JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
YVES BOT
14 päivänä huhtikuuta 2011 [1]

1. Nyt käsiteltävä ennakkoratkaisupyyntö koskee kysymystä siitä, voidaanko direktiivin 2004/38/EY [2] 28 artiklan 3 kohdan a alakohdassa unionin kansalaisten hyväksi käyttöön otettua vahvistettua suojaa karkottamista vastaan soveltaa Turkin kansalaiseen, jolla on assosiaation kehittämisestä 19.9.1980 tehdyn assosiaationeuvoston [3] päätöksen N:o 1/80 [4] 7 artiklan ensimmäisen kohdan toisessa luetelmakohdassa tarkoitettu oikeusasema, kun hän on oleskellut vastaanottajajäsenvaltion alueella sen toimivaltaisten viranomaisten häntä koskevan karkottamispäätöksen tekemistä edeltäneiden kymmenen vuoden ajan.

2. Päätöksen N:o 1/80 7 artiklan ensimmäisen kohdan toisen luetelmakohdan mukaan turkkilaisen työntekijän perheenjäsenellä, jolle on annettu lupa muuttaa työntekijän luokse vastaanottavaan jäsenvaltioon, on oikeus asuttuaan tässä jäsenvaltiossa vähintään viisi vuotta tehdä siellä vapaasti minkälaista tahansa valitsemaansa palkattua työtä.

3. Direktiivin 2004/38 28 artiklan 3 kohdan a alakohdassa puolestaan säädetään, että vastaanottava jäsenvaltio voi tehdä karkottamispäätöksen, joka koskee sellaista unionin kansalaista, joka on oleskellut vastaanottavassa jäsenvaltiossa edelliset kymmenen vuotta, ainoastaan yleistä turvallisuutta koskevista pakottavista syistä.

4. Esitän tässä ratkaisuehdotuksessa syyt sille, miksi Turkin kansalaiselle ei nähdäkseni voida antaa tällaista vahvistettua suojaa. Sen jälkeen selitän, miksi tätä alaa koskevaa unionin tuomioistuimen vakiintunutta oikeuskäytäntöä on mielestäni sovellettava nyt käsiteltävässä asiassa tavalliseen tapaan.

1 – Alkuperäinen kieli: ranska.

2 – Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, asetuksen (ETY) N:o 1612/68 muuttamisesta ja direktiivien 64/221/ETY, 68/360/ETY, 72/194/ETY, 73/148/ETY, 75/34/ETY, 75/35/ETY, 90/364/ETY, 90/365/ETY ja 93/96/ETY kumoamisesta 29.4.2004 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/38/EY (EUVL L 158, s. 77 sekä oikaisut EUVL 2004, L 229, s. 35 ja EUVL 2005, L 197, s. 34).

3 – Assosiaationeuvosto perustettiin Euroopan talousyhteisön ja Turkin välisellä assosiaatiosopimuksella, jonka allekirjoittivat 12.9.1963 Ankarassa yhtäältä Turkin tasavalta sekä toisaalta ETY:n jäsenvaltiot ja yhteisö. Sopimus tehtiin, hyväksyttiin ja vahvistettiin yhteisön puolesta 23.12.1963 tehdyllä neuvoston päätöksellä 64/732/ETY (EYVL 1964, 217, s. 3685; jäljempänä assosiaatiosopimus).

4 – Jäljempänä ”päätös N:o 1/80”. Siihen voi tutustua julkaisussa *Accord d'association et protocoles CEE-Turquie et autres textes de base*, Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto, Bryssel, 1992.

5. Ehdotan näin ollen, että unionin tuomioistuin toteaa, että päätöksen N:o 1/80 14 artiklan 1 kohtaa on tulkittava niin, ettei sen vastaista ole se, että jäsenvaltio tekee karkottamispäätöksen, joka koskee Turkin kansalaista, jolla on päätöksen N:o 1/80 7 artiklan ensimmäisen kohdan toisessa luetelmakohdassa tarkoitettu oikeusasema, kun hän on oleskellut tämän jäsenvaltion alueella karkottamistoimea edeltäneet kymmenen vuotta, jos kyseisen henkilön käyttäytyminen muodostaa välittömän, todellisen ja riittävän vakavan uhan, joka vaikuttaa johonkin yhteiskunnan olennaiseen etuun, mistä kansallisen tuomioistuimen on varmistuttava.

I Asiaa koskevat oikeussäännöt

A *Unionin säännöstö*

1. Assosiaatiosopimus

6. Euroopan talousyhteisö ja Turkin tasavalta tekivät 12.9.1963 assosiaatiosopimuksen turkkilaisten työntekijöiden vapaan liikkuvuuden sääntelemiseksi yhteisön alueella.

7. Assosiaatiosopimuksen johdanto-osan mukaan sopimuksen tarkoituksena on parantaa elinoloja Turkissa ja yhteisössä nopeuttamalla talouden kehitystä ja vahvistamalla sopimuspuolten välistä kauppaa tasapainoisesti sekä pienentää Turkin tasavallan ja yhteisön jäsenvaltioiden talouden välisiä eroja.

