

ARREST VAN HET HOF (Derde kamer)

2 juni 2005*

In zaak C-136/03,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 234 EG, ingediend door het Verwaltungsgerichtshof (Oostenrijk) bij beslissing van 18 maart 2003, ingekomen bij het Hof op 26 maart 2003, in de procedures

Georg Dörr

tegen

Sicherheitsdirektion für das Bundesland Kärnten,

en

Ibrahim Ünal

tegen

Sicherheitsdirektion für das Bundesland Vorarlberg,

* Procestaal: Duits.

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Derde kamer),

samengesteld als volgt: A. Rosas (rapporteur), kamerpresident, A. Borg Barthet, S. von Bahr, J. Malenovský en U. Lõhmus, rechters,

advocaat-generaal: M. Poiares Maduro,
griffier: M. Múgica Arzamendi, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 8 september 2004,

gelet op de opmerkingen van:

- G. Dörr en I. Ūnal, vertegenwoordigd door W. Weh, Rechtsanwalt, en M. Alge,

- de Oostenrijkse regering, vertegenwoordigd door H. Dossi en M. Burgstaller als gemachtigden,

- de Duitse regering, vertegenwoordigd door A. Tiemann als gemachtigde,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door M. Condou-Durande, D. Martin en H. Kreppel als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 21 oktober 2004,

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van de artikelen 8 en 9 van richtlijn 64/221/EEG van de Raad van 25 februari 1964 voor de coördinatie van de voor vreemdelingen geldende bijzondere maatregelen ten aanzien van verplaatsing en verblijf, die gerechtvaardigd zijn uit hoofde van de openbare orde, de openbare veiligheid en de volksgezondheid (PB 1964, 56, blz. 850), alsmede van de artikelen 6 en 7 van besluit nr. 1/80 van de Associatieraad van 19 september 1980 betreffende de ontwikkeling van de associatie (hierna: „besluit nr. 1/80”). De Associatieraad is ingesteld bij de Overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije, op 12 september 1963 te Ankara ondertekend door de Republiek Turkije enerzijds en door de lidstaten van de EEG en de Gemeenschap anderzijds, en namens de Gemeenschap gesloten, goedgekeurd en bevestigd bij besluit 64/732/EEG van de Raad van 23 december 1963 (PB 1964, 217, blz. 3685; hierna: „Associatieovereenkomst”).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van twee gedingen, het ene tussen G. Dörr, Duits onderdaan, en de Sicherheitsdirektion für das Bundesland Kärnten, en het andere tussen I. Ünal, Turks onderdaan, en de Sicherheitsdirektion für das Bundesland Vorarlberg, nadat deze nationale instanties hadden besloten het verblijf van de betrokkenen op het Oostenrijks grondgebied wegens de door hen gepleegde strafbare feiten te beëindigen.

Rechtskader

De gemeenschapsregeling

Richtlijn 64/221

- 3 Volgens artikel 1, lid 1, ervan heeft richtlijn 64/221 betrekking op de onderdanen van een lidstaat die verblijf houden in of zich begeven naar een andere lidstaat van de Gemeenschap, om er al dan niet in loondienst werkzaamheden te verrichten of in de hoedanigheid van personen te wier behoefte diensten worden verricht.
- 4 Volgens artikel 2, lid 1, ervan heeft deze richtlijn onder meer betrekking op de voorschriften betreffende de afgifte of verlenging van de verblijfsvergunning en de verwijdering van het grondgebied, die door de lidstaten worden vastgesteld om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid.
- 5 Artikel 8 van voormelde richtlijn luidt als volgt:

„Betrokkene moet tegen het besluit tot weigering van toelating, tot weigering van afgifte of verlenging van de verblijfsvergunning of tegen het besluit tot verwijdering van het grondgebied kunnen beschikken over de mogelijkheden van beroep die ontstaan voor de eigen onderdanen tegen bestuursrechtelijke besluiten.”

- 6 Artikel 9, lid 1, van richtlijn 64/221 bepaalt:

„Bij ontstentenis van mogelijkheden van gerechtelijk beroep of indien dit beroep slechts betrekking heeft op de wettigheid van het besluit of indien dit beroep geen opschortende werking heeft, wordt het besluit tot weigering van verlenging van de verblijfsvergunning of het besluit tot verwijdering van het grondgebied van een houder van een verblijfsvergunning, behoudens in dringende gevallen, slechts door de overheidsinstantie genomen na advies door een bevoegde instantie van het ontvangende land ten overstaan waarvan de betrokkene gebruik moet kunnen maken van zijn middelen tot verweer en zich kan laten bijstaan of vertegenwoordigen volgens de procedure van de nationale wetgeving.

Deze instantie moet een andere zijn dan die welke gerechtigd is om het besluit tot weigering van de verlenging van de verblijfsvergunning of het besluit tot verwijdering te nemen.”

De associatie tussen de Europese Economische Gemeenschap en de Republiek Turkije

- 7 De Associatieovereenkomst heeft volgens artikel 2, lid 1, ervan tot doel, de gestadige en evenwichtige versterking van de commerciële en economische betrekkingen tussen de overeenkomstsluitende partijen te bevorderen. Volgens artikel 12 van voormelde overeenkomst wordt een dergelijk doel inzonderheid nagestreefd door geleidelijk het vrije verkeer van werknemers tot stand te brengen. Overeenkomstig de vierde overweging van de considerans en artikel 28 streeft de overeenkomst ernaar de levensstandaard van het Turkse volk te verbeteren en in een later stadium de toetreding van de Republiek Turkije tot de Gemeenschap te vergemakkelijken.

- 8 Het Aanvullend Protocol, dat op 23 november 1970 te Brussel is ondertekend en namens de Gemeenschap is gesloten, goedgekeurd en bevestigd bij verordening (EEG) nr. 2760/72 van de Raad van 19 december 1972 (PB L 293, blz. 1; hierna: „Aanvullend Protocol”), bepaalt volgens artikel 1 ervan onder welke voorwaarden, op welke wijze en in welk ritme de in artikel 4 van de Associatieovereenkomst bedoelde overgangsfase ten uitvoer zal worden gelegd. Overeenkomstig artikel 62 ervan maakt voormeld Protocol integrerend deel uit van deze overeenkomst.
- 9 Het Aanvullend Protocol bevat een titel II, met als opschrift „Verkeer van personen en diensten”, waarvan hoofdstuk I is gewijd aan de werknemers.
- 10 Artikel 36 van het Aanvullend Protocol, dat deel uitmaakt van dit hoofdstuk I, bepaalt:

„Het vrije verkeer van werknemers tussen de lidstaten van de Gemeenschap en Turkije wordt geleidelijk tot stand gebracht overeenkomstig de in artikel 12 van de Associatieovereenkomst neergelegde beginselen, tussen het einde van het twaalfde en het tweeëntwintigste jaar na de inwerkingtreding van genoemde Overeenkomst.

De hiertoe nodige regels worden door de Associatieraad bepaald.”

- 11 Besluit nr. 1/80 strekt, volgens de derde overweging van de considerans ervan, ertoe op sociaal gebied de regeling te verbeteren die geldt voor de werknemers en hun gezinsleden.

- 12 De artikelen 6, 7 en 14 van besluit nr. 1/80 zijn opgenomen in hoofdstuk II, met als opschrift „Sociale bepalingen”, deel 1, betreffende „Arbeidsmarktvragestukken en vragestukken in verband met het vrije verkeer van werknemers”.
- 13 Artikel 6, lid 1, luidt als volgt:

„Behoudens het bepaalde in artikel 7 betreffende de vrije toegang tot arbeid van de gezinsleden, heeft de Turkse werknemer die tot de legale arbeidsmarkt van een lidstaat behoort:

- na een jaar legale arbeid in die lidstaat recht op verlenging van zijn arbeidsvergunning bij dezelfde werkgever, indien deze werkgelegenheid heeft;

- na drie jaar legale arbeid en onder voorbehoud van de aan de werknemers uit de lidstaten van de Gemeenschap te verlenen voorrang, in die lidstaat het recht om in hetzelfde beroep bij een werkgever van zijn keuze te reageren op een ander arbeidsaanbod, gedaan onder normale voorwaarden en geregistreerd bij de arbeidsbureaus van die lidstaat;

- na vier jaar legale arbeid in die lidstaat vrije toegang tot iedere arbeid in loondienst te zijner keuze.”

14 Artikel 7 heeft betrekking op de vrije toegang tot arbeid van de gezinsleden van een Turkse werknemer die toestemming hebben gekregen om zich bij hem te voegen.

15 Artikel 14, lid 1, luidt als volgt:

„De bepalingen van dit deel worden toegepast onder voorbehoud van beperkingen welke gerechtvaardigd zijn uit hoofde van openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid.”

De nationale regeling

16 § 10, lid 2, sub 3, van de federale wet betreffende de toelating, het verblijf en de vestiging van vreemdelingen (Fremdengesetz; hierna „vreemdelingenwet”), in de op het tijdstip van de feiten van het hoofdgeding toepasselijke versie, bepaalt dat de verlening van een verblijfstitel met name kan worden geweigerd wanneer het verblijf van de vreemdeling een gevaar zou vormen voor de openbare rust, orde of veiligheid.

17 Krachtens § 34, lid 1, sub 2, van voormelde wet kunnen vreemdelingen die zich op grond van een verblijfstitel of die zich tijdens een procedure voor de toekenning van een nieuwe verblijfstitel op het bondsgebied bevinden, worden uitgewezen wanneer er reden is om een nieuwe verblijfstitel te weigeren.

- 18 § 36, lid 1, sub 1 en 2, van de vreemdelingenwet bepaalt dat aan een vreemdeling een verblijfsverbod kan worden opgelegd, wanneer op basis van bepaalde feiten kan worden aangenomen dat zijn verblijf de openbare rust, orde en veiligheid in gevaar brengt of in strijd is met andere openbare belangen genoemd in artikel 8, lid 2, van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, ondertekend te Rome op 4 november 1950. Volgens § 36, lid 2, sub 1, geldt als een bepaald feit in de zin van lid 1 inzonderheid dat een vreemdeling door een nationale rechter bij onherroepelijk vonnis tot een onvoorwaardelijke gevangenisstraf van meer dan drie maanden, tot een gedeeltelijk voorwaardelijke gevangenisstraf, tot een voorwaardelijke gevangenisstraf van meer dan zes maanden of meer dan eens wegens op dezelfde schadelijke neiging berustende delicten is veroordeeld.
- 19 § 48, lid 1, van de vreemdelingenwet bepaalt dat aan een burger van de Europese Economische Ruimte of een onderdaan van een begunstigd derde land slechts een verblijfsverbod mag worden opgelegd, wanneer het gedrag van de betrokkene een gevaar vormt voor de openbare orde of veiligheid. § 48, lid 3, verduidelijkt dat de genoemde personen te wier aanzien een uitwijzingsbesluit of een verblijfsverbod is vastgesteld, van ambtswege een maand opschorting van de uitvoering van het besluit wordt toegekend, behoudens wanneer overwegingen van openbare orde of nationale veiligheid het onmiddellijke vertrek van de betrokkene vereisen.
- 20 Ingevolge § 88 van voormelde wet beslissen, behoudens andersluidende bepalingen, de bestuurslichamen van het district (Bezirksverwaltungsbehörde) over de verblijfsverboden.

21 § 66 van de algemene wet inzake administratieve rechtspleging (Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz), in de op het tijdstip van de feiten van het hoofdgeding geldende versie, bepaalt:

„1) De beroepsinstantie moet noodzakelijke aanvullingen op het onderzoek door een lagere instantie laten verrichten of zelf verrichten.

2) Beschikt de beroepsinstantie over zodanig onvoldoende feitelijke gegevens dat het onvermijdelijk lijkt tot een mondelinge behandeling over te gaan of deze over te doen, dan kan zij het aangevochten besluit vernietigen en de zaak voor een nieuwe behandeling en het nemen van een nieuw besluit verwijzen naar een lagere instantie.

3) De beroepsinstantie kan evenwel zelf overgaan tot de mondelinge behandeling en tot de onmiddellijke instructie van de zaak, wanneer daarmee tijd en kosten worden gespaard.

4) Behalve in het in lid 2 genoemde geval moet de beroepsinstantie, voorzover het beroep niet moet worden verworpen op grond dat het niet-ontvankelijk of tardief is, steeds zelf in de zaak beslissen. Zij mag haar beslissing en haar motivering in de plaats van die van de lagere instantie stellen en dienovereenkomstig het aangevochten besluit in deze of gene zin wijzigen.”

22 Overeenkomstig artikel 144 van de federale grondwet (Bundes-Verfassungsgesetz) waakt het Verfassungsgerichtshof over de naleving van de door de grondwet gewaarborgde rechten.

23 § 85 van de wet betreffende het Verfassungsgerichtshof (Verfassungsgerichtshofgesetz), in de op het tijdstip van de feiten van het hoofdgeding geldende versie, bepaalt:

„1) De klacht heeft geen opschortende werking.

2) Het Verfassungsgerichtshof moet de klacht op verzoek van de klager bij beschikking opschortende werking toekennen, voorzover daaraan geen dwingende openbare belangen in de weg staan en na afweging van alle betrokken belangen voor de klager een onevenredig nadeel is verbonden aan de uitvoering of aan de uitoefening door een derde van het bij het besluit gegeven recht. Bij wezenlijke wijziging van de voor de beslissing over de opschortende werking van de klacht toepasselijke voorwaarden moet op verzoek van de klager, de instantie (§ 83, lid 1) of een andere betrokken partij opnieuw worden beslist.

3) Beschikkingen in de zin van lid 2 moeten aan de klager, de instantie [...] en andere belanghebbenden worden betekend. Ingeval opschortende werking wordt toegekend, moet de instantie de uitvoering van de aangevochten bestuurshandeling opschorten en de daartoe noodzakelijke maatregelen nemen; degene die rechten aan het aangevochten besluit ontleent, mag deze rechten niet uitoefenen.

4) Wanneer het Verfassungsgerichtshof niet in zitting bijeen is, moeten de beschikkingen in de zin van lid 2 op verzoek van de hoofdamtenaar van het kabinet van de president van het Verfassungsgerichtshof worden gegeven.”

24 Overeenkomstig § 87, lid 1, van deze wet dient het Verfassungsgerichtshof vast te stellen of grondwettelijk gewaarborgde rechten zijn geschonden dan wel of de klager in zijn rechten is aangetast door de toepassing van een onwettige verordening, een wet in strijd met de grondwet of een verdrag in strijd met het recht, en in voorkomend geval de aangevochten bestuurshandeling nietig te verklaren.

25 § 30 van de wet betreffende het Verwaltungsgerichtshof (Verwaltungsgerichtshofgesetz), in de op het tijdstip van de feiten van het hoofdgeding geldende versie, bepaalt:

„1) De klachten hebben geen opschortende werking van rechtswege. [...]

2) Het Verwaltungsgerichtshof moet evenwel op verzoek van de klager bij beschikking opschortende werking toekennen, voorzover daaraan geen dwingende openbare belangen in de weg staan en na afweging van alle betrokken belangen voor de klager een onevenredig nadeel is verbonden aan de uitvoering of aan de uitoefening door een derde van het bij het besluit gegeven recht. [...]

3) Beschikkingen in de zin van lid 2 moeten aan alle partijen worden betekend. Ingeval opschortende werking wordt toegekend, moet de instantie de uitvoering van de aangevochten bestuurshandeling opschorten en de daartoe noodzakelijke maatregelen nemen; degene die rechten aan het aangevochten besluit ontleent, mag die rechten niet uitoefenen.”

26 Volgens § 41, lid 1, van voormelde wet moet het Verwaltungsgerichtshof het aangevochten besluit toetsen op basis van de door de betrokken instantie vastgestelde feitelijke omstandigheden.

27 Volgens § 42, lid 1, van deze wet moet het Verwaltungsgerichtshof iedere zaak afdoen met een beslissing. Hierbij moet in beginsel ofwel de klacht ongegrond worden verklaard, ofwel het aangevochten besluit nietig worden verklaard.

Hoofdingingen en prejudiciële vragen

- 28 Dörr is een gehuwd Duits onderdaan. Hij verblijft sinds 1992 in Oostenrijk, alwaar zijn familie zich in 1995 bij hem heeft gevoegd, en oefent aldaar een beroepswerkzaamheid uit. Hij werd onder meer wegens oplichting onder verzwarende omstandigheden veroordeeld tot een gevangenisstraf van 18 maanden, waarvan 12 maanden voorwaardelijk.
- 29 Bij beschikking van de Bezirkshauptmannschaft Klagenfurt (administratieve instantie van eerste aanleg te Klagenfurt) van 1 oktober 1998 werd Dörr overeenkomstig § 48, leden 1 en 3, alsmede § 36, lid 1, sub 1, van de vreemdelingenwet een verblijfsverbod van 10 jaar opgelegd.
- 30 Nadat zijn beroep bij de Sicherheitsdirektion für das Bundesland Kärnten overeenkomstig § 66, lid 4, van de algemene wet inzake administratieve rechtspleging bij beschikking van 4 december 1998 was verworpen, wendde hij zich tot het Verwaltungsgerichtshof.
- 31 Ünal is een Turks onderdaan. Hij verblijft sinds meerdere jaren legaal in Oostenrijk en verricht er arbeid in loondienst. Driemaal werd hij tot geldboetes veroordeeld, tweemaal wegens vechtpartijen en eenmaal wegens overtreding van de wet op het rijbewijs (Führerscheinggesetz).
- 32 Bij beschikking van 23 maart 2001 gelastte de Bezirkshauptmannschaft Dornbirn (administratieve instantie van eerste aanleg te Dornbirn) krachtens § 34, lid 1, sub 2, juncto § 10, lid 2, sub 3, van de vreemdelingenwet de uitwijzing van Ünal.

- 33 Nadat zijn beroep bij de Sicherheitsdirektion für das Bundesland Vorarlberg overeenkomstig § 66, lid 4, van de algemene wet inzake administratieve rechtspleging bij beschikking van 3 oktober 2001 was verworpen, wendde Ünal zich eveneens tot het Verwaltungsgerichtshof.
- 34 Het Verwaltungsgerichtshof heeft de twee procedures voor gezamenlijke beraadslaging en berechting gevoegd. Het vraagt zich af of de in de Oostenrijkse rechtsorde voorziene rechtsbescherming verenigbaar is met de vereisten van richtlijn 64/221 en of deze vereisten van toepassing zijn op Turkse werknemers wier rechtspositie wordt bepaald door besluit nr. 1/80.
- 35 In deze omstandigheden heeft het Verwaltungsgerichtshof besloten de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof de volgende prejudiciële vragen voor te leggen:

„1) Moeten de artikelen 8 en 9 van richtlijn 64/221 [...] aldus worden uitgelegd dat de administratieve instanties — ongeacht de mogelijkheid van administratief beroep — het besluit tot verwijdering van het grondgebied zonder inwinning van het advies van een (in de Oostenrijkse rechtsorde niet voorziene) bevoegde instantie in de zin van artikel 9, lid 1, van de richtlijn — behalve in dringende

gevallen — niet mogen nemen wanneer tegen hun besluit alleen met de volgende beperkingen klachten kunnen worden ingediend bij Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts (administratieve rechter en constitutionele rechter): de klacht heeft a priori geen opschortende werking; de rechterlijke instanties mogen zich niet uitspreken over de doelmatigheid en kunnen het aangevochten besluit alleen nietig verklaren; voorts kan de ene rechterlijke instantie (Verwaltungsgerichtshof), wat de feitelijke vaststellingen betreft, alleen toetsen of deze feiten de beslissing kunnen dragen, en kan de andere rechterlijke instantie (Verfassungsgerichtshof) daarnaast alleen nagaan of grondwettelijk gewaarborgde rechten zijn geschonden?

- 2) Moeten de procedurele waarborgen van de artikelen 8 en 9 van richtlijn [64/221] [...] worden toegepast op Turkse onderdanen wier rechtspositie wordt bepaald door artikel 6 of artikel 7 van besluit nr. 1/80 [...]?"

Beantwoording van de prejudiciële vragen

De eerste vraag

- ³⁶ Met haar eerste vraag wenst de verwijzende rechterlijke instantie in wezen te vernemen of de artikelen 8 en 9 van richtlijn 64/221 aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een regeling van een lidstaat krachtens welke een ten aanzien van een onderdaan van een andere lidstaat genomen besluit tot verwijdering van het grondgebied van eerstbedoelde lidstaat, in het kader van het onderzoek van de tegen dit besluit ingestelde beroepen in rechte enkel het voorwerp van een rechtmatigheidsstoetsing kan vormen, en deze beroepen geen opschortende werking hebben.

- 37 Deze vraag heeft betrekking op de situatie van Dörr. Zij is eveneens relevant wat de situatie van Únal betreft, wanneer de tweede vraag bevestigend mocht worden beantwoord.
- 38 De Oostenrijkse regering en de Duitse regering menen dat de in de Oostenrijkse rechtsorde voorziene rechterlijke bescherming voldoet aan de vereisten van richtlijn 64/221. Volgens deze regeringen moeten de bevoegde rechterlijke instanties niet enkel de rechtmatigheid van de aangevochten handeling controleren, maar ook de juistheid van de beoordeling van de bewijzen door de administratieve instanties. In het kader hiervan vindt er eveneens tot op zekere hoogte een toetsing plaats met betrekking tot de feiten. Bovendien kunnen de klachten op verzoek van de klager opschortende werking hebben. In dergelijke omstandigheden is het optreden van een bevoegde instantie in de zin van artikel 9, lid 1, van richtlijn 64/221 niet vereist.
- 39 Verzoekers in de hoofdgedingen verdedigen het tegenovergestelde standpunt. De bevoegde rechterlijke instanties kunnen zich niet over de grond van de zaak uitspreken, maar beschikken enkel over cassatiebevoegdheid. Zij kunnen de feiten niet beoordelen, maar zijn gebonden aan de feitelijke vaststellingen van de administratieve instanties. Het is hun niet toegestaan nieuwe elementen in overweging te nemen. De rechterlijke beslissing kan enkel betrekking hebben op de feitelijke en juridische situatie zoals die bestond op het tijdstip waarop de aangevochten handeling werd vastgesteld. In dergelijke omstandigheden moet de betrokkene de mogelijkheid hebben doelmatigheidsoverwegingen geldend te maken voor de in artikel 9, lid 1, van richtlijn 64/221 voorziene instantie.
- 40 Volgens de Commissie kan niet worden uitgesloten dat het in Oostenrijk geldende recht inzake administratieve rechtspleging niet volledig conform de bepalingen van de artikelen 8 en 9 van richtlijn 64/221 is, aangezien geen bevoegde instantie in de zin van laatstbedoeld artikel is ingesteld.

- 41 Dienaangaande zij er om te beginnen aan herinnerd dat blijkens artikel 8 van richtlijn 64/221 eenieder op wie de richtlijn van toepassing is, in het bijzonder tegen het besluit tot weigering van verlenging van de verblijfsvergunning of tegen het besluit tot verwijdering van het grondgebied moet kunnen beschikken over de mogelijkheden van beroep die openstaan voor de eigen onderdanen tegen bestuursrechtelijke besluiten (zie arresten van 5 maart 1980, Pecastaing, 98/79, Jurispr. blz. 691, punten 9 en 10, en 18 oktober 1990, Dzodzi, C-297/88 en C-197/89, Jurispr. blz. I-3763, punten 57 en 58).
- 42 Artikel 9, lid 1, van richtlijn 64/221 beoogt een minimale procedurele waarborg te bieden aan de onderdanen van de lidstaten aan wie een verlenging van de verblijfsvergunning is geweigerd of jegens wie een besluit tot verwijdering van het grondgebied is genomen. Deze bepaling, die in drie gevallen van toepassing is, te weten bij ontstentenis van mogelijkheden van gerechtelijk beroep of indien dit beroep slechts betrekking heeft op de rechtmatigheid van het besluit of indien dit beroep geen opschortende werking heeft, voorziet in het optreden van een andere bevoegde instantie dan die welke gerechtigd is om het besluit te nemen. Behoudens in dringende gevallen, mag de overheidsinstantie haar besluit slechts nemen na advies van de andere bevoegde instantie. De betrokkene moet ten overstaan van laatstbedoelde instantie gebruik kunnen maken van zijn middelen tot verweer en zich kunnen laten bijstaan of vertegenwoordigen volgens de procedurebepalingen van de nationale wetgeving (zie in die zin arrest Dzodzi, reeds aangehaald, punt 62, en arrest van 29 april 2004, Orfanopoulos en Oliveri, C-482/01 en C-493/01, Jurispr. blz. I-5257, punt 105).
- 43 Vervolgens moet worden onderzocht of een nationale regeling als die welke in Oostenrijk geldt, de onderdanen van andere lidstaten te wier aanzien een besluit tot beëindiging van hun verblijf is genomen, de door richtlijn 64/221 voorziene minimale procedurele waarborg biedt, en meer in het bijzonder of in de omstandigheden van het geding tussen Dörr en de Sicherheitsdirektion für das Bundesland Kärnten minstens één van de gevallen bedoeld in artikel 9, lid 1, van deze richtlijn zich voordoet.

- 44 Wat ten eerste de rechterlijke toetsing betreft, vaststaat dat tegen besluiten inzake de beëindiging van het verblijf van onderdanen van andere lidstaten in Oostenrijk een klacht kan worden ingediend bij het Verwaltungsgerichtshof en, in geval van vermeende schending van de door de grondwet gewaarborgde rechten, bij het Verfassungsgerichtshof.
- 45 Wat ten tweede de omvang van die toetsing betreft, de verwijzingsbeslissing is gebaseerd op de premisse dat voormelde rechterlijke instanties zich niet kunnen uitspreken over de doelmatigheid van de aangevochten bestuurlijke handelingen. De Oostenrijkse regering en de Duitse regering zijn het evenwel niet volledig eens met de beschrijving van het nationale rechtskader in die beslissing.
- 46 Dienaangaande volstaat het erop te wijzen dat het niet aan het Hof staat om zich in het kader van een prejudiciële verwijzing uit te spreken over de uitlegging van de nationale bepalingen en evenmin om te beoordelen of de verwijzende rechter deze correct uitlegt (zie in die zin arrest van 3 oktober 2000, Corsten, C-58/98, Jurispr. blz. I-7919, punt 24). Het Hof moet in het kader van de bevoegdheidsverdeling tussen de communautaire en de nationale rechterlijke instanties immers acht slaan op de in de verwijzingsbeslissing omschreven feitelijke en juridische context waarin de prejudiciële vragen moeten worden geplaatst (zie arrest van 25 oktober 2001, Ambulanz Glöckner, C-475/99, Jurispr. blz. I-8089, punt 10, en arrest Orfanopoulos en Oliveri, reeds aangehaald, punt 42).
- 47 Wanneer de vraag naar de omvang van de rechterlijke toetsing aldus wordt onderzocht in het door de verwijzende rechterlijke instantie vastgestelde rechtskader, dan blijkt dat de toepassing van de nationale wetgeving de onderdanen van andere lidstaten te wier aanzien een besluit tot beëindiging van hun verblijf op het Oostenrijks grondgebied is genomen, niet de waarborg kan bieden van een uitputtende doelmatigheidstoetsing van de voorgenomen maatregel en dus niet voldoet aan de vereisten van een voldoende doeltreffende bescherming (zie in die zin

arresten van 15 mei 1986, Johnston, 222/84, Jurispr. blz. 1651, punt 17, en 15 oktober 1987, Heylens e.a., 222/86, Jurispr. blz. 4097, punten 14 en 15, en arrest Orfanopoulos en Oliveri, reeds aangehaald, punt 110).

- 48 Wat ten derde de werking van de beroepen bij de bevoegde rechterlijke instanties betreft, uit de formulering van de vraag valt op te maken dat deze geen opschortende werking hebben. Uit de verwijzingsbeslissing blijkt echter dat deze beroepen onder bepaalde omstandigheden op verzoek van verzoeker een dergelijke werking kunnen hebben. De Oostenrijkse regering betoogt dat de opschorting van het besluit tot verwijdering in de praktijk systematisch kan worden bevolen door vornoemde rechterlijke instanties.
- 49 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat volgens vaste rechtspraak de lidstaten al het nodige moeten doen om iedere onderdaan van een andere lidstaat die door een besluit tot verwijdering wordt getroffen, het genot te verschaffen van de bescherming die de uitoefening van het door richtlijn 64/221 gewaarborgde beroepsrecht hem biedt. Deze waarborg zou echter iedere betekenis verliezen als de lidstaten door de onmiddellijke uitvoering van een dergelijk besluit de betrokkene de mogelijkheid zouden kunnen ontnemen om voordeel te hebben bij het welslagen van de in zijn beroep aangevoerde middelen (zie in die zin arrest van 8 april 1976, Royer, 48/75, Jurispr. blz. 497, punten 55 en 56).
- 50 Het is buiten kijf dat een regeling van een lidstaat die geen opschortende werking toekent aan rechterlijke beroepen met betrekking tot besluiten tot beëindiging van het verblijf van onderdanen van andere lidstaten, niet voldoet aan de vereisten van richtlijn 64/221, tenzij een bevoegde instantie in de zin van artikel 9, lid 1, van deze richtlijn wordt ingesteld.

51 Van opschortende werking in de zin van voormeld artikel is sprake wanneer het rechterlijk beroep dat openstaat voor de personen op wie richtlijn 64/221 van toepassing is, automatisch opschortende werking heeft. Het volstaat niet dat de bevoegde rechterlijke instantie de bevoegdheid heeft om op verzoek van de betrokkene en onder bepaalde voorwaarden de uitvoering van het besluit tot beëindiging van diens verblijf op te schorten. De stelling van de Oostenrijkse regering dat de opschorting van een dergelijk besluit in de praktijk systematisch kan worden bevolen door de voormelde rechterlijke instantie, doet aan deze conclusie niet af.

52 Het vereiste van rechtszekerheid houdt namelijk in dat de uit de nationale regeling voortvloeiende rechtssituatie voldoende bepaald en duidelijk is om de betrokken particulieren in staat te stellen de omvang van hun rechten en plichten te kennen. Aangaande meer in het bijzonder de door de nationale rechterlijke instanties gevolgde praktijk als door de Oostenrijkse regering beschreven, moet worden benadrukt dat een dergelijke praktijk, die naar haar aard kan worden gewijzigd en waaraan onvoldoende bekendheid is gegeven, niet kan worden beschouwd als een geldige uitvoering van de verplichtingen die voortvloeien uit richtlijn 64/221.

53 Hieruit volgt dat in de omstandigheden die aanleiding gaven tot het geding tussen Dörr en de Sicherheitsdirektion für das Bundesland Kärnten, het tweede en het derde geval bedoeld in artikel 9, lid 1, van richtlijn 64/221 zich voordoen. Een nationale regeling als die welke in Oostenrijk geldt, strookt dan ook enkel met de vereisten van deze richtlijn wanneer is voldaan aan de voorwaarde inzake het optreden van een onafhankelijke instantie in de zin van voormeld artikel 9, lid 1, vóór de vaststelling van het definitieve besluit door de administratieve instanties.

54 Ten slotte moet worden onderzocht of een bevoegde instantie in de zin van artikel 9, lid 1, van richtlijn 64/221 in de Oostenrijkse rechtsorde is ingesteld.

- 55 Er moet aan worden herinnerd dat het optreden van een dergelijke instantie de betrokkene in staat moet stellen een uitputtend onderzoek te verkrijgen van alle feiten en omstandigheden, met inbegrip van de doelmatigheid van de voorgenomen maatregel, voordat het besluit definitief wordt vastgesteld (arresten van 22 mei 1980, Santillo, 131/79, Jurispr. blz. 1585, punt 12, en 18 mei 1982, Adoui en Cornuaille, 115/81 en 116/81, Jurispr. blz. 1665, punt 15). Het Hof heeft tevens gepreciseerd dat de overheidsinstantie, behoudens in dringende gevallen, haar besluit slechts kan nemen na advies van de bevoegde instantie (reeds aangehaalde arresten Pecastaing, punt 17; Dzodzi, punt 62, en Orfanopoulos en Oliveri, punt 106).
- 56 De verwijzingsbeslissing is gebaseerd op de premisse dat er geen bevoegde instantie is ingesteld. Hieraan moet worden toegevoegd dat op grond van het door de verwijzende rechtelijke instantie aan het Hof overgelegde dossier niet kon worden vastgesteld of een dergelijke instantie is opgetreden, noch of er in de omstandigheden die aanleiding hebben gegeven tot het geding tussen Dörr en de Sicherheitsdirektion für das Bundesland Kärnten, sprake was van een dringend geval.
- 57 Op grond van voorgaande overwegingen moet op de eerste vraag worden geantwoord dat artikel 9, lid 1, van richtlijn 64/221 aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een regeling van een lidstaat krachtens welke beroepen in rechte tegen een besluit tot verwijdering van het grondgebied van die lidstaat dat is genomen ten aanzien van een onderdaan van een andere lidstaat, geen opschortende werking hebben en het besluit tot verwijdering in het kader van het onderzoek van deze beroepen enkel het voorwerp van een rechtmatigheidstoetsing kan vormen, wanneer geen bevoegde instantie in de zin van die bepaling is ingesteld.

De tweede vraag

58 Met haar tweede vraag wenst de verwijzende rechterlijke instantie te vernemen of de procedurele waarborgen van de artikelen 8 en 9 van richtlijn 64/221 van toepassing zijn op Turkse onderdanen wier rechtspositie wordt bepaald door artikel 6 of artikel 7 van besluit nr. 1/80.

59 De Oostenrijkse regering en de Duitse regering betogen dat deze vraag ontkennend moet worden beantwoord. Hoewel de artikelen 8 en 9 van richtlijn 64/221 de nadere voorschriften voor toepassing van de in artikel 48, lid 3, EEG-Verdrag (nadien artikel 48, lid 3, EG-Verdrag, thans, na wijziging, artikel 39, lid 3, EG) opgenomen uitzondering betreffende de openbare orde verduidelijken, kunnen deze evenwel niet rechtstreeks uit laatstbedoelde bepaling worden afgeleid. Om van toepassing te zijn op Turkse werknemers is voor de artikelen 8 en 9 immers een aanvullende rechtshandeling vereist. Bovendien heeft de door het Hof in het arrest van 10 februari 2000, Nazli (C-340/97, Jurispr. blz. I-957), ontwikkelde argumentatie hoofdzakelijk betrekking op de uitlegging van het begrip openbare orde in artikel 14, lid 1, van besluit nr. 1/80 en niet op de procedurele aspecten van richtlijn 64/221. In dergelijke omstandigheden is een analoge toepassing van de artikelen 8 en 9 van richtlijn 64/221 op Turkse werknemers en hun gezinsleden allerminst geboden.

60 De verzoekers in het hoofdgeding, evenals de Commissie, verdedigen het tegenovergestelde standpunt. Het Hof heeft uitdrukkelijk bevestigd dat het absoluut noodzakelijk is de op artikel 48 van het Verdrag gebaseerde beginselen zo veel mogelijk toe te passen op Turkse werknemers die een bij besluit nr. 1/80 toegekend recht genieten. De minimale rechtsbescherming die voortvloeit uit de in richtlijn 64/221 neergelegde procedurele waarborgen moet aldus toepassing kunnen vinden op situaties die onder besluit nr. 1/80 vallen.

- 61 Hierbij zij eraan herinnerd dat volgens de bewoordingen van artikel 12 van de Associatieovereenkomst „[d]e overeenkomstsluitende partijen [overeen]komen [...] zich te laten leiden door de artikelen 48, 49 en 50 van het Verdrag tot oprichting van de Gemeenschap, teneinde onderling geleidelijk het vrije verkeer van werknemers tot stand te brengen”. Het Aanvullend Protocol stelt in artikel 36 de termijn vast om het vrije verkeer van werknemers tussen de lidstaten van de Gemeenschap en de Republiek Turkije geleidelijk tot stand te brengen en bepaalt dat „[d]e hiertoe nodige regels [...] door de Associatieraad [worden] bepaald”. Volgens de derde overweging van de considerans ervan strekt besluit nr. 1/80 ertoe op sociaal gebied de regeling te verbeteren die geldt voor de werknemers en hun gezinsleden.
- 62 Uit de bewoordingen van deze bepalingen heeft het Hof afgeleid dat de in het kader van artikel 48 van het Verdrag geldende beginselen zo veel mogelijk moeten worden toegepast op Turkse onderdanen die de bij voornoemd besluit toegekende rechten genieten (zie in die zin arresten van 30 september 2004, *Ayaz*, C-275/02, *Jurispr.* blz. I-8765, punt 44, en 11 november 2004, *Cetinkaya*, C-467/02, *Jurispr.* blz. I-10895, punt 42).
- 63 Het Hof heeft eveneens met betrekking tot de bepaling van de draagwijdte van de in artikel 14, lid 1, van besluit nr. 1/80 opgenomen uitzondering op het gebied van de openbare orde, overwogen dat moet worden uitgegaan van de uitlegging zoals die aan dezelfde uitzondering is gegeven op het gebied van het vrije verkeer van werknemers die gemeenschapsonderdaan zijn (arrest *Nazli*, reeds aangehaald, punt 56). Zulks is te meer gerechtvaardigd, daar voornoemde bepaling in bijna identieke bewoordingen is gesteld als artikel 48, lid 3, van het Verdrag (zie reeds aangehaalde arresten *Nazli*, punt 56, en *Cetinkaya*, punt 43).
- 64 Op basis hiervan heeft het Hof in de punten 46 en 47 van zijn voormeld arrest *Cetinkaya* geoordeeld dat artikel 14, lid 1, van besluit nr. 1/80 de bevoegde nationale

autoriteiten soortgelijke beperkingen oplegt als die welke gelden voor een uitwijzingsmaatregel ten aanzien van een onderdaan van een lidstaat, en dat de beginselen die geformuleerd zijn in het kader van artikel 3 van richtlijn 64/221 kunnen worden toegepast op Turkse werknemers die de bij besluit nr. 1/80 toegekende rechten genieten. De nationale rechterlijke instanties dienen derhalve bij de rechtmatigheidstoetsing van een maatregel tot verwijdering van een dergelijke Turkse werknemer rekening te houden met deze beginselen

⁶⁵ Diezelfde overwegingen vereisen dat de in het kader van de artikelen 8 en 9 van richtlijn 64/221 geformuleerde beginselen geacht worden te kunnen worden toegepast op Turkse werknemers die de bij besluit nr. 1/80 toegekende rechten genieten.

⁶⁶ Een dergelijke uitlegging is gerechtvaardigd door het in artikel 12 van de Associatieovereenkomst genoemde doel om het vrije verkeer van Turkse werknemers geleidelijk tot stand te brengen. De bepalingen op sociaal gebied van besluit nr. 1/80 vormen een verdere stap op weg naar de verwezenlijking van deze vrijheid (zie onder meer arresten van 26 november 1998, *Birden*, C-1/97, Jurispr. blz. I-7747, punt 52, en 19 november 2002, *Kurz*, C-188/00, Jurispr. blz. I-10691, punt 40). In het bijzonder in artikel 6, lid 1, van besluit nr. 1/80 worden aan Turkse migrerende werknemers die aan de aldaar gestelde voorwaarden voldoen, nauwkeurig omschreven rechten inzake het verrichten van arbeid verleend (zie arrest van 21 oktober 2003, *Abatay e.a.*, C-317/01 en C-369/01, Jurispr. blz. I-12301, punt 78). Volgens vaste rechtspraak doet deze laatste bepaling, waaraan rechtstreekse werking is toegekend, een individueel recht op het vlak van werkgelegenheid ontstaan en een hiermee verband houdend recht van verblijf (zie arresten van 20 september 1990, *Sevince*, C-192/89, Jurispr. blz. I-3461, punten 29 en 31; 16 december 1992, *Kus*, C-237/91, Jurispr. blz. I-6781, punt 33, en 23 januari 1997, *Tetik*, C-171/95, Jurispr. blz. I-329, punten 26, 30 en 31, en arrest *Kurz*, reeds aangehaald, punten 26 en 27).

- 67 Om doeltreffend te zijn, moeten deze individuele rechten door de Turkse werknemers kunnen worden ingeroepen voor de nationale rechterlijke instanties. Teneinde de doeltreffendheid van deze rechterlijke bescherming te verzekeren is het absoluut noodzakelijk voormelde werknemers dezelfde procedurele waarborgen te bieden als die welke door het gemeenschapsrecht aan de onderdanen van de lidstaten worden verleend, en bijgevolg deze werknemers in staat te stellen zich te beroepen op de in de artikelen 8 en 9 van richtlijn 64/221 neergelegde waarborgen. Zoals de advocaat-generaal in punt 59 van zijn conclusie opmerkt, zijn dergelijke waarborgen namelijk onlosmakelijk verbonden met de rechten waarop zij betrekking hebben.
- 68 Deze uitlegging geldt niet alleen voor Turkse onderdanen wier rechtspositie wordt bepaald door artikel 6 van besluit nr. 1/80, maar eveneens voor hun gezinsleden wier positie door artikel 7 van dit besluit geregeld wordt. Niets rechtvaardigt dat die onderdanen, die legaal op het grondgebied van een lidstaat verblijven, met betrekking tot de hun bij besluit nr. 1/80 toegekende rechten een lagere graad van autonome bescherming wordt toegekend dan die waarin de artikelen 8 en 9 van richtlijn 64/221 voorzien. Zou immers artikel 14, lid 1, van voormeld besluit de bevoegde nationale instanties geen soortgelijke procedurele beperkingen opleggen als die welke gelden voor een maatregel tot verwijdering ten aanzien van een onderdaan van een lidstaat, zoals het Hof reeds heeft geoordeeld in zijn voormeld arrest Cetinkaya, dan zou het de lidstaten volledig vrijstaan om de uitoefening onmogelijk te maken van de rechten waarop de Turkse onderdanen die een bij besluit nr. 1/80 toegekend recht genieten, zich kunnen beroepen.
- 69 Op grond van voorgaande overwegingen moet op de tweede vraag worden geantwoord dat de procedurele waarborgen van de artikelen 8 en 9 van richtlijn 64/221 van toepassing zijn op Turkse onderdanen wier rechtspositie wordt bepaald door artikel 6 of artikel 7 van besluit nr. 1/80.

Kosten

70 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof van Justitie (Derde kamer) verklaart voor recht:

- 1) **Artikel 9, lid 1, van richtlijn 64/221/EEG van de Raad van 25 februari 1964 voor de coördinatie van de voor vreemdelingen geldende bijzondere maatregelen ten aanzien van verplaatsing en verblijf, die gerechtvaardigd zijn uit hoofde van de openbare orde, de openbare veiligheid en de volksgezondheid, moet aldus worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een regeling van een lidstaat krachtens welke beroepen in rechte tegen een besluit tot verwijdering van het grondgebied van die lidstaat dat is genomen ten aanzien van een onderdaan van een andere lidstaat, geen opschortende werking hebben en het besluit tot verwijdering in het kader van het onderzoek van deze beroepen enkel het voorwerp van een rechtmatigheidstoetsing kan vormen, wanneer geen bevoegde instantie in de zin van die bepaling is ingesteld.**

- 2) **De procedurele waarborgen van de artikelen 8 en 9 van richtlijn 64/221 zijn van toepassing op Turkse onderdanen wier rechtspositie wordt bepaald door artikel 6 of artikel 7 van besluit nr. 1/80 van de Associatieraad van 19 september 1980 betreffende de ontwikkeling van de associatie.**

ondertekeningen