FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
Y. BOT
fremsat den 14. april 2011 [1]

1. Det foreliggende præjudicielle spørgsmål drejer sig om, hvorvidt den udvidede beskyttelse mod udsendelse indført ved artikel 28, stk. 3, litra a), i direktiv 2004/38/EF [2] til fordel for unionsborgere kan finde anvendelse på en tyrkisk statsborger, der har en retsstilling som omhandlet i artikel 7, stk. 1, andet led, i associeringsrådets afgørelse nr. 1/80 [3] af 19. september 1980 om udvikling af associeringen [4], når den pågældende har haft ophold i værtsmedlemsstaten i de ti år, der er gået forud for de kompetente nationale myndigheders afgørelse om udsendelse.

2. I henhold til artikel 7, stk. 1, andet led, i afgørelse nr. 1/80 har en tyrkisk arbejdstagers familiemedlem, som er blevet familiesammenført med arbejdstageren på værtsmedlemsstatens område, og som dér har haft lovlig bopæl i mindst fem år, ret til fri adgang til enhver form for lønnet beskæftigelse efter eget valg på området.

3. Artikel 28, stk. 3, litra a), i direktiv 2004/38 bestemmer, at en afgørelse om udsendelse af en unionsborger, som har opholdt sig på værtsmedlemsstatens område i de ti år forud for afgørelsen, udelukkende kan træffes, hvis afgørelsen er bydende nødvendig af hensyn til den offentlige sikkerhed.

4. I dette forslag til afgørelse vil jeg redegøre for, hvorfor jeg finder, at en tyrkisk statsborger ikke er omfattet af en sådan udvidet beskyttelse. Jeg vil herefter forklare, hvorfor det er min opfattelse, at Domstolens faste retspraksis på dette område skal finde almindelig anvendelse.

1 — Originalsprog: fransk.

2 — Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 29.4.2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, om ændring af forordning (EØF) nr. 1612/68 og om ophævelse af direktiv 64/221/EØF, 68/360/EØF, 72/194/EØF, 73/148/EØF, 75/34/EØF, 75/35/EØF, 90/364/EØF, 90/365/EØF og 93/96/EØF (EUT L 158, s. 77, berigtiget i EUT 2004 L 229, s. 35, og EUT 2005 L 197, s. 34).

3 — Associeringsrådet blev oprettet ved aftalen om oprettelse af en associering mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Tyrkiet, som blev undertegnet den 12.9.1963 i Ankara af Republikken Tyrkiet på den ene side og EØF's medlemsstater og Fællesskabet på den anden side, og som blev indgået, godkendt og bekræftet på Fællesskabets vegne ved Rådets afgørelse 64/732/EØF af 23.12.1963 (*Samling af Aftaler Indgået af De Europæiske Fællesskaber*, bind 3, s. 541, herefter »associeringsaftalen«).

4 — Herefter »afgørelse nr. 1/80«. Afgørelsen er gengivet i *Associeringsaftale og protokoller EØF-Tyrkiet og andre grundtekster*, Kontoret for De Europæiske Fællesskabers Officielle Publikationer, Bruxelles, 1992.

5. Jeg vil følgelig foreslå Domstolen at fortolke artikel 14, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80 således, at den ikke er til hinder for, at en medlemsstat træffer afgørelse om udsendelse af en tyrkisk statsborger, der har en retsstilling som omhandlet i artikel 7, stk. 1, andet led, i afgørelse nr. 1/80, når den pågældende har haft ophold i værtsmedlemsstaten i de ti år, der er gået forud for denne foranstaltning, hvis vedkommende udgør en aktuel, reel og tilstrækkeligt alvorlig trussel mod en grundlæggende samfundsmæssig interesse, hvilket det tilkommer den nationale ret at efterprøve.

I — Retsforskrifter

A — *EU-retlige forskrifter*

1. Associeringsaftalen

6. Med henblik på at regulere den frie bevægelighed for tyrkiske arbejdstagere inden for Det Europæiske Økonomiske Fællesskabs område blev der den 12. september 1963 indgået en associeringsaftale mellem Fællesskabet og Republikken Tyrkiet.

7. I henhold til aftalens præambel har aftalen til formål at forbedre levestandarden i Tyrkiet og i Fællesskabet gennem en hurtigere økonomisk fremgang og en afbalanceret styrkelse af samhandelen, for således at mindske forskellen mellem Tyrkiets og Fællesskabets medlemsstaters økonomi.

8. Aftalen har efter artikel 2, stk. 1, til formål »at fremme en stadig og afbalanceret styrkelse af de økonomiske og handelsmæssige forbindelser mellem parterne under fuldt hensyn til nødvendigheden af at sikre en hurtigere udvikling af Republikken Tyrkiets økonomi og en højnelse af beskæftigelsesniveauet og livsvilkårene for det tyrkiske folk«.

9. Artikel 12 i aftalens afsnit II, kapitel 3, »Andre bestemmelser af økonomisk art«, bestemmer, at parterne enes om at tage udgangspunkt i EF-traktatens artikler for gradvist indbyrdes at gennemføre arbejdskraftens frie bevægelighed.

10. Den gradvise gennemførelse af den frie bevægelighed for de tyrkiske arbejdstagere som omhandlet i aftalen skal ske i overensstemmelse med de retningslinjer, som fastsættes af associeringsrådet, der har til opgave at sikre gennemførelsen og den gradvise udvikling af associeringsordningen [5].

5 — Jf. aftalens artikel 6.

2. Afgørelse nr. 1/80

11. Afgørelse nr. 1/80 har i henhold til dens tredje betragtning til formål at forbedre den ordning, som anvendes på arbejdstagere og deres familiemedlemmer, i forhold til den ordning, der blev indført ved associeringsrådets afgørelse nr. 2/76 af 20. december 1976.

12. Artikel 7 i afgørelse nr. 1/80 har følgende ordlyd:

»Når tyrkiske arbejdstagere har tilknytning til det lovlige arbejdsmarked i en medlemsstat, har deres familiemedlemmer, såfremt de har fået tilladelse til at flytte til den pågældende medlemsstat,

— efter at have haft lovlig bopæl dér i mindst tre år, og under forbehold af den fortrinsret, som gives arbejdstagere fra Fællesskabets medlemsstater, ret til at modtage enhver form for tilbud om beskæftigelse

— efter at have haft lovlig bopæl dér i mindst fem år, fri adgang til enhver form for lønnet beskæftigelse.

Tyrkiske arbejdstageres børn, der har gennemført en erhvervsuddannelse i værtslandet, kan uafhængigt af varigheden af deres ophold i medlemsstaten modtage ethvert tilbud om beskæftigelse i den pågældende medlemsstat, forudsat at en af forældrene har været lovligt beskæftiget i denne stat i mindst tre år.«

13. Artikel 14, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80 fastsætter, at bestemmelserne i afgørelsens kapitel II, afsnit 1, som omfatter artikel 7, »finder anvendelse med forbehold af begrænsninger begrundet i hensynet til den offentlige orden, den offentlige sikkerhed og den offentlige sundhed«.

3. Direktiv 2004/38

14. Hvor direktiv 64/221/EØF[6] angik de statsborgere i en medlemsstat, der opholdt sig i eller begav sig til en anden medlemsstat enten for at yde lønnet beskæftigelse eller udøve selvstændig erhvervsvirksomhed eller for at modtage tjenesteydelser[7], går direktiv 2004/38 ud over den sektoropdelte tilgang og indfører begrebet unionsborger på området for retten til fri bevægelighed og ophold på medlemsstaternes område.

15. Direktiv 2004/38 har til hensigt at forenkle og samle den eksisterende lovgivning på området. Det afskaffer således unionsborgernes

6 — Rådets direktiv af 25.2.1964 om samordning af de særlige foranstaltninger, som gælder for udlændinge med hensyn til rejse og ophold, og som er begrundet i hensynet til den offentlige orden, sikkerhed og sundhed (EFT 1963-1964 s. 109; org.ref.: JO 1964, s. 850).

7 — Jf. artikel 1, stk. 1, i direktiv 64/221.

pligt til at være i besiddelse af et opholdskort, det indfører ret til tidsubegrænset ophold for disse borgere og fastlægger rammer for medlemsstaternes mulighed for at begrænse andre medlemsstaters borgeres ophold på deres område.

16. Unionsborgere nyder i den henseende en udvidet beskyttelse mod udsendelse. Nævnte direktiv fastsætter således snævre rammer for medlemsstaternes mulighed for at begrænse unionsborgeres ret til fri bevægelighed og ophold.

17. Artikel 28, stk. 3, litra a), i direktiv 2004/38, der vedrører beskyttelse mod udsendelse, har følgende ordlyd:

»3. Der må ikke træffes en udsendelsesafgørelse i forhold til en unionsborger, medmindre afgørelsen er bydende nødvendig af hensyn til den offentlige sikkerhed som fastlagt af medlemsstaten, hvis de

a) har haft ophold i værtsmedlemsstaten i de ti forudgående år.«

B — *Nationale retsforskrifter*

18. Det bestemmes i § 53 i lov om udlændinges ophold, erhvervsmæssige beskæftigelse og integration på forbundsrepublikkens område (Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet) af 30. juli 2004 [8], som senest ændret ved § 1 i lov om gennemførelse af EU's opholds- og asylretlige direktiver (Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union) af 19. august 2007 [9], at en udlænding udvises, hvis han ved retskraftig dom er blevet idømt straf af mindst tre års fængsel eller ungdomsstraf for et eller flere forsætlige strafbare forhold.

19. Denne bestemmelse fastslår ligeledes, at en udlænding udvises, hvis han i løbet af en periode på fem år ved retskraftige domme er blevet idømt flere straffe af tilsammen mindst tre års fængsel eller ungdomsstraf for forsætlige strafbare forhold, eller der ved den seneste retskraftige dom er blevet truffet bestemmelse om forvaring.

8 — BGBl. 2004 I, s. 1950.

9 — BGBl. 2007 I, s. 1970, herefter »Aufenthaltsgesetz«.

20. I henhold til § 55 i Aufenthaltsgesetz kan en udlænding udvises, hvis hans ophold krænker den offentlige sikkerhed og orden eller andre af Forbundsrepublikken Tysklands væsentlige interesser.

21. Der findes imidlertid en social beskyttelse mod udvisning. I medfør af § 56, stk. 1, i Aufenthaltsgesetz nyder en udlænding en sådan beskyttelse, hvis den pågældende er i besiddelse af en opholdstilladelse og i mindst fem år har opholdt sig lovligt på forbundsrepublikkens område. Udvisningen kan kun være begrundet i alvorlige hensyn til den offentlige sikkerhed og orden. Hensyn til den offentlige sikkerhed og orden foreligger som udgangspunkt i de tilfælde, der er anført i Aufenthaltsgesetz' § 53 og § 54. Såfremt betingelserne i Aufenthaltsgesetz' § 53 er opfyldt, bliver udlændingen som udgangspunkt udvist. Hvis betingelserne i Aufenthaltsgesetz' § 54 er opfyldt, beror udvisningen på et skøn.

22. I overensstemmelse med § 1 i lov om unionsborgeres ret til fri bevægelighed (Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern) af 30. juli 2004 [10], som senest ændret ved § 2 i lov om gennemførelse af EU's opholds- og asylretlige direktiver [11], regulerer denne lov indrejse og ophold for statsborgere i andre medlemsstater i Den Europæiske Union (unionsborgere) og deres familiemedlemmer.

23. I henhold til § 6, stk. 1, i Freizügigkeitsgesetz/EU kan der kun træffes afgørelse om fortabelse af retten i henhold til lovens § 2, stk. 1, og ske inddragelse af beviset for den fællesskabsretlige opholdsret eller for den tidsubegrænsede opholdsret og tilbagekaldelse af opholdskortet eller det tidsubegrænsede opholdskort af hensyn til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed.

24. Artikel 6, stk. 5, i Freizügigkeitsgesetz/EU bestemmer, at en sådan afgørelse for så vidt angår unionsborgere og deres familiemedlemmer, som i de ti forudgående år har haft ophold på forbundsrepublikkens område, og for så vidt angår mindreårige, kun kan træffes, hvis afgørelsen er bydende nødvendig af hensyn til den offentlige sikkerhed. Denne regel gælder ikke for mindreårige, når fortabelsen af retten til ophold er nødvendig af hensyn til barnets tarv. Hertil kommer, at afgørelsen kun kan anses for bydende nødvendig af hensyn til den offentlige sikkerhed, hvis den pågældende ved retskraftig dom er blevet idømt en straf af mindst fem års fængsel eller ungdomsstraf, eller der ved den seneste retskraftige dom er blevet truffet bestemmelse om forvaring, hvis Forbundsrepublikken Tysklands sikkerhed er berørt, eller hvis der udgår en terrorrisiko fra den pågældende.

10 — BGBl. 2004 I, s. 1950.

11 — Herefter »Freizügigkeitsgesetz/EU«.

II — De faktiske omstændigheder og det præjudicielle spørgsmål

25. Nural Ziebell [12] er tyrkisk statsborger og født i 1973 i Tyskland. Han opholdt sig hos sine forældre. Hans far, ligeledes tyrkisk statsborger, opholdt sig lovligt i forbundsrepublikken som arbejdstager. Efter sidstnævntes død i 1991 blev appellantens mor anbragt på et plejehjem. På nuværende tidspunkt er der intet, der tyder på, at Nural Ziebell lever hos nogen familiemedlemmer, og hans søskende har selvstændige husholdninger.

26. Nural Ziebell har siden den 28. januar 1991 haft en tidsubegrænset opholdstilladelse, der er blevet fornyet og fortsat gælder som en tidsubegrænset opholdstilladelse. Appellanten fik ikke nogen afsluttende skoleeksamen. Han havde lejlighedsvis midlertidig beskæftigelse, som gentagne gange blev afbrudt af arbejdsløshedsperioder og afsoning af fængselsstraffe. Siden juli 2000 har han ikke haft nogen erhvervsmæssig beskæftigelse.

27. I 1991 røg Nural Ziebell for første gang marihuana, og fra 1998 indtog han regelmæssigt heroin og kokain. Han gennemførte i 2001 et metadonprogram og i 2003 et forløb på et behandlingscenter uden resultat.

28. Siden 1993 er Nural Ziebell blevet domfældt flere gange for forskellige lovovertrædelser, herunder for tyveri begået af flere i forening (bandetyveri), farlig legemsbeskadigelse, forsætlig besiddelse af ulovlige genstande, tyveri og særlig groft tyveri. Han var fængslet fra januar 1993 til december 1994, fra august 1997 til oktober 1998, fra juli til oktober 2000, fra september 2001 til maj 2002 og fra november 2005 til oktober 2008. Den 28. oktober 2008 påbegyndte han et behandlingsforløb på en behandlingsinstitution.

29. Den 28. oktober 1996 modtog appellanten en advarsel fra Ausländerbehörde (udlændingemyndighederne) om de udlændingeretlige konsekvenser af de strafbare handlinger, han på dette tidspunkt havde begået.

30. Ved afgørelse af 6. marts 2007 anordnede Regierungspräsidium Stuttgart omgående udvisning af appellanten.

31. Regierungspräsidium Stuttgart fandt, at appellantens retsstilling følger af artikel 7, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80, da han er født på forbundsrepublikkens område og som barn af en tyrkisk arbejdstager tidligere lovligt har boet dér sammen sin familie i over fem år. Da denne retsstilling ikke er ophørt med at gælde, nyder appellanten beskyttelse mod udvisning i henhold til artikel 14, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80.

12 — Appellanten har som følge af indgåelse af ægteskab med en tysk statsborger under sagen ændret sit navn fra Örnek til Ziebell.

32. I henhold til denne bestemmelse kan der kun ske udvisning, hvis der på grund af hans personlige forhold foreligger en faktisk og tilstrækkeligt alvorlig risiko, som berører grundlæggende samfundsinteresser.

33. Regierungspräsidium Stuttgart begrundede sin afgørelse om udvisning med, at en sådan risiko forelå i det foreliggende tilfælde i betragtning af den gentagne kriminalitet begået af appellanten.

34. Regierungspräsidium Stuttgart fandt endvidere, at Nural Ziebell ikke kunne påberåbe sig den særlige beskyttelse mod udvisning i henhold til artikel 28, stk. 3, litra a), i direktiv 2004/38, idet denne forskrift kun gælder for unionsborgere.

35. Appellanten anlagde sag til prøvelse af udvisningen. Ved dom af den 3. juli 2007 frifandt Verwaltungsgericht Stuttgart (Tyskland) myndigheden.

36. Nural Ziebell appellerede denne dom til Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Tyskland) med påstand om ændring af nævnte dom samt om annullation af afgørelsen om udvisning af 6. marts 2007.

37. Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg har besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Er beskyttelsen mod udvisning i henhold til artikel 14, stk. 1, i associeringsrådets afgørelse nr. 1/80 […] til fordel for en tyrkisk statsborger, der har en retsstilling som omhandlet i artikel 7, stk. 1, […] andet led, i nævnte afgørelse og i de ti forudgående år har haft ophold i den medlemsstat, i forhold til hvilken denne retsstilling gælder, undergivet bestemmelsen i artikel 28, stk. 3, litra a), i direktiv 2004/38[…], som gennemført i den pågældende medlemsstat, således at der kun må træffes afgørelse om udvisning, hvis afgørelsen er bydende nødvendig af hensyn til den offentlige sikkerhed som fastlagt af medlemsstaterne?«

III — Min vurdering

38. Med sit spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 14, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80 skal fortolkes således, at en medlemsstats myndigheder kun kan træffe afgørelse om udsendelse af en tyrkisk statsborger, der har en retsstilling som omhandlet i artikel 7, stk. 1, andet led, i afgørelse nr. 1/80, og som har haft ophold i denne medlemsstat i de ti år, der er gået forud for de nationale myndigheders afgørelse, hvis afgørelsen er bydende nødvendig af hensyn til den offentlige sikkerhed.

39. Domstolen har allerede flere gange fortolket artikel 14, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80.

I dom af 10. februar 2000, Nazli [13], fastslog Domstolen, at for så vidt angår fastlæggelsen af rækkevidden af undtagelsen vedrørende den offentlige orden som fastsat i denne bestemmelse skal der henvises til den fortolkning, der er givet den samme undtagelse med hensyn til den frie bevægelighed for arbejdstagere, der er statsborgere i medlemsstaterne [14]. Domstolen tilføjede, at denne fortolkning er desto mere begrundet, som bestemmelsen er affattet næsten identisk med artikel 39, stk. 3, EF [15].

40. Under henvisning til fast retspraksis om medlemsstaternes arbejdstageres frie bevægelighed, og nærmere bestemt i forbindelse med direktiv 64/224, har Domstolen gentagne gange fastslået, 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 en grundlæggende samfundsinteresse [16].

41. Eftersom Domstolen altid har anvendt principperne om fri bevægelighed og ophold for medlemsstaternes statsborgere over for tyrkiske statsborgere, som er tillagt rettigheder i medfør af en af bestemmelserne i afgørelse nr. 1/80, bør artikel 28, stk. 3, litra a), i direktiv 2004/38 ifølge Nural Ziebell finde analog anvendelse ved fortolkningen af artikel 14, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80, hvis en tyrkisk statsborger har haft ophold i medlemsstaten i de ti år, der er gået forud for afgørelsen om udsendelse. Anvendt på hans personlige forhold er en udsendelse uretmæssig, idet den ikke er bydende nødvendig af hensyn til den offentlige sikkerhed i den i artikel 28, stk. 3, litra a), i direktiv 2004/38 forudsatte betydning.

42. Af de efterfølgende grunde mener jeg, at en sådan analyse ikke kan godtages.

43. Som Domstolen har fastslået i dom af 2. marts 1999, Eddline El-Yassini [17], skal en international traktat ikke blot fortolkes efter sin ordlyd, men tillige på baggrund af sine formål [18]. Domstolen tilføjede, at artikel 31 i Wienerkonventionen om traktatretten af 23. maj 1969 fastslår, at en traktat skal fortolkes loyalt i overensstemmelse med den sædvanlige betydning, der måtte tillægges traktatens udtryk i dens sammenhæng og belyst af dens hensigt og formål [19].

13 — Sag C-340/97, Sml. I, s. 957.

14 — Præmis 56. Jf. ligeledes domme af 11.11.2004, sag C-467/02, Cetinkaya, Sml. I, s. 10895, præmis 43, af 2.6.2005, sag C-136/03, Dörr og Ünal, Sml. I, s. 4759, præmis 63, og af 22.12.2010, sag C-303/08, Bozkurt, Sml. I, s. 13445, præmis 55 og den deri nævnte retspraksis.

15 — Jf. Nazli-dommen, præmis 56.

16 — Jf. Nazli-dommen, præmis 57, dom af 7.7.2005, sag C-373/03, Aydinli, Sml. I, s. 6181, præmis 27, og af 18.7.2007, sag C-325/05, Derin, Sml. I, s. 6495, præmis 54, samt Bozkurt-dommen, præmis 57.

17 — Sag C-416/96, Sml. I, s. 1209.

18 — Præmis 47.

19 — Ibidem.

44. Associeringsaftalen har til formål at fremme en stadig og afbalanceret styrkelse af de økonomiske og handelsmæssige forbindelser mellem Republikken Tyrkiet og Unionen [20].

45. Tre faser er blevet indført for at virkeliggøre denne målsætning. I løbet af den indledende fase skal Republikken Tyrkiet styrke sin økonomi med det formål at kunne opfylde de forpligtelser, som vil påhvile landet i de to andre faser [21]. Overgangsperioden har til formål at sikre den gradvise oprettelse af en toldunion mellem parterne og en tilnærmelse af deres økonomiske politik [22]. Den endelige fase bygger på toldunionen og indebærer styrkelse af samordningen af Republikken Tyrkiet og Unionens økonomiske politik [23].

46. Henset til associeringaftalens målsætninger og de tre faser kan der ikke være tvivl om, at associeringaftalen udelukkende har et økonomisk formål.

47. Det skal hertil tilføjes, at aftalen med henblik på at iværksætte overgangsperioden bl.a. bestemmer, at de kontraherende parter enes om på grundlag af artikel 39 EF — 41 EF gradvist indbyrdes at gennemføre arbejdskraftens frie bevægelighed [24].

48. Afgørelse nr. 1/80, som har til formål at udvikle associeringen [25], tilsigter at forbedre den sociale sikringsordning, som arbejdstagere og deres familiemedlemmer er omfattet af [26].

49. Det følger heraf, at det udelukkende er som arbejdstager eller familiemedlem til en arbejdstager, at tyrkiske statsborgere er omfattet af associeringsaftalen og nyder de ved afgørelse nr. 1/80 tillagte rettigheder.

50. Det er grunden til, at Domstolen har fortolket undtagelsen om offentlig sikkerhed i henhold til artikel 14, stk. 1, i denne afgørelse under henvisning til den fortolkning, den samme undtagelse til arbejdstagernes frie bevægelighed for medlemsstaternes statsborgere er underlagt, navnlig i medfør af direktiv 64/221 [27].

51. Status som arbejdstager var dengang fællesnævneren mellem associeringsaftalen og direktiv 64/221, idet direktivets artikel 1, stk. 1, angik de statsborgere i en medlemsstat, der opholdt sig i eller begav sig til en anden

20 — Jf. artikel 2, stk. 1, i denne aftale.
21 — Jf. aftalens artikel 3, stk. 1, litra a).
22 — Jf. associeringsaftalens artikel 4, stk. 1.
23 — Jf. artikel 5 i denne aftale.
24 — Jf. associeringsaftalens artikel 12.
25 — Jf. første betragtning til denne afgørelse.
26 — Jf. tredje betragtning til nævnte afgørelse.
27 — Jf. punkt 39 og 40 i dette forslag til afgørelse.

af Fællesskabets medlemsstater enten for at yde lønnet arbejde eller udøve selvstændig erhvervsvirksomhed eller for at modtage tjenesteydelser.

52. I modsætning hertil omhandler direktiv 2004/38 mere end økonomiske forhold og arbejdstagere. Dette direktiv er netop blevet vedtaget for at komme bort fra den sektoropdelte og fragmentariske tilgang til retten til at færdes og opholde sig frit for unionsborgere, som eksisterede indtil da [28]. Direktiv 2004/38 retter sig ikke til en enkelt kategori af personer, dvs. arbejdstagere, men vedrører i overensstemmelse med dets artikel 1, stk. 1, litra a), betingelserne for udøvelse af retten til fri bevægelighed og ophold i medlemsstaterne for *unionsborgere* [29] og deres familiemedlemmer.

53. Direktiv 2004/38 indfører navnlig en ret til tidsubegrænset ophold til fordel for medlemsstaternes statsborgere [30], samt en beskyttelse mod udsendelse, som er baseret på graden af integration i værtsmedlemsstaten [31], uafhængigt af deres status som arbejdstager. Den eneste status, som direktivet omhandler, er unionsborgerskabet, som erhverves ved oprindelseslandets tiltrædelse til Unionen.

54. Selv om det er korrekt, at tyrkiske statsborgere ved associeringsaftalen tillægges specifikke rettigheder, som giver dem en særlig status i forhold til andre statsborgere fra tredjelande, er de ikke unionsborgere, og de har ikke samme juridiske status som unionsborgere. At anvende den udvidede beskyttelse indført ved direktiv 2004/38 på tyrkiske statsborgere ville betyde, at de bliver ligestillet med unionsborgere, uden at det har været associeringsaftalens parters hensigt.

55. At tillade anvendelse af den udvidede beskyttelse ville skabe nye rettigheder til fordel for tyrkiske statsborgere, selv om det alene er associeringsrådet, der bestemmer egnede foranstaltninger for en gradvis gennemførelse af arbejdskraftens frie bevægelighed ud fra økonomiske og politiske overvejelser [32]. Såfremt Domstolen anvender direktivets artikel 28, stk. 3, litra a), analogt i Nural Ziebells tilfælde, vil den overskride sin kompetence.

56. Selv om den udvidede beskyttelse indført ved nævnte direktiv ikke finder anvendelse på Nural Ziebells forhold, betyder det ikke, at han er frataget enhver beskyttelse mod

28 — Jf. fjerde betragtning til nævnte direktiv.

29 — Min fremhævelse.

30 — Jf. artikel 16, stk. 1, i dette direktiv.

31 — Jf. dom af 23.11.2010, sag C-145/09, Tsakouridis, Sml. I, s. 11979, præmis 25.

32 — Jf. dom af 30.9.1987, sag 12/86, Demirel, Sml. s. 3719, præmis 21.

udsendelse på grundlag af hensynet til den offentlige sikkerhed. Jeg er af den opfattelse, at Domstolens retspraksis på området skal finde anvendelse på sædvanlig vis.

57. Direktiv 64/221 er blevet ophævet og erstattet af direktiv 2004/38, hvorved fællesnævneren, en status som arbejdstager, mellem associeringsaftalen og det første direktiv er bortfaldet. Ikke desto mindre skal principperne i artikel 39 EF — 41 EF stadig i videst muligt omfang finde anvendelse på tyrkiske statsborgere, der har den i afgørelse nr. 1/80 [33] tillagte retsstilling.

58. For så vidt angår fastlæggelsen af rækkevidden af undtagelsen vedrørende den offentlige orden som fastsat i afgørelsens artikel 14, stk. 1, skal man derfor henholde sig til den fortolkning, der er givet den samme undtagelse på området for den frie bevægelighed for arbejdstagere, der er statsborgere i medlemsstaterne inden for Unionen [34].

59. Som Domstolen for nylig har fremhævet, er denne undtagelse en fravigelse af det grundlæggende princip om fri bevægelighed, der skal fortolkes snævert, og hvis rækkevidde ikke kan fastsættes ensidigt af medlemsstaterne [35].

60. Domstolen bekræftede herved sin faste retspraksis på området, nemlig at nationale myndigheders påberåbelse af begrebet den offentlige orden under alle omstændigheder forudsætter, at der ud over den forstyrrelse af samfundsordenen, som enhver lovovertrædelse indebærer, foreligger en reel og tilstrækkeligt alvorlig trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse [36].

61. Foranstaltninger, der træffes af hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed, bør udelukkende støttes på den pågældendes personlige adfærd. Sådanne foranstaltninger kan derfor ikke automatisk træffes efter en straffedom og med generalpræventive formål [37]. De omstændigheder, der har ført til domfældelsen, skal desuden være udtryk for et personligt forhold, der indebærer en aktuel trussel mod den offentlige orden [38].

62. Det er i forhold til Nural Ziebells nuværende situation, at den nationale ret skal efterprøve, hvorvidt hans opførsel fortsat udgør en trussel mod den offentlige sikkerhed. Den nationale ret skal f.eks. tage de oplysninger i betragtning, som Nural Ziebell har fremlagt under den mundtlige forhandling, såsom at han har giftet sig, at han ikke har begået yderligere kriminalitet, at han på nuværende

33 — Jf. dom af 4.10.2007, sag C-349/06, Polat, Sml. I, s. 8167, præmis 29 og den deri nævnte retspraksis.

34 — Jf. Polat-dommen, præmis 30. Jf. ligeledes Bozkurt-dommen, præmis 55.

35 — Jf. Bozkurt-dommen, præmis 56.

36 — Ibidem, præmis 57.

37 — Ibidem, præmis 58.

38 — Ibidem, præmis 59.

tidspunkt er selvstændig, og at hans strafafsoning er blevet ændret ved dom af 16. juni 2009, hvorefter han er prøveløsladt, idet hans problemer med narkotikamisbrug angiveligt er ophørt.

63. Jeg finder i øvrigt, at de år, der er tilbragt på medlemsstatens område, ligeledes skal tages i betragtning af den nationale ret.

64. Eftersom artikel 12, stk. 3, i direktiv 2003/109/EF [39] bestemmer, at dette punkt skal tages i betragtning, før der træffes en afgørelse om udsendelse af en tredjelandsstatsborger, er det min opfattelse, at det samme må gælde for tyrkiske statsborgere, som har en særlig status i forhold til Unionen, midt imellem en statsborger i en medlemsstat og en tredjelandsstatsborger.

65. Det forekommer så meget desto vigtigere, som Nural Ziebell er født og opvokset i Tyskland. Det er således berettiget at antage, at han har tæt familiemæssig og økonomisk tilknytning til Forbundsrepublikken Tyskland. En afgørelse om udsendelse kan tillige have alvorlige konsekvenser for hans familieliv. Domstolen har imidlertid påpeget, at der skal tages hensyn til de grundrettigheder, som Domstolen skal beskytte, når der træffes afgørelse om udsendelse, der kan begrænse arbejdskraftens frie bevægelighed [40]. Navnlig er retten til respekt for familielivet beskyttet i medfør af artikel 7 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder samt artikel 8 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950, og det er en af de grundlæggende rettigheder, som Domstolen beskytter i medfør af fællesskabsretten [41].

66. Henset til de ovenfor anførte betragtninger er det min opfattelse, at artikel 14, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80 skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for, at en medlemsstat træffer afgørelse om udsendelse af en tyrkisk statsborger, der har en retsstilling som omhandlet i artikel 7, stk. 1, andet led, i afgørelse nr. 1/80, når den pågældende har haft ophold i værtsmedlemsstaten i de ti forudgående år, hvis vedkommende udgør en aktuel, reel og tilstrækkeligt alvorlig trussel mod en grundlæggende samfundsmæssig interesse, hvilket det tilkommer den nationale ret at efterprøve.

39 — Rådets direktiv af 25.11.2003 om tredjelandsstatsborgeres status som fastboende udlænding (EUT 2004 L 16, s. 44).

40 — Jf. bl.a. dom af 29.4.2004, forenede sager C-482/01 og C-493/01, Orfanopoulos og Oliveri, Sml. I, s. 5257, præmis 97. Jf. ligeledes vedrørende en tredjelandsstatsborger, dom af 11.7.2002, sag C-60/00, Carpenter, Sml. I, s. 6279, præmis 40.

41 — Dommen i sagen Orfanopoulos og Oliveri, præmis 98.

IV — Forslag til afgørelse

67. På grundlag af ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen at besvare det af Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg stillede præjudicielle spørgsmål således:

»Artikel 14, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80 af 19. september 1980 om udvikling af associeringen, vedtaget af associeringsrådet oprettet ved aftalen om oprettelse af en associering mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Tyrkiet, som blev undertegnet den 12. september 1963 i Ankara af Republikken Tyrkiet på den ene side og EØF's medlemsstater og Fællesskabet på den anden side, og som blev indgået, godkendt og bekræftet på Fællesskabets vegne ved Rådets afgørelse 64/732/EØF af 23. december 1963, skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for, at en medlemsstat træffer afgørelse om udsendelse af en tyrkisk statsborger, der har en retsstilling som omhandlet i artikel 7, stk. 1, andet led, i afgørelse nr. 1/80, når den pågældende har haft ophold i værtsmedlemsstaten i de ti forudgående år, hvis vedkommende udgør en aktuel, reel og tilstrækkeligt alvorlig trussel mod en grundlæggende samfundsmæssig interesse, hvilket det tilkommer den nationale ret at efterprøve.«