8. Assosiaatiosopimuksen tarkoituksena on sen 2 artiklan 1 kohdan mukaan edistää sopimuspuolten välisten kaupallisten ja taloudellisten suhteiden jatkuvaa ja tasapainoista vahvistamista ottamalla täysin huomioon tarve varmistaa Turkin tasavallan talouden nopeampi kehitys sekä Turkin kansan työllisyystason ja elinolojen parantuminen.

9. Assosiaatiosopimuksen 3 luvun II osaston, jonka otsikko on ”Muut taloutta koskevat määräykset”, 12 artiklassa määrätään, että sopimuspuolet pitävät lähtökohtanaan EY:n perustamissopimuksen määräyksiä toteuttaessaan välillään asteittain työntekijöiden vapaan liikkuvuuden.

10. Sopimuksessa tarkoitetun turkkilaisten työntekijöiden vapaan liikkuvuuden asteittaisen toteutumisen on tapahduttava assosiaationeuvoston, jonka tehtävänä on taata assosiaatiojärjestelmän asteittainen soveltaminen ja kehittäminen, päättämien yksityiskohtaisten sääntöjen mukaisesti. [5]

5 – Ks. assosiaatiosopimuksen 6 artikla.

2. Päätös N:o 1/80

11. Päätöksen N:o 1/80 johdanto-osan kolmannen perustelukappaleen mukaan päätöksellä pyritään parantamaan työntekijöihin ja heidän perheenjäseniinsä sovellettavaa järjestelmää assosiaationeuvoston 20.12.1976 tekemän päätöksen N:o 2/76 mukaiseen järjestelmään nähden.

12. Päätöksen N:o 1/80 7 artiklassa määrätään siten seuraavaa:

”Jäsenvaltion laillisille työmarkkinoille kuuluvan turkkilaisen työntekijän perheenjäsenillä, joille on annettu lupa muuttaa työntekijän luokse, on oikeus

– asuttuaan tässä jäsenvaltiossa säännönmukaisesti vähintään kolme vuotta vastaanottaa mikä tahansa työtarjous, jollei yhteisön jäsenvaltioiden työntekijöille annettavasta etusijasta muuta johdu

– asuttuaan tässä jäsenvaltiossa säännönmukaisesti vähintään viisi vuotta tehdä vapaasti minkälaista tahansa valitsemaansa palkattua työtä.

Turkkilaisten työntekijöiden lapset, jotka ovat saaneet ammattikoulutusta vastaanottavassa valtiossa, voivat tässä jäsenvaltiossa asumisensa kestosta riippumatta vastaanottaa tässä jäsenvaltiossa minkä tahansa työtarjouksen, edellyttäen kuitenkin, että toinen vanhemmista on työskennellyt laillisesti kyseisessä jäsenvaltiossa vähintään kolme vuotta.”

13. Päätöksen N:o 1/80 14 artiklan 1 kohdassa määrätään, että sen II luvun 1 jakson, johon 7 artikla kuuluu, määräyksiä ”on sovellettava, jollei yleisen järjestyksen, turvallisuuden tai kansanterveyden vuoksi perustelluista rajoituksista muuta johdu”.

3. Direktiivi 2004/38

14. Siinä missä direktiiviä 64/221/ETY [6] sovellettiin jäsenvaltioiden kansalaisiin, jotka asuivat toisessa jäsenvaltiossa tai matkustivat sinne joko toimiakseen siellä palkatussa työssä tai itsenäisenä ammatinharjoittajana taikka vastaanottaakseen siellä palveluja, [7] direktiivissä 2004/38 luovutaan tästä alakohtaisesta lähestymistavasta ja otetaan käyttöön unionin kansalaisen käsite, jota sovelletaan jäsenvaltioiden alueella liikkumisen ja oleskelun alalla.

15. Direktiivillä 2004/38 on tarkoitus yksinkertaistaa ja koota yhteen tämän alan olemassa olevaa lainsäädäntöä. Näin ollen

6 – Ulkomaalaisten liikkumista ja oleskelua koskevien, yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen sekä kansanterveyteen perustuvien erityistoimenpiteiden yhteensovittamisesta 25.2.1964 annettu neuvoston direktiivi 64/221/ETY (EYVL 1964, 56, s. 850).

7 – Ks. direktiivin 64/221 1 artiklan 1 kohta.

direktiivillä poistetaan unionin kansalaisten velvollisuus hankkia oleskelukortti, otetaan käyttöön näiden kansalaisten oikeus pysyvään oleskeluun ja rajoitetaan jäsenvaltioiden mahdollisuutta rajoittaa muiden jäsenvaltioiden kansalaisten oleskelua niiden alueella.

16. Tältä osin unionin kansalaisiin sovelletaan vahvistettua suojaa karkottamista vastaan. Kyseisessä direktiivissä näet säännellään tiukasti jäsenvaltioiden mahdollisuutta rajoittaa unionin kansalaisten oikeutta liikkumiseen ja oleskeluun.

17. Direktiivin 2004/38 28 artiklan, joka koskee suojaa karkottamista vastaan, 3 kohdan a alakohdassa säädetään seuraavaa:

”3. Unionin kansalaisia koskevaa karkottamispäätöstä ei saa tehdä, ellei päätös perustu jäsenvaltioiden määrittämiin yleistä turvallisuutta koskeviin pakottaviin syihin, jos he:

a) ovat oleskelleet vastaanottavassa jäsenvaltiossa edelliset kymmenen vuotta”

B *Kansallinen säännöstö*

18. Ulkomaalaisten oleskelusta, työskentelystä ja kotouttamisesta Saksan liittotasavallan alueella 30.7.2004 annetun lain (Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet), [8] sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna oleskelu- ja turvapaikkaoikeutta koskevien Euroopan unionin direktiivien täytäntöönpanosta 19.8.2007 annetun lain (Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union) [9] 1 §:llä, 53 §:ssä säädetään, että ulkomaalainen karkotetaan, jos hänet on tuomittu lainvoimaisesti yhdestä tai useasta tahallisesta rikoksesta vähintään kolmen vuoden vapaus- tai nuorisorangaistukseen.

19. Kyseisen säännöksen mukaan ulkomaalainen karkotetaan myös silloin, jos hänet on tuomittu lainvoimaisesti tahallisista rikoksista viiden vuoden sisällä useaan vapaus- tai nuorisorangaistukseen, joiden pituus on yhteensä vähintään kolme vuotta, tai jos hänet on viimeisimmässä lainvoimaisessa tuomiossa määrätty eristettäväksi varmuussäilytykseen.

8 – BGBl. 2004 I, s. 1950.

9 – BGBl. 2007 I, s. 1970; jäljempänä AufenthaltG.

20. AufenthaltG:n 55 §:n mukaan ulkomaalainen voidaan lisäksi karkottaa, jos hänen oleskelustaan aiheutuu haittaa Saksan liittotasavallan yleiselle turvallisuudelle ja järjestykselle tai muille merkittäville intresseille.

21. Kansallisessa lainsäädännössä säädetään kuitenkin erityisestä suojasta karkottamista vastaan. AufenthaltG:n 56 §:n 1 momentin mukaan tällainen suoja on ulkomaalaisella, jolla on sijoittautumislupa ja joka on oleskellut vähintään viisi vuotta laillisesti Saksan liittotasavallan alueella. Hänet voidaan karkottaa vain yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen liittyvistä painavista syistä. Yleiseen turvallisuuteen tai yleiseen järjestykseen liittyviä syitä ovat yleensä AufenthaltG:n 53 §:ssä ja 54 §:ssä tarkoitetut syyt. Jos AufenthaltG:n 53 §:ssä säädetyt edellytykset täyttyvät, ulkomaalainen tavallisesti karkotetaan. Jos AufenthaltG:n 54 §:n edellytykset täyttyvät, ulkomaalaisen karkottamisesta päätetään harkinnan mukaan.

22. Unionin kansalaisten yleisestä vapaasta liikkuvuudesta 30.7.2004 annetun lain (Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern),[10] sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna oleskelu- ja turvapaikkaoikeutta koskevien Euroopan unionin direktiivien täytäntöönpanosta annetun lain[11] 2 §:llä, 1 §:n mukaan kyseinen laki koskee Euroopan unionin muiden jäsenvaltioiden kansalaisten (jäljempänä unionin kansalaiset) ja heidän perheenjäsentensä maahantuloa ja oleskelua.

23. FreizügigkeitsG/EU:n 6 §:n 1 momentin mukaan kyseisen lain 2 §:n 1 momentissa tarkoitettu oikeus voidaan todeta menetetyksi, yhteisön oikeuden mukaisen oleskeluoikeuden tai pysyvän oleskeluoikeuden osoittava todistus ottaa pois sekä oleskelukortti tai pysyvä oleskelukortti peruuttaa ainoastaan yleiseen järjestykseen, yleiseen turvallisuuteen tai kansanterveyteen liittyvistä syistä.

24. FreizügigkeitsG/EU:n 6 §:n 5 kohdan mukaan tämä oikeus voidaan todeta sellaisten unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä, jotka ovat oleskelleet Saksan liittovaltion alueella edelliset kymmenen vuotta, sekä alaikäisten tapauksessa menetetyksi ainoastaan yleistä turvallisuutta koskevista pakottavista syistä. Tätä sääntöä ei sovelleta alaikäisiin, jos oleskeluoikeuden menettäminen on välttämätöntä lapsen edun vuoksi. Lisäksi yleistä turvallisuutta koskevia pakottavia syitä on olemassa ainoastaan, jos asianomainen henkilö on lainvoimaisesti tuomittu yhdestä tai useammasta tahallisesta rikoksesta vähintään viiden vuoden pituiseen vapaus- tai nuorisorangaistukseen tai jos hänet on viimeisimmässä lainvoimaisessa tuomiossa määrätty eristettäväksi varmuussäilytykseen, kun kyseessä on Saksan liittotasavallan turvallisuus tai kun asianomaisesta henkilöstä aiheutuu terroristista vaaraa.

10 – BGBl. 2004 I, s. 1950.

11 – Jäljempänä FreizügigkeitsG/EU.

II Asian taustalla olevat tosiseikat ja ennakkoratkaisukysymys

25. Nural Ziebell [12] on Turkin kansalainen, joka syntyi Saksassa vuonna 1973. Ziebell asui vanhempiensa luona. Ziebellin isä, joka on niin ikään Turkin kansalainen, oleskeli liittotasavallassa säännönmukaisesti työntekijänä. Ziebellin isän kuoltua vuonna 1991 Ziebellin äiti joutui hoitokotiin. Tällä hetkellä Ziebell ei näytä asuvan yhdessä kenenkään perheenjäsenensä kanssa, ja hänen sisaruksillaan on kullakin omat taloutensa.

26. Ziebellillä on ollut 28.1.1991 lähtien pysyvä oleskelulupa, joka on jatkunut pysyvänä sijoittautumislupana. Valittaja ei saanut peruskoulun päästötodistusta. Hän teki satunnaisesti apumiehen töitä, jotka keskeytyivät aika ajoin työttömyys- ja vankeusjaksojen vuoksi. Hän ei ole enää ollut palkatussa työssä heinäkuun 2000 jälkeen.

27. Ziebell aloitti marihuanan käytön vuonna 1991, ja hän on käyttänyt heroiinia ja kokaiinia säännöllisesti vuodesta 1998 lähtien. Hänen vuonna 2001 suorittamansa metadonihoito-ohjelma ja laitoksessa annettu vieroitushoito, johon hän osallistui vuonna 2003, jäivät tuloksettomiksi.

28. Ziebell on vuodesta 1993 lähtien tuomittu useaan otteeseen eri rikoksista, muun muassa ryhmässä tehdyistä varkauksista, törkeästä pahoinpitelystä, kielletyn esineen tahallisesta hallussapidosta, varkauksista ja törkeistä varkauksista. Hän on ollut vankilassa vapausrangaistusten suorittamista varten tammikuusta 1993 joulukuuhun 1994, elokuusta 1997 lokakuuhun 1998, heinä–lokakuussa 2000, syyskuusta 2001 toukokuuhun 2002 sekä marraskuusta 2005 lokakuuhun 2008. Ziebell aloitti 28.10.2008 terapiahoidon erityishoitolaitoksessa.

29. Ausländerbehörde (ulkomaalaisviranomainen) antoi valittajalle 28.10.1996 kansallisen ulkomaalaislainsäädännön perusteella varoituksen hänen siihen mennessä tekemistään rikoksista.

30. Regierungspräsidium Stuttgart (Stuttgartin alueen hallintoviranomainen) määräsi 6.3.2007 tekemällään päätöksellä valittajan karkotettavaksi ja päätöksen välittömästi täytäntöön pantavaksi.

31. Regierungspräsidium Stuttgart katsoi, että Ziebell on päätöksen N:o 1/80 7 artiklan ensimmäisen kohdan toisessa luetelmakohdassa tarkoitetussa oikeusasemassa, koska hän on syntynyt Saksassa ja elänyt aiemmin turkkilaisen työntekijän lapsena säännönmukaisesti vähintään viisi vuotta perheen taloudessa. Koska tämä oikeusasema ei ole lakannut, valittajaan sovelletaan päätöksen N:o 1/80 14 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua suojaa karkottamista vastaan.

12 – Valittaja solmi oikeudenkäynnin aikana avioliiton Saksan kansalaisen kanssa ja vaihtoi tässä yhteydessä sukunimensä Ziebelliksi (aikaisemmin Örnek).

32. Kyseisen määräyksen mukaan karkottaminen on mahdollista vain siinä tapauksessa, että Ziebellin oma käyttäytyminen muodostaa todellisen ja riittävän vakavan uhan, joka vaikuttaa johonkin yhteiskunnan olennaiseen etuun.

33. Regierungspräsidium Stuttgart perusteli karkottamispäätöstään toteamalla, että kun otetaan huomioon toistuneet rikokset, joihin valittaja on syyllistynyt, tällainen uhka on nyt käsiteltävässä asiassa olemassa.

34. Regierungspräsidium Stuttgart katsoo lisäksi, ettei Ziebell voi vedota direktiivin 2004/38 28 artiklan 3 kohdan a alakohdassa säädettyyn erityiseen suojaan, koska säännöstä sovelletaan ainoastaan unionin kansalaisiin.

35. Valittaja vastusti karkottamista. Verwaltungsgericht Stuttgart (Saksa) hylkäsi valittajan karkottamispäätöksestään nostaman kanteen 3.7.2007 annetulla tuomiolla.

36. Ziebell valitti tästä tuomiosta Verwaltungsgerichtshof Baden-Württembergiin (Saksa). Hän vaati kyseistä tuomioistuinta muuttamaan tuomion sekä kumoamaan 6.3.2007 tehdyn karkottamispäätöksen.

37. Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Määräytyykö – – päätöksen N:o 1/80 14 artiklan 1 kohdan perusteella sellaisen Turkin kansalaisen, jolla on kyseisen päätöksen 7 artiklan ensimmäisen kohdan toisessa luetelmakohdassa tarkoitettu oikeusasema ja joka on oleskellut edelliset kymmenen vuotta siinä jäsenvaltiossa, johon nähden tämä oikeusasema on voimassa, saama suoja karkottamista vastaan direktiivin 2004/38 – – 28 artiklan 3 kohdan a alakohdan mukaan, sellaisena kuin asianomaisen jäsenvaltio on pannut sen täytäntöön, jolloin karkottaminen sallitaan vain jäsenvaltioiden määrittämien yleistä turvallisuutta koskevien pakottavien syiden perusteella?”

III Asian tarkastelu

38. Kansallinen tuomioistuin tiedustelee ennakkoratkaisukysymyksellään lähinnä, onko päätöksen N:o 1/80 14 artiklan 1 kohtaa tulkittava niin, että jäsenvaltion viranomaisten tekemä karkottamispäätös, joka koskee sellaista Turkin kansalaista, jolla on kyseisen päätöksen 7 artiklan ensimmäisen kohdan toisessa luetelmakohdassa tarkoitettu oikeusasema ja joka on oleskellut edelliset kymmenen vuotta tässä jäsenvaltiossa, voi perustua ainoastaan yleistä turvallisuutta koskeviin pakottaviin syihin.

39. Oikeuskäytännössä on jo useaan otteeseen tulkittu päätöksen N:o 1/80

14 artiklan 1 kohtaa. Asiassa C-340/97, Nazli, [13] 10.2.2000 annetussa tuomiossa todettiin, että kun kyse on tämän määräyksen yleiseen järjestykseen perustuvan poikkeuksen soveltamisalan määrittämisestä, on viitattava siihen, miten samaa poikkeusta on tulkittu työntekijöiden vapaan liikkuvuuden osalta silloin, kun kyse on jäsenvaltioiden kansalaisesta. [14] Tulkinta on sitäkin perustellumpi, koska mainittu määräys on sanamuodoltaan lähes sama kuin EY 39 artiklan 3 kohta. [15]

40. Näin ollen unionin tuomioistuin on toistuvasti todennut sellaisten työntekijöiden, jotka ovat jäsenvaltioiden kansalaisia, vapaaseen liikkuvuuteen ja erityisesti direktiiviin 64/221 liittyvän oikeuskäytäntönsä mukaisesti, että yleisen järjestyksen käsite edellyttää sitä, että kyse on sen yhteiskuntajärjestyksen häiriön lisäksi, jonka jokainen lain rikkominen muodostaa, johonkin yhteiskunnan olennaiseen etuun vaikuttavasta todellisesta ja riittävän vakavasta uhasta. [16]

41. Ziebell katsoo, että koska unionin tuomioistuin on aina soveltanut jäsenvaltioiden kansalaisten vapaan liikkuvuuden ja oleskelun alaa koskevia periaatteita sellaisiin Turkin kansalaisiin, joilla on oikeuksia päätöksen N:o 1/80 jonkin määräyksen nojalla, direktiivin 2004/38 28 artiklan 3 kohdan a alakohtaa on sovellettava analogisesti tulkittaessa päätöksen N:o 1/80 14 artiklan 1 kohtaa silloin, kun Turkin kansalainen on oleskellut karkottamispäätöksen tekemistä edeltäneet kymmenen vuotta tämän jäsenvaltion alueella. Ziebellin mielestä hänen omassa tilanteessaan tämä merkitsisi sitä, että tällainen karkottamistoimi on lainvastainen, koska se ei ole direktiivin 2004/38 28 artiklan 3 kohdan a alakohdassa tarkoitetulla tavalla perusteltu yleistä turvallisuutta koskevista pakottavista syistä.

42. Tätä analyysiä ei nähdäkseni voida seuraavista syistä hyväksyä.

43. Kuten on todettu asiassa C-416/96, Eddline El-Yassini, [17] 2.3.1999 annetussa tuomiossa, kansainvälistä sopimusta ei ole tulkittava ainoastaan sopimuksen sanamuodon perusteella, vaan huomioon on otettava myös sen tavoitteet. [18] Samassa tuomiossa todettiin lisäksi, että valtiosopimusoikeutta koskevan 23.5.1969 tehdyn Wienin yleissopimuksen 31 artiklassa määrätään tässä yhteydessä, että valtiosopimusta on tulkittava vilpittömässä mielessä ja antamalla valtiosopimuksessa käytetyille sanonnoille niille kuuluvassa yhteydessä niiden tavallinen merkitys sekä valtiosopimuksen tarkoituksen ja päämäärän valossa. [19]

13 – Kok., s. I-957.

14 – Tuomion 56 kohta. Ks. myös asia C-467/02, Cetinkaya, tuomio 11.11.2004 (Kok., s. I-10895, 43 kohta); asia C-136/03, Dörr ja Ünal, tuomio 2.6.2005 (Kok., s. I-4759, 63 kohta) ja asia C-303/08, Bozkurt, tuomio 22.12.2010 (Kok., s. I-13445, 55 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

15 – Ks. em. asia Nazli, tuomion 56 kohta.

16 – Ks. em. asia Nazli, tuomion 57 kohta; asia C-373/03, Aydinli, tuomio 7.7.2005 (Kok., s. I-6181, 27 kohta); asia C-325/05, Derin, tuomio 18.7.2007 (Kok., s. I-6495, 54 kohta) ja em. asia Bozkurt, tuomion 57 kohta.

17 – Kok., s. I-1209.

18 – Tuomion 47 kohta.

19 – Ibid.

44. Assosiaatiosopimuksen tarkoituksena on edistää Turkin tasavallan ja unionin välisten kaupallisten ja taloudellisten suhteiden jatkuvaa ja tasapainoista vahvistumista. [20]

45. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi sopimuksessa määrätään kolmesta vaiheesta. Valmisteluvaiheessa Turkin tasavalta vahvistaa talouttaan voidakseen täyttää velvoitteet, jotka kuuluvat sille kahden muun vaiheen aikana. [21] Siirtymävaiheen aikana on tarkoitus toteuttaa asteittain sopimuspuolten välinen tulliliitto ja lähentää osapuolten talouspolitiikkaa. [22] Loppuvaihe perustuu tulliliittoon, ja siinä on kyse Turkin tasavallan ja unionin talouspolitiikan yhteensovittamisen vahvistamisesta. [23]

46. Kun otetaan huomioon assosiaatiosopimuksen ja näiden kolmen vaiheen tarkoitus, ei ole epäilystäkään siitä, ettei sopimus olisi luonteeltaan yksinomaan taloudellinen.

47. Lisäksi on todettava, että assosiaatiosopimuksessa määrätään siirtymävaiheen toteuttamiseksi muun muassa, että sopimuspuolet tukeutuvat EY 39–EY 41 artiklaan toteuttaakseen välillään asteittain työntekijöiden vapaan liikkuvuuden. [24]

48. Samaten päätöksen N:o 1/80, jolla on tarkoitus edistää ja kehittää assosiaatiota, [25] tarkoituksena on parantaa sitä sosiaalista järjestelmää, jonka piiriin työntekijät ja heidän perheenjäsenensä kuuluvat. [26]

49. Tästä seuraa, että assosiaatiosopimus käsittää Turkin kansalaiset ja että he saavat päätöksessä N:o 1/80 heille myönnetyt oikeudet ainoastaan työntekijän tai työntekijän perheenjäsenten ominaisuudessa.

50. Tämän vuoksi unionin tuomioistuin on viitannut päätöksen N:o 1/80 14 artiklan 1 kohdassa määrättyä yleistä järjestystä koskevaa poikkeusta tulkitessaan siihen, miten samaa poikkeusta on tulkittu työntekijöiden vapaan liikkuvuuden osalta silloin, kun kyse on jäsenvaltion kansalaisista, erityisesti direktiivin 64/221 yhteydessä. [27]

51. Assosiaatiosopimukselle ja direktiiville 64/221, jonka 1 artiklan 1 kohta koskee niitä jäsenvaltioiden kansalaisia, jotka asuivat toisessa jäsenvaltiossa tai matkustivat sinne joko

20 – Ks. assosiaatiosopimuksen 2 artiklan 1 kohta.
21 – Ks. assosiaatiosopimuksen 3 artiklan 1 kohdan ensimmäinen alakohta.
22 – Ks. assosiaatiosopimuksen 4 artiklan 1 kohta.
23 – Ks. assosiaatiosopimuksen 5 artikla.
24 – Ks. assosiaatiosopimuksen 12 artikla.
25 – Ks. kyseisen päätöksen johdanto-osan ensimmäinen perustelukappale.
26 – Ks. päätöksen johdanto-osan kolmas perustelukappale.
27 – Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 39 ja 40 kohta.

toimiakseen siellä palkatussa työssä tai itsenäisenä ammatinharjoittajana taikka vastaanottaakseen siellä palveluja, yhteinen tekijä on näet se, että ne koskevat työntekijöitä.

52. Direktiivi 2004/38 ulottuu kuitenkin pelkkää taloudellista asiayhteyttä ja työntekijöitä laajemmalle. Kyseinen direktiivi on nimittäin annettu nimenomaan sen vuoksi, että päästäisiin eroon siihen saakka vallinneesta alakohtaisesta ja epäyhtenäisestä tavasta käsitellä unionin kansalaisten oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen ja oleskeluun.[28] Direktiivi 2004/38 ei siten koske enää ainoastaan tiettyä henkilöryhmää eli työntekijöitä, vaan sen 1 artiklan a alakohdan mukaan siinä säädetään edellytykset sille, miten *unionin kansalaiset*[29] ja heidän perheenjäsenensä voivat käyttää oikeutta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella.

53. Direktiivillä 2004/38 perustetaan jäsenvaltioiden kansalaisille muun muassa oikeus pysyvään oleskeluun[30] ja otetaan käyttöön järjestelmä, joka tarjoaa suojaa karkottamista vastaan sen mukaan, missä määrin asianomaiset henkilöt ovat kotoutuneet vastaanottavaan jäsenvaltioon,[31] riippumatta siitä, ovatko nämä henkilöt työntekijän asemassa. Kyseisessä direktiivissä viitataan ainoastaan unionin kansalaisen asemaan, joka syntyy siten, että henkilön lähtövaltio liittyy unionin jäseneksi.

54. Vaikka pitääkin paikkansa, että Turkin kansalaisille kuuluu assosiaatiosopimuksen perusteella sellaisia erityisiä oikeuksia, jotka asettavat heidät erityiseen asemaan muiden kolmansien valtioiden kansalaisiin nähden, Turkin kansalaisilla ei kuitenkaan ole unionin kansalaisen asemaa, eikä oikeudellista järjestelmää, johon he kuuluvat, voida rinnastaa siihen oikeudelliseen järjestelmään, johon unionin kansalaiset kuuluvat. Näin ollen direktiivillä 2004/38 perustetun vahvistetun suojan järjestelmän soveltaminen Turkin kansalaisiin merkitsisi heidän rinnastamistaan unionin kansalaisiin, vaikkei tämä ollut assosiaatiosopimuksen sopimuspuolten tarkoituksena.

55. Vahvistetun suojan järjestelmän hyväksyminen johtaisi uusien oikeuksien luomiseen Turkin kansalaisille, vaikka on yksinomaan assosiaationeuvoston tehtävä toteuttaa asianmukaisia muutoksia työntekijöiden vapaan liikkuvuuden asteittaiseksi toteuttamiseksi poliittisten ja taloudellisten näkökohtien mukaisesti.[32] Jos unionin tuomioistuin soveltaisi analogisesti direktiivin 2004/38 28 artiklan 3 kohdan a alakohtaa Ziebellin tapaukseen, se ylittäisi toimivaltansa.

56. Vaikka kyseisellä direktiivillä perustettua vahvistetun suojan järjestelmää ei olekaan sovellettava Ziebellin tapauksessa, hän ei nähdäkseni kuitenkaan jää kokonaan paitsi suojasta, jota annetaan yleistä järjestystä koskeviin syihin perustuvia karkottamistoimia

28 – Ks. direktiivin johdanto-osan neljäs perustelukappale.

29 – Kursivointi tässä.

30 – Ks. direktiivin 16 artiklan 1 kohta.

31 – Ks. asia C-145/09, Tsakouridis, tuomio 23.11.2010 (Kok., s. I-11979, 25 kohta).

32 – Ks. asia 12/86, Demirel, tuomio 30.9.1987 (Kok., s. 3719, Kok. Ep. IX, s. 177, 21 kohta).

vastaan. Unionin tuomioistuimen tätä alaa koskevaa oikeuskäytäntöä on nimittäin mielestäni sovellettava tavalliseen tapaan nyt käsiteltävässä asiassa.

57. Direktiivillä 2004/38 näet kumottiin ja korvattiin direktiivi 64/221, mikä merkitsi sitä, että assosiaatiosopimukselle ja kumotulle direktiiville yhteinen tekijä eli työntekijän asema hävisi. EY 39–EY 41 artiklan yhteydessä hyväksyttyjä periaatteita on kuitenkin mahdollisuuksien mukaan sovellettava sellaisiin Turkin kansalaisiin, joilla on päätöksessä N:o 1/80 tunnustettuja oikeuksia. [33]

58. Näin ollen on niin, että silloin, kun on kyse päätöksen N:o 1/80 14 artiklan 1 kohdan mukaisen yleiseen järjestykseen perustuvan poikkeuksen soveltamisalan määrittämisestä, on viitattava siihen, miten samaa poikkeusta on tulkittu työntekijöiden vapaan liikkuvuuden osalta silloin, kun kyse on unionin jäsenvaltioiden kansalaisista. [34]

59. Kuten oikeuskäytännössä on hiljattain korostettu, tätä poikkeusta on tulkittava suppeasti, koska sillä poiketaan henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskevasta perusperiaatteesta, eivätkä jäsenvaltiot voi yksipuolisesti määritellä sen ulottuvuutta. [35]

60. Vakiintuneessa oikeuskäytännössä on siis vahvistettu, että kansallisten viranomaisten mahdollisuus vedota yleiseen järjestykseen edellyttää sitä, että kyse on sen yhteiskuntajärjestyksen häiriön lisäksi, jonka jokainen lain rikkominen muodostaa, johonkin yhteiskunnan olennaiseen etuun vaikuttavasta todellisesta ja riittävän vakavasta uhasta. [36]

61. Yleiseen järjestykseen ja yleiseen turvallisuuteen liittyvistä syistä toteutettujen toimenpiteiden on perustuttava yksinomaan asianomaisen henkilön omaan käyttäytymiseen. Tällaista toimenpidettä ei siis voida määrätä automaattisesti rikostuomion perusteella ja yleisestävyyden vuoksi. [37] Lisäksi rikostuomioon johtaneista seikoista on käytävä ilmi, että henkilön oma käyttäytyminen muodostaa välittömän uhan yleiselle järjestykselle. [38]

62. Kansallisen tuomioistuimen on siis arvioitava Ziebellin nykyisen tilanteen perusteella sitä, uhkaako hänen käyttäytymisensä edelleen yleistä järjestystä. Kansallisen tuomioistuimen on erityisesti otettava huomioon Ziebellin istunnossa esittämät seikat eli muun muassa se, että hän on mennyt naimisiin, että hän ei ole syyllistynyt uusiin lain rikkomisiin, että hän työskentelee nykyisin itsenäisenä

33 – Asia C-349/06, Polat, tuomio 4.10.2007 (Kok., s. I-8167, 29 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

34 – Ks. em. asia Polat, tuomion 30 kohta. Ks. myös em. asia Bozkurt, tuomion 55 kohta.

35 – Ks. em. asia Bozkurt, tuomion 56 kohta.

36 – Ibid., tuomion 57 kohta.

37 – Ibid., tuomion 58 kohta.

38 – Ibid., tuomion 59 kohta.

ammatinharjoittajana ja että hänen tuomionsa on 16.6.2009 annetulla tuomiolla muunnettu ehdolliseksi rangaistukseksi, koska hän on ilmeisesti päässyt eroon huumeisiin liittyneistä ongelmistaan.

63. Lisäksi kansallisen tuomioistuimen on mielestäni otettava huomioon vastaanottavan jäsenvaltion alueella vietetyt vuodet.

64. Koska direktiivin 2003/109/EY [39] 12 artiklan 3 kohdassa nimittäin säädetään, että tämä seikka on otettava huomioon ennen kolmannen valtion kansalaista koskevan karkottamispäätöksen tekemistä, tämän on mielestäni pädettävä sitä suuremmalla syyllä Turkin kansalaisiin, joilla on unionissa jäsenvaltion kansalaisen aseman ja kolmannen valtion kansalaisen aseman väliin sijoittuva erityinen asema.

65. Mielestäni tämä on sitäkin tärkeämpää siksi, että Ziebell on syntynyt ja elänyt aina Saksassa. On siis perusteltua katsoa, että hänellä on läheisiä perhesiteitä ja taloudellisia siteitä Saksan liittotasavaltaan. Karkottamispäätös voisi lisäksi vaikuttaa vakavasti erityisesti Ziebellin perhe-elämään. Oikeuskäytännössä on kuitenkin todettu, että silloin, kun karkottamistoimi rajoittaa työntekijöiden vapaan liikkuvuuden oikeuden käyttämistä, on otettava huomioon ne perusoikeudet, joiden noudattamista unionin tuomioistuin valvoo. [40] Oikeutta perhe-elämän kunnioittamiseen suojataan erityisesti Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 artiklassa sekä Roomassa 4.11.1950 allekirjoitetun ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn eurooppalaisen yleissopimuksen 8 artiklassa, ja se kuuluu niihin perusoikeuksiin, joita unionin tuomioistuin suojaa yhteisön oikeusjärjestyksessä. [41]

66. Kun otetaan huomioon kaikki edelle esitetty, päätöksen N:o 1/80 14 artiklan 1 kohtaa on nähdäkseni tulkittava näin ollen niin, että sen vastaista ei ole se, että jäsenvaltio toteuttaa karkottamistoimen, joka koskee sellaista Turkin kansalaista, jolla on päätöksen N:o 1/80 7 artiklan ensimmäisen kohdan toisessa luetelmakohdassa tarkoitettu oikeusasema, kun hän on oleskellut tämän jäsenvaltion alueella edelliset kymmenen vuotta, jos kyseisen henkilön käyttäytyminen muodostaa välittömän, todellisen ja riittävän vakavan uhan, joka vaikuttaa johonkin yhteiskunnan olennaiseen etuun, mistä kansallisen tuomioistuimen on varmistuttava.

39 – Pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta 25.11.2003 annettu neuvoston direktiivi 2003/109/EY (EUVL 2004, L 16, s. 44).

40 – Ks. mm. yhdistetyt asiat C-482/01 ja C-493/01, Orfanopoulos ja Oliveri, tuomio 29.4.2004 (Kok., s. I-5257, 97 kohta). Ks. myös kolmansien valtioiden kansalaisista asia C-60/00, Carpenter, tuomio 11.7.2002 (Kok., s. I-6279, 40 kohta).

41 – Ks. em. yhdistetyt asiat Orfanopoulos ja Oliveri, tuomion 98 kohta.

IV Ratkaisuehdotus

67. Kaiken edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Verwaltungsgerichtshof Baden-Württembergille seuraavasti:

Euroopan talousyhteisön ja Turkin välisellä assosiaatiosopimuksella, jonka allekirjoittivat 12.9.1963 Ankarassa yhtäältä Turkin tasavalta sekä toisaalta ETY:n jäsenvaltiot ja yhteisö ja joka tehtiin, hyväksyttiin ja vahvistettiin yhteisön puolesta 23.12.1963 tehdyllä neuvoston päätöksellä 64/732/ETY, perustetun assosiaationeuvoston assosiaation kehittämisestä 19.9.1980 tekemän päätöksen N:o 1/80 14 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että sen vastaista ei ole se, että jäsenvaltio toteuttaa karkottamistoimen, joka koskee sellaista Turkin kansalaista, jolla on päätöksen N:o 1/80 7 artiklan ensimmäisen kohdan toisessa luetelmakohdassa tarkoitettu oikeusasema, kun hän on oleskellut tämän jäsenvaltion alueella edelliset kymmenen vuotta, jos kyseisen henkilön käyttäytyminen muodostaa välittömän, todellisen ja riittävän vakavan uhan, joka vaikuttaa johonkin yhteiskunnan olennaiseen etuun, mistä kansallisen tuomioistuimen on varmistuttava.