FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT JEAN MISCHO

föredraget den 8 juli 1999 *

1. Den turkiske medborgaren Ömer Nazli och hans minderåriga barn överklagade till Bayerisches Verwaltungsgericht Ansbach (Tyskland) ett beslut om utvisning från tyskt territorium, fattat av den behöriga förvaltningsmyndigheten.

2. Den nationella domstolen fann inte skäl att upphäva nämnda beslut, varken i tysk rätt eller i den europeiska bosättningskonventionen. Domstolen frågade sig emellertid om överklagandet kunde grundas på EG-rätten, närmare bestämt på beslut nr 1/80 av den 19 september 1980 om utveckling av associeringen som antagits av det genom associeringsavtalet mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Turkiet inrättade associeringsrådet (nedan kallat beslut nr 1/80).

3. Ömer Nazli bor i Tyskland sedan år 1978 och arbetade där, med arbets- och uppehållstillstånd, oavbrutet hos samma arbetsgivare mellan åren 1979 och 1989. På grund av detta blev artikel 6.1 tredje strecksatsen i beslut nr 1/80 tillämplig på honom. I den bestämmelsen stadgas att en turkisk arbetstagare efter fyra års arbete på den reguljära arbetsmarknaden i en medlemsstat har rätt att utöva valfri avlönad verksamhet där. Ömer Nazli erhöll för övrigt år 1989 ett permanent arbetstillstånd i Tyskland.

4. Ömer Nazli blev år 1992 inblandad i illegal droghandel på grund av vilket han satt häktad från den 11 december 1992 till den 21 januari 1994. Den 20 april 1994 dömdes han av Landesgericht Hamburg till ett år och nio månaders villkorligt fängelse för samma brott. Ömer Nazli överklagade inte denna dom.

5. Sedan den 2 januari 1995 är han på nytt tillsvidareanställd. Hans uppehållstillstånd gick emellertid ut den 31 december 1994 och han lyckades inte, på grund av den ovannämnda domen, trots ett förvaltningsbesvär erhålla en förlängning. Förvaltningsmyndigheterna bedömde nämligen att hans närvaro i Tyskland inte var önskvärd med hänsyn till den allmänna ordningen, som uttryckligen nämns i artikel 14.1 i beslut nr 1/80.

* Originalspråk: franska.

6. Frågorna från den nationella domstolen har sin grund i två omständigheter. För det första innehade Ömer Nazli ett permanent arbetstillstånd när han häktades. Dessutom var det möjligt för honom att efter frigivningen återuppta sitt förvärvsarbete eftersom han erhöll ett villkorligt straff.

7. För det andra har brottmålsdomstolen utförligt i domskälen förklarat hur man kommit till ett domslut som förefaller lindrigt med hänsyn till brottets allvar, inblandning i illegal handel med 1 500 gram heroin.

8. Vid fastställandet av straffets villkorlighet och längd hänvisade domstolen särskilt till att den berörde ärligt hade ångrat sig och var förfärad över sin handling och dess konsekvenser, att hans del i brottet var av liten betydelse, att han hade tagit lärdom av sin dom, att det inte förelåg någon återfallsrisk och slutligen att han var väl integrerad i samhället.

9. Enligt den hänskjutande domstolens uppfattning framgår det klart av de omständigheter som brottmålsdomstolen slagit fast att utvisningsbeslutet gällande Ömer Nazli inte kunde grundas på individualpreventiva hänsyn. Detta innebär att beslutet endast kunde berättigas av allmänpreventiva överväganden. Lagligheten i beslutet förutsätter emellertid, när det gäller en turkisk arbetstagare som har åtnjutit de rättigheter som följer av artikel 6 i beslut nr 1/80, att beslutet inte strider mot artikel 14 i beslut nr 1/80.

10. Med utgångspunkt i dessa frågeställningar har den nationella domstolen ställt följande två frågor:

"1) Förlorar en turkisk arbetstagare, som har uppnått den rättsstatus som framgår av artikel 6.1 i beslut nr 1/80 av den 19 september 1980 om utveckling av associeringen, antaget av det associeringsråd som inrättats genom associeringsavtalet mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Turkiet, i efterhand denna rättsstatus om han häktas på grund av att han på sannolika skäl har varit misstänkt för ett brott och därefter genom en dom, som vinner laga kraft, ådöms ett villkorligt frihetsstraff för det brott som låg till grund för häktningen?

2) För det fall att svaret på den första frågan är nekande:

Är det förenligt med artikel 14.1 i beslut nr 1/80 att utvisa en sådan turkisk arbetstagare enbart av allmän-

preventiva skäl, det vill säga i syfte att avskräcka andra utlänningar?"

Följderna av häktning och villkorlig dom för en turkisk arbetstagares ställning

11. Den nationella domstolens första fråga förefaller mig vara uppdelad i två skilda frågor. Den ena frågan handlar om effekterna av att en turkisk arbetstagare häktas. Den andra rör följderna av en villkorlig dom för en turkisk arbetstagare.

12. Låt oss börja med den första frågan, i samband med vilken jag vill klargöra att jag endast utgår från den situation som den hänskjutande domstolen, som skall döma i det av Ömer Nazli överklagade målet, har haft att utgå ifrån. Det handlar om den situation där den turkiske arbetstagaren i det ögonblick han arresteras kan åberopa artikel 6.1 tredje strecksatsen i beslut nr 1/80 som har följande lydelse:

"Med undantag för bestämmelserna i artikel 7 om familjemedlemmars rätt till anställning har en turkisk arbetstagare på den reguljära arbetsmarknaden i en medlemsstat

...

— rätt att efter fyra års reguljär anställning i denna medlemsstat utöva valfri avlönad verksamhet."

13. Klaganden vidhöll under den muntliga förhandlingen att en arbetstagare som förvärvat rättigheten i fråga inte kan fråntas denna av något annat skäl än att den allmänna ordningen hotas. Han hänvisade härvid till de av kommissionen och den franska regeringen inlämnade skriftliga inlagorna.

14. Jag delar inte klagandens uppfattning. Liksom jag har förklarat i mitt nyligen föredragna förslag till avgörande av den 3 juni 1999 i mål C-329/97, Ergat, ännu inte avgjort av domstolen, förvärvar inte en turkisk arbetstagare en ovillkorlig och permanent rätt att uppehålla sig i staten i fråga ens efter att ha uppfyllt kravet på fyra års reguljärt arbete i värdmedlemsstaten.

15. Till denna slutsats leder oss för det första domen i målet Bozkurt, [1] i vilket domstolen har förklarat följande:

"Av det föregående följer att artikel 6 i beslut nr 1/80 gäller för turkiska arbetstagare i arbete eller som är tillfälligt arbetsoförmögna. Den reglerar däremot inte situationen för en turkisk arbetstagare som slutgiltigt lämnat arbetsmarknaden i en medlemsstat på grund av att han, *till exempel*, uppnått *pensionsålder* eller, som i det aktuella fallet, blivit *totalt och permanent arbetsoförmögen*. [2]

I frånvaro av en speciell bestämmelse som tillerkänner turkiska arbetstagare rätt att vistas på en medlemsstats territorium efter att där ha utövat ett arbete, är det så att eftersom uppehållsrätten för en turkisk medborgare — så som den underförstått men nödvändigtvis garanteras av artikel 6 i beslut nr 1/80 — förutsätter utövandet av ett lagligt arbete försvinner den om han senare blir helt och fullständigt arbetsoförmögen.

Det skall därefter erinras om att vad gäller gemenskapens arbetstagare är villkoren för att utnyttja rätten att uppehålla sig i landet, enligt artikel 48.3 d i fördraget, beroende av att kommissionen utfärdar en förordning, vilket gör att det är omöjligt att överföra samma system på turkiska arbetstagare enligt artikel 48."

16. Dessutom kan man i domslutet i domen i målet Tetik [3] läsa

"att en turkisk arbetstagare som har haft laglig anställning under mer än fyra år inom en medlemsstats område och av egen vilja beslutar sig för att lämna sin anställning för att inom samma medlemsstat söka nytt arbete men inte omedelbart lyckas ingå ett nytt anställningsförhållande, har rätt att under en skälig tidsperiod uppehålla sig i denna stat för att där söka en ny avlönad anställning, under förutsättning att han alltjämt tillhör den [reguljära] arbetsmarknaden i den aktuella medlemsstaten och i förekommande fall rättar sig efter gällande föreskrifter i denna medlemsstat, exempelvis genom att anmäla sig som arbetssökande och ställa sig till arbetsmarknadens förfogande".

17. Av denna dom följer *e contrario* att en arbetstagare som, efter en skälig tidsperiod, är frivilligt arbetslös förlorar sin rätt att uppehålla sig i staten i fråga.

1 — Dom av den 6 juni 1995 i mål C-434/93, Bozkurt (REG 1995, s. I-1475), punkterna 39—41.

2 — Författarens kursivering.

3 — Dom av den 23 januari 1997 i mål C-171/95, Tetik (REG 1997, s. I-329).

18. Rätten att utöva valfri avlönad verksamhet och rätten att uppehålla sig i staten i fråga, som är en naturlig följd härav, kan alltså gå förlorad även i en situation där den turkiske arbetstagaren inte utgör ett hot mot den allmänna ordningen.

19. Artikel 6.2 i beslut nr 1/80 preciserar de olika situationer i vilka de förvärvade rättigheterna inte går förlorade. Denna bestämmelse har följande lydelse:

"Semesterperioder och föräldraledighet samt frånvaro på grund av arbetsskada eller kortvarig sjukdom skall jämställas med perioder av reguljär anställning. Perioder av ofrivillig arbetslöshet, som i vederbörlig ordning bekräftats av behöriga myndigheter, samt frånvaro med anledning av långvarig sjukdom skall inte inskränka de rättigheter som erhållits med anledning av den föregående anställningsperioden utan att de därmed jämställs med perioder av reguljär anställning."

20. Domstolen har i punkt 38 i domen i det ovannämnda målet Bozkurt, angivit att detta stycke är tillämpligt *"bland annat"* vid beräkningen av den arbetsperiod som är nödvändig för att förvärva rätten att utöva valfri avlönad verksamhet. Stycket är alltså inte bara tillämpligt på den nämnda beräkningen utan även när det gäller att behålla den en gång förvärvade rätten.

21. Artikel 6.2 i beslut nr 1/80 skiljer på två kategorier av verksamhetsavbrott vilka får skilda konsekvenser. Den ena avser situationer i vilka den anställde behåller sin plats i företaget. Dessa situationer jämställs med perioder av reguljärt arbete och det vore svårt att föreställa sig något annat alternativ. Ingen skulle komma på idén att påstå att en arbetstagare har lämnat arbetsmarknaden när hans arbetsgivare har givit honom semester. Varje anställningsförhållande består av verksamma perioder och av viloperioder.

22. Den andra kategorin avser situationer i vilka arbetstagaren inte längre utövar någon verksamhet, utan att man kan hålla honom ansvarig för denna overksamhet, men också utan att man vet i vilket ögonblick han kommer att återuppta verksamheten. Dessa verksamhetsavbrott är inte likställda med perioder av reguljär anställning, men har inte heller till effekt att utesluta arbetstagaren från den reguljära arbetsmarknaden. Det sistnämnda är emellertid fallet om till exempel arbetstagaren blir totalt och permanent arbetsoförmögen eller om han återvänder till Turkiet och stannar där under en längre period.

23. Arbetstagaren utövar inte längre någon avlönad verksamhet men han bevarar rätten till valfri avlönad verksamhet, som han förvärvat till följd av sin tidigare verksamhet innan han mot sin vilja tvingades lämna arbetsmarknaden.

24. Man har uppenbarligen velat minska följderna av oförutsedda händelser för turkiska arbetstagare genom att inte låta den i sig svåra situationen, att en person redan förlorat sitt arbete eller blivit sjuk utan hopp om snar bättring, kompliceras ytterligare genom förlust av arbetstillståndet.

25. En häktad turkisk arbetstagare som Ömer Nazli passar uppenbarligen inte in i någon av de situationer som uppräknas i artikel 6.2 i beslut nr 1/80.

26. Detta innebär, som de tyska förvaltningsmyndigheterna har förklarat, att han inte längre tillhör den reguljära arbetsmarknaden och har förlorat de rättigheter som han hade kunnat förvärva genom tillämpning av artikel 6.1 tredje strecksatsen i beslut nr 1/80.

27. De tyska förvaltningsmyndigheterna hade säkerligen haft rätt om punkt 2 tolkades på så sätt att punkten uttömmande uppräknar alla de fall där frånvaron av verkligt avlönat arbete inte får en sådan effekt för den turkiske arbetstagaren.

28. Så har bestämmelsen emellertid inte tolkats av domstolen. Domstolen har slagit fast att en overksam turkisk arbetstagare kan förlora de rättigheter som han lyckats förvärva, när det gäller rätten till anställning och den därav följande rätten att uppehålla sig i staten i fråga, först när det fastställts att arbetstagaren *slutgiltigt* har lämnat arbetsmarknaden i värdmedlemsstaten.

29. Frågan huruvida en viss person har lämnat arbetsmarknaden måste bedömas objektivt. Såväl den som frivilligt lämnar sitt arbete för att återvända till Turkiet, som den som, i enlighet med domen i målet Bozkurt, har uppnått pensionsåldern eller har fallit offer för en olycka på arbetsplatsen som framkallat en total och permanent arbetsoförmåga, anses ha lämnat den nämnda arbetsmarknaden. [4]

30. Däremot framgår det av domen i det ovannämnda målet Tetik att en vid en viss tidpunkt overksam turkisk arbetstagare inte måste anses slutgiltigt ha lämnat arbetsmarknaden, bara därför att han inte befinner sig i någon av de situationer som uppräknas i artikel 6.2 i beslut nr 1/80.

31. Det kan sålunda fastställas att en period av overksamhet som inte passar in i någon av de situationer som uppräknas i artikel 6.2 i beslut nr 1/80 inte alltid medför en förlust av de rättigheter som förvärvats under tidigare verksamma perioder. Det återstår att se om den för den turkiske

4 — Se domen i målet Bozkurt (ovan fotnot 1), punkterna 39 och 40.

arbetstagaren fördelaktiga tolkningen av detta lagrum, som har slagits fast i rättspraxis, också inbegriper en person som är arbetslös av den något speciella anledningen att han av domstol blivit placerad i häkte.

32. För att svara på denna fråga måste man ta hänsyn till den grundläggande innebörden i häktningsbegreppet och ta de grundläggande principerna i både straffrätten och straffprocessrätten i beaktande.

33. Häktning är per definition tillfällig eftersom den automatiskt tar slut när den behöriga domstolen har bedömt den åtaladdes skuld och försatt honom på fri fot såsom frikänd eller — för att han skall sona det brott som domstolen dömt honom för — när den har dömt honom till ett annat straff än frihetsberövande eller till ett fängelsestraff.

34. I det sistnämnda fallet fortsätter den anklagade att vara frihetsberövad efter domen även om det inte är av samma anledning som tidigare. Rättsligt sett är anledningen av betydelse även om det för den berörde inte innebär någon märkbar skillnad.

35. Mot denna skillnad skulle man kunna säga att vid en dom på frihetsberövande kan man från det av domstolen påförda frihetsberövandet avräkna häktningstiden. (Något sådant var emellertid inte möjligt i huvudtvisten eftersom hela Ömer Nazlis straff var villkorligt.)

36. Detta är visserligen sant men förtar inte det faktum att den berörde under hela sin häktningstid kunnat bli försatt på fri fot och haft möjlighet att återuppta sitt arbete, om resultatet av förundersökningen så hade medgett.

37. Att från straffet avräkna häktningstiden är en barmhärtighetsåtgärd som syftar till att strikt begränsa frihetsberövandet till den tid som domaren bestämt för brottet. Det är oacceptabelt att utsätta en häktad arbetstagare för negativa följder på grund av att han har varit frihetsberövad till följd av behovet av att säkerställa en korrekt rättskipning, men inte till följd av en dom innebärande frihetsstraff.

38. Därmed kommer jag till det andra av häktningsinstitutets kännetecken. Häktning är en åtgärd som med hänsyn till det straffrättsliga systemets funktion utsätter en individ för ett särskilt ingrepp, berövandet av friheten.

39. I ett samhälle som värnar om skyddet av de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna måste detta berövande av friheten begränsas till ett minimum. Det är också på detta sätt som lagstiftarna i de olika medlemsstaterna ser på häktningsinstitutet. Det är inte möjligt att här göra en komparativ studie av häktningsinstitutet i de femton medlemsstaterna. Man måste emellertid komma ihåg att förekomsten av allvarliga anklagelser mot en åtalad inte ensam, generellt sett, är tillräcklig för att placera en misstänkt i häkte. Det är nödvändigt att frihetsberövandet motsvaras av ett reellt behov i samband med undersökningen, till exempel för att undvika påtryckningar mot vittnen eller kontakter mellan medmisstänkta, eller förekomsten av ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen. Ett exempel på det sistnämnda kan vara att den för barnarov misstänkte gärningsmannen på nytt visar sig i det område där brottet har begåtts.

40. Dessutom går den lagstiftande tendensen i riktning mot en allt striktare kontroll av häktningstiden och av de fall där häktning är möjlig. Man har till och med fastställt en maximal häktningstid som inte kan överskridas, undantaget extraordinära och väl avgränsade fall.

41. Det vore i betraktande av den här tendensen inte särskilt logiskt att hävda att en turkisk arbetstagare som har häktats för att rätt skall kunna skipas under bästa möjliga förhållanden genom eget vållande har lämnat den reguljära arbetsmarknaden.

42. Redan på grund av dessa överväganden bör häktning inte tillåtas innebära utestängande från arbetsmarknaden. Det finns emellertid ett annat skäl som utgör ett absolut hinder för en sådan tolkning. Det handlar om oskuldspresumtionen som är inskriven i artikel 6.2 i Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

43. Denna presumtion innebär att fram till den dag den behöriga domstolen genom en lagakraftvunnen dom har avgjort hans skuld, är den åtalade att betrakta som oskyldig och han kan som en konsekvens därav inte straffas för de gärningar han misstänks vara skyldig till.

44. Oskuldspresumtionen måste tillämpas på ett mycket strikt sätt. Varje form av sanktion, däri inbegripet berövandet av rätten till anställning, måste hållas för otillåten så länge den åtalade kan åberopa oskuldspresumtionen, det vill säga fram till dess att en fällande dom föreligger.

45. Oskuldspresumtionen tål ingen inskränkning och påverkas inte på något sätt av häktningsinstitutet. Häktningsinstitutet är såsom ovan har nämnts motiverat av förundersökningsskäl och utgör på intet sätt något straff.

46. Jag kan därför inte dra någon annan slutsats än den att det faktum att Ömer Nazli har suttit häktad under tretton månader inte har inneburit att han förlorat de rättigheter som han förvärvat enligt artikel 6.1 tredje strecksatsen i beslut nr 1/80.

47. Jag kommer nu till den andra delfrågan i den hänskjutande domstolens första fråga. Det handlar om de eventuella konsekvenser en dom på villkorligt frihetsberövande får för de nämnda rättigheterna.

48. Det förefaller mig inte behövas några längre utläggningar beträffande denna fråga. Faktum är att den villkorlighet som frihetsberövandet är förenat med tillåter den dömde att förbli fri, eller om han satt häktad, att återfå friheten och följaktligen att utöva en avlönad verksamhet.

49. Villkorligheten är till för att undvika att den dömde på grund av sitt frihetsberövande isoleras från samhället och skall låta honom behålla, eller återuppta, ett helt normalt liv vilket inbegriper utövandet av ett yrke. Det skulle vara helt oförenligt med det uppsatta målet att förena en turkisk arbetstagares dom på villkorligt frihetsberövande med förlusten av rätten att utöva en avlönad verksamhet.

50. Dessutom skulle därigenom det påförda straffet, som domstolen efter en komplett genomgång av fallet, särskilt brottets allvar, om den berörde är tidigare straffad och hans möjligheter till återanpassning, förses med en mycket allvarlig sanktion. Den berörde skulle förlora rätten att uppehålla sig i landet samtidigt som han förlorar rätten att arbeta.

51. En sådan utestängning av den turkiske arbetstagaren skulle stå i bjärt kontrast till återanpassningsmöjligheten, som domaren velat lämna öppen eftersom han inte ser den som orealistisk. För övrigt vill jag också säga att i vissa fall, när villkorligheten är förenad med villkor som föreläggs den dömde för att ge återanpassningsprocessen bästa möjliga chanser att lyckas, är kravet att utöva ett reguljärt arbete ofta förekommande bland dessa villkor.

52. Att beröva en turkisk arbetstagare möjligheten att uppfylla detta villkor står i direkt motsats till den behandling som domaren bedömt lämplig för brottslingen. Detta skulle för övrigt i det här fallet innebära ett upphävande av villkorligheten, vilket händer när den dömde inte fullgör de förpliktelser han förelagts.

53. Den naturliga slutsatsen som kan dras härav är att en dom på ett villkorligt frihetsberövande gällande en turkisk arbetstagare eller häktning av utrednings-

skäl eller något annat skäl, inte har till följd att beröva honom de rättigheter han tidigare kan ha förvärvat med stöd av artikel 6.1 tredje strecksatsen i beslut nr 1/80.

54. Annorlunda förhåller det sig däremot med den av den nationella domstolen ställda frågan huruvida en turkisk arbetstagare som befinner sig i en situation liknande Ömer Nazlis kan utvisas av hänsyn till skyddet för den allmänna ordningen.

Angående möjligheten att utvisa en turkisk arbetstagare av allmänpreventiva skäl

55. Den hänskjutande domstolen anser, såsom tidigare har framhållits, att med hänsyn till motiveringen av Ömer Nazlis villkorliga dom på ett år och nio månaders fängelse var det omöjligt att med utgångspunkt i individualpreventiva grunder rättfärdiga hans utvisning. Utvisningen av honom får därför anses beslutad på allmänpreventiva grunder.

56. Den fråga som ställts oss är alltså om beslut nr 1/80 tillåter en utvisning på sådana grunder. Det framgår av artikel 14.1 i beslut nr 1/80 att bestämmelserna i i avsnitt 1 i kapitel II som rör "frågor som har att göra med anställning och den fria rörligheten för arbetstagare", "är tillämpliga med undantag för begränsningar som grundas på hänsyn till allmän ordning, allmän säkerhet och folkhälsan".

57. Om det var fråga om en medlemsstats utvisning av en arbetstagare från en annan medlemsstat, grundad på nämnda motiv, vore svaret självklart.

58. Artikel 3.1 och 3.2 i rådets direktiv 64/21/EEG av den 25 februari 1964 om samordningen av särskilda åtgärder som gäller utländska medborgares rörlighet och bosättning och som är berättigade med hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa [5], stadgar att "[å]tgärder vidtagna med hänsyn till allmän ordning eller säkerhet skall grunda sig uteslutande på den berörda personens eget uppförande. Tidigare domar för brott skall inte i sig utgöra anledning att vidta sådana åtgärder". Denna artikel har av EG-domstolen tolkats på så vis att den "förhindrar utvisning av en medborgare från en medlemsstat om beslutet om utvisning fattades i syfte att avskräcka andra utlänningar, det vill säga om det enligt den nationella domstolen är grundat på skäl av 'allmänpreventiv natur'". [6]

5 — EGT 56, 1964, s. 850; svensk specialutgåva, område 5, volym 1, s. 28.

6 — Se dom av den 26 februari 1975 i mål 67/74, Bonsignore (REG 1975, s. 297; svensk specialutgåva, volym 2, s. 459 och 460), punkt 7.

59. För turkiska arbetstagare saknas dock motsvarande klargörande tillämpningsföreskrifter om vad som avses med "begränsningar som grundas på hänsyn till allmän ordning".

60. Därmed står två olika uppfattningar mot varandra: å ena sidan den som stöds av Nürnbergs stad och den tyska regeringen och, å andra sidan, den som stöds av Ömer Nazli, den franska regeringen och kommissionen.

61. Enligt den första uppfattningen bör hänsynen till den allmänna ordningen, såsom den erkänns i artikel 14 i beslut nr 1/80, utformas på ett traditionellt sätt, det vill säga ges en mycket vid definition, och inbegriper alltså allmänprevention. