.1998, sag C-1/97, Birden, Sml. I, s. 37), således at værtsmedlemsstaten ikke længere har mulighed for at træffe foranstaltninger med hensyn til ophold, som kan hindre udøvelsen af de rettigheder, der i henhold til afgørelse nr. 1/80 udtrykkeligt er tillagt tyrkiske statsborgere, som opfylder de deri fastsatte betingelser, og som således allerede er lovligt integreret i værtsmedlemsstaten.
- 31 Det skal for det andet fastslås, at det med hensyn til den forelæggende rets betragtninger fremgår af retspraksis, at begrebet »det lovlige arbejdsmarked«, der er omhandlet i artikel 6, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80, skal forstås som henvisende til samtlige arbejdstagere, der overholder den pågældende medlemsstats love og administrative bestemmelser, og således har ret til at udøve beskæftigelse på dens område (Birden-dommen, præmis 51).
- 32 De rettigheder, som er omhandlet i de tre led i artikel 6, stk. 1, er kun underordnet den betingelse, at arbejdstageren har overholdt værtsmedlemsstatens lovgivning om indrejse på dens område og udøvelse af en beskæftigelse.

- 33 Det kan således ikke betvivles, at en arbejdstager som Ömer Nazli opfylder disse krav, eftersom det er fastslået, at han lovligt er indrejst på den pågældende medlemsstats område og haft lovlig og uafbrudt beskæftigelse dér i mere end fire år.
- 34 Da disse betingelser er opfyldt, kan de rettigheder, som er tillagt ved den nævnte bestemmelse i afgørelse nr. 1/80, ikke være underlagt andre krav.
- 35 For det tredje må det fastslås, at den ret, som en tyrkisk arbejdstager har til fri adgang til enhver form for lønnet arbejde efter eget valg i henhold til artikel 6, stk. 1, tredje led, i afgørelse nr. 1/80, ikke må gøres illusorisk, hvorfor bestemmelsen må fortolkes således, at den ikke kun omhandler udøvelse af en beskæftigelse, men også tillægger en tyrkisk arbejdstager, der allerede er lovligt integreret på arbejdsmarkedet i værtsmedlemsstaten, en ubetinget ret til beskæftigelse, som indebærer en ret til at ophøre med en beskæftigelse for at søge en anden, som han kan vælge frit.
- 36 Det fremgår videre af retspraksis, at en tyrkisk arbejdstagers fravær fra arbejdsmarkedet i en medlemsstat ikke automatisk medfører, at de rettigheder, der er erhvervet i henhold til artikel 6, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80, fortabes.
- 37 Det er korrekt, at en tyrkisk arbejdstager ikke har ret til at være bosat på værtsmedlemsstatens område, når han opnår pensionsalderen, eller såfremt han har lidt en arbejdsskade, der medfører, at han fuldstændigt og varigt har mistet evnen til at udføre lønnet arbejde. I sådanne tilfælde må den pågældende anses for endeligt at have forladt arbejdsmarkedet i denne medlemsstat, således at den ret til ophold, han påberåber sig, ikke har nogen sammenhæng med lønnet beskæftigelse, heller ikke i fremtiden (jf. dom af 6.6.1995, sag C-434/93, Bozkurt, Sml. I, s. 1475, præmis 39 og 40).

- 38 Domstolen har imidlertid udtalt, at artikel 6 i afgørelse nr. 1/80 ikke alene vedrører situationen for en tyrkisk arbejdstager, der har beskæftigelse, men også den situation, hvor han er uarbejdsdygtig, under forudsætning af, at uarbejdsdygtigheden kun er midlertidig, dvs. at den ikke berører hans evne til fortsat at udøve sin ret til beskæftigelse i henhold til den nævnte afgørelse, selv om dette måtte ske efter en midlertidig afbrydelse af hans ansættelsesforhold (jf. Bozkurtdommen, præmis 38 og 39).
- 39 Det følger heraf, at selv om opholdsretten — som afledt af retten til adgang til arbejdsmarkedet og til faktisk at udøve beskæftigelse — således ikke er uden begrænsninger, er det alene den omstændighed, at arbejdstageren endeligt er uden beskæftigelse, der kan føre til fortabelse af de rettigheder, der er tillagt ved artikel 6, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80.
- 40 Selv om det er korrekt, at de rettigheder, der er fastsat ved de tre led i artikel 6, stk. 1, i princippet først erhverves efter lovlig, uafbrudt beskæftigelse i henholdsvis et, tre og fire år, indebærer bestemmelsens tredje led, at den pågældende arbejdstager, som allerede er lovligt integreret på arbejdsmarkedet i værtsmedlemsstaten, har ret til midlertidigt at afbryde sit ansættelsesforhold. En sådan arbejdstager fortsætter således at være tilknyttet det lovlige arbejdsmarked i denne medlemsstat under forudsætning af, at han faktisk finder et andet arbejde inden for en rimelig frist, og han har på dette grundlag opholdsret dér i denne periode.
- 41 Det fremgår af ovenstående betragtninger, at en tyrkisk statsborgers midlertidige afbrydelse af beskæftigelsesperioden, således som det var tilfældet for Ömer Nazli under hans varetægtsfængsling ikke i sig selv kan medføre, at han mister de rettigheder, som han kan udlede direkte af artikel 6, stk. 1, tredje led, i afgørelse nr. 1/80, under forudsætning af, at han finder et arbejde på ny inden for en rimelig frist efter sin løsladelse.
- 42 Det midlertidige fravær, som følger af en sådan fængsling, kan ikke på nogen måde skabe tvivl om den pågældendes senere deltagelse i arbejdslivet, hvilket

f.eks. bevises af hovedsagen, hvoraf det fremgår, at Ömer Nazli har søgt et arbejde og faktisk fået fast beskæftigelse efter sin løsladelse.

- 43 Under disse omstændigheder kan myndighederne i værtsmedlemsstaten ikke fratage en tyrkisk arbejdstager som Ömer Nazli hans opholdsret, efter at han uafbrudt har udøvet lovlige beskæftigelse i mere end fire år, under henvisning til at han under sin varetægtsfængsling ikke længere opfylder betingelsen om tilknytning til det lovlige arbejdsmarked i denne medlemsstat.
- 44 Ud over de tilfælde, hvor den pågældende endeligt er ophørt med at være tilknyttet det lovlige arbejdsmarked i værtsmedlemsstaten eller har overskredet den rimelige frist for at påtage sig et nyt ansættelsesforhold efter en midlertidig periode uden beskæftigelse, kan de nationale myndigheder i givet fald kun begrænse de rettigheder, som med afgørelse nr. 1/80 direkte er tillagt tyrkiske arbejdstagere, der allerede er integreret i værtsmedlemsstaten, på grundlag af artikel 14, stk. 1, i denne afgørelse, hvis fortolkning er genstand for det andet præjudicielle spørgsmål.
- 45 Endelig kan den omstændighed, at den pågældende efterfølgende er blevet endeligt dømt for de forhold, som dannede grundlag for hans varetægtsfængsling, ikke påvirke ovenstående fortolkning, hvorefter en tyrkisk arbejdstager som Ömer Nazli ikke endeligt har forladt det lovlige arbejdsmarked i værtsmedlemsstaten i de tretten måneder, han har tilbragt i varetægtsfængsel, og den manglende udøvelse af lønnet beskæftigelse i denne periode kan ikke medføre, at han mister de rettigheder med hensyn til beskæftigelse og ophold, som han udleder direkte af artikel 6, stk. 1, tredje led, i afgørelse nr. 1/80, med henblik på at udøve sin ret til fri adgang til enhver form for lønnet arbejde efter eget valg i overensstemmelse med denne bestemmelse.

- 46 Det er i denne forbindelse tilstrækkeligt at konstatere, at kriminalretten gjorde hele den frihedsstraf, den idømte Ömer Nazli, betinget.
- 47 En sådan straffedom medfører intet fravær — end ikke midlertidigt — fra arbejdsmarkedet i værtsmedlemsstaten.
- 48 Som den franske regering og Kommissionen med rette har gjort gældende, og som generaladvokaten har anført i punkt 49 i forslaget til afgørelse, er formålet med at gøre en straf betinget netop den sociale integration af den dømte, bl.a. ved udøvelsen af et erhverv. Det ville således være selvmodsigende at anse den omstændighed, at en tyrkisk arbejdstager blev idømt en frihedsstraf, der i sin helhed blev gjort betinget, for grundlag for at kunne udstøde den pågældende af arbejdsmarkedet i værtsmedlemsstaten.
- 49 Henset til de ovenstående betragtninger som helhed skal det første præjudicielle spørgsmål besvares med, at en tyrkisk statsborger, som i en uafbrudt periode på mere end fire år har haft lovlig beskæftigelse i en medlemsstat, men som senere har været varetægtsfængslet i mere end et år i forbindelse med en lovovertrædelse, for hvilken han senere er blevet endeligt idømt frihedsstraf, hvis fuldbyrdelse i sin helhed blev gjort betinget, ikke som følge af manglende udøvelse af beskæftigelse under varetægtsfængslingen er ophørt med at være tilknyttet det lovlige arbejdsmarked i værtsmedlemsstaten, såfremt han inden for en rimelig frist efter sin løsladelse på ny finder beskæftigelse og kan begære forlængelse af sin opholdstilladelse i værtsmedlemsstaten med henblik på fortsat at anvende sin ret til fri adgang til enhver form for lønnet arbejde efter eget valg i henhold til artikel 6, stk. 1, tredje led, i afgørelse nr. 1/80.



## Det andet præjudicielle spørgsmål

- 50 Med henblik på besvarelsen af dette spørgsmål skal det indledningsvis bemærkes, at i henhold til ordlyden af associeringsaftalens artikel 12 enes »[d]e kontraherende parter [...] om, på grundlag af artiklerne 48, 49 og 50 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab, gradvist indbyrdes at gennemføre arbejdskraftens frie bevægelighed.«
- 51 Tillægsprotokollen undertegnet den 23. november 1970, som er vedlagt associeringsaftalen og indgået ved Rådets forordning nr. 2760/72 af 19. december 1972 (*Samling af Aftaler Indgået af De Europæiske Fællesskaber*, bind 3, s. 581), fastsætter i artikel 36 fristerne for den gradvise gennemførelse af arbejdskraftens frie bevægelighed mellem medlemsstaterne i Fællesskabet og Tyrkiet og bestemmer, at »[a]ssocieringsrådet træffer beslutning om de nødvendige retningslinjer med henblik herpå«.
- 52 Det er på grundlag af associeringsaftalens artikel 12 og den nævnte tillægsprotokols artikel 36, at det associeringsråd, der er oprettet ved associeringsaftalen for at sikre anvendelsen og den gradvise udvikling af associeringen, den 20. december 1976 indledningsvis vedtog afgørelse nr. 2/76, som i afgørelsens artikel 1 fremstår som første etape i gennemførelsen af arbejdskraftens frie bevægelighed mellem Fællesskabet og Tyrkiet.
- 53 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, i forhold til den ordning, der blev indført ved afgørelse nr. 2/76.

- 54 Bestemmelserne i kapitel II, afsnit 1, i afgørelse nr. 1/80 udgør således en yderligere etape af gennemførelsen af arbejdskraftens frie bevægelighed på grundlag af EF-traktatens artikel 48 og 49 (efter ændring nu artikel 39 EF og 40 EF) og artikel 50 (efter ændring nu artikel 41 EF) (jf. Bozkurt-dommen, præmis 14 og 19, Tetik-dommen, præmis 20, og dom af 19.11.1998, sag C-210/97, Akman, Sml. I, s. 7519, præmis 20).
- 55 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at det i fast retspraksis er udledt af ordlyden af artikel 12 i associeringsaftalen og af artikel 36 i tillægsprotokollen samt af formålet med afgørelse nr. 1/80, at principperne i henhold til EF-traktatens artikel 48, 49 og 50 i videst muligt omfang skal overføres på tyrkiske arbejdstagere, der har opnået en af de i afgørelse nr. 1/80 anførte rettigheder (jf. i denne retning Bozkurt-dommen, præmis 14, 19 og 20, Tetik-dommen, præmis 20 og 28, Birden-dommen, præmis 23, samt domme af 30.9.1997, sag C-36/96, Günaydin, Sml. I, s. 5143, præmis 21, og sag C-98/96, Ertanir, Sml. I, s. 5179, præmis 21).
- 56 Det følger heraf, 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 der henvises til den fortolkning, der er givet af den samme undtagelse med hensyn til den frie bevægelighed for arbejdstagere, der er statsborgere i medlemsstaterne inden for Fællesskabet. En sådan fortolkning er i endnu højere grad begrundet, eftersom den nævnte bestemmelse er udformet i vendinger, der næsten er identiske med dem, der er anvendt i traktatens artikel 48, stk. 3.
- 57 Inden for fællesskabsretten og særligt i forbindelse med denne traktatbestemmelse fremgår det af fast retspraksis, at begrebet den offentlige orden forudsætter, at der, ud over den forstyrrelse af samfundsordenen, som enhver lovovertrædelse indebærer, foreligger en virkelig og tilstrækkeligt alvorlig trussel mod et grundlæggende samfundshensyn (jf. f.eks. dom af 27.10.1977, sag 30/77, Bouchereau, Sml. s. 1999, præmis 35).

- 58 Selv om det er korrekt, at en medlemsstat kan antage, at brug af euforiserende stoffer udgør en fare for samfundet, der, med henblik på opretholdelse af den offentlige orden, kan begrunde særforanstaltninger over for udlændinge, som overtræder narkotikalovgivningen, så må undtagelsesbestemmelsen om den offentlige orden fortolkes snævert som alle andre undtagelser fra et af traktatens grundlæggende principper, således at en straffedom kun kan begrunde en udvisning, såfremt de omstændigheder, der har ført til domfældelsen, er udtryk for et personligt forhold, der indebærer en trussel mod den offentlige orden (jf. senest dom af 19.1.1999, sag C-348/96, Calfa, Sml. I, s. 11, præmis 22, 23 og 24).
- 59 Domstolen har heraf konkluderet, at fællesskabsretten er til hinder for udvisningen af en statsborger fra en medlemsstat af generalpræventive grunde, dvs. som besluttet med henblik på at afskrække andre udlændinge (jf. bl.a. dom af 26.2.1975, sag 67/74, Sml. s. 297, præmis 7), særlig når denne foranstaltning træffes automatisk efter en straffedom uden hensyntagen til gerningsmandens personlige adfærd eller den fare, vedkommende udgør for den offentlige orden (Calfa-dommen, præmis 27).
- 60 Som det allerede er anført i præmis 56 i nærværende dom, pålægger artikel 14, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80 de nationale myndigheder begrænsninger, der svarer til dem, som gælder for en sådan foranstaltning over for en statsborger fra en medlemsstat.
- 61 En tyrkisk statsborger kan således kun fratages de rettigheder, som han udleder direkte af afgørelse nr. 1/80, ved en udvisning, hvis udvisningen er begrundet af den omstændighed, at den pågældendes personlige adfærd indebærer en konkret risiko for nye alvorlige forstyrrelser af den offentlige orden.

- 62 I hovedsagen fremgår det imidlertid både af præmisserne i forelæggelseskendelsen og af selve formuleringen af det andet spørgsmål, at den eneste grund, der kan berettige den udvisningsafgørelse, der er truffet vedrørende Ömer Nazli, ifølge den nationale ret er det generalpræventive formål, der alene tilsigter at afskrække andre udlændinge.
- 63 Som følge heraf og henset til de principper, der er fastslået i forbindelse med den frie bevægelighed for arbejdstagere, der er statsborgere i en medlemsstat, og som finder tilsvarende anvendelse på tyrkiske arbejdstagere, der har opnået de rettigheder, der er tildelt ved afgørelse nr. 1/80, må en udvisningsafgørelse, der i princippet er truffet som følge af en straffedom for en konkret overtrædelse og med et generalpræventivt formål, anses for at være uforenelig med artikel 14, stk. 1, i den nævnte afgørelse.
- 64 Under disse omstændigheder skal det andet spørgsmål besvares med, at artikel 14, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80 skal fortolkes således, at den er til hinder for udvisning af en tyrkisk arbejdstager, der har opnået en ret, der er tillagt direkte ved denne afgørelse, såfremt udvisningen beslutes som følge af en straffedom og med det formål at afskrække andre udlændinge, uden at arbejdstagerens personlige adfærd konkret giver anledning til at antage, at han vil begå nye alvorlige overtrædelser, der kan forstyrre den offentlige orden i værtsmedlemsstaten.

### Sagens omkostninger

- 65 De udgifter, der er afholdt af den tyske og den franske regering samt af Kommissionen, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Bayerisches Verwaltungsgericht Ansbach ved kendelse af 7. juli 1997, for ret:

- 1) En tyrkisk statsborger, som i en uafbrudt periode på mere end fire år har haft lovlig beskæftigelse i en medlemsstat, men som senere har været varetægtsfængslet i mere end et år i forbindelse med en lovovertrædelse, for hvilken han senere er blevet endeligt idømt frihedsstraf, hvis fuldbyrdelse i sin helhed blev gjort betinget, er ikke som følge af manglende udøvelse af beskæftigelse under varetægtsfængslingen ophørt med at være tilknyttet det lovlige arbejdsmarked i værtsmedlemsstaten, såfremt han inden for en rimelig frist efter sin løsladelse på ny finder beskæftigelse og kan begære forlængelse af sin opholdstilladelse i værtsmedlemsstaten med henblik på fortsat at anvende sin ret til fri adgang til enhver form for lønnet arbejde efter eget valg i henhold til artikel 6, stk. 1, tredje led, i afgørelse nr. 1/80 om udvikling af associeringen, som det associeringsråd, der er oprettet ved aftalen om oprettelse af en associering mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Tyrkiet, traf den 19. september 1980.
  
- 2) Artikel 14, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80 skal fortolkes således, at den er til hinder for udvisning af en tyrkisk arbejdstager, der har opnået en ret, der er

tillagt direkte ved den nævnte afgørelse, såfremt udvisningen besluttes som følge af en straffedom og med det formål at afskrække andre udlændinge, uden at arbejdstagerens personlige adfærd konkret giver anledning til at antage, at han vil begå nye alvorlige overtrædelser, der kan forstyrre den offentlige orden i værtsmedlemsstaten.

Schintgen

Kapteyn

Hirsch

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 10. februar 2000.

R. Grass

Justitssekretær

J.C. Moitinho de Almeida

Formand for Sjette Afdeling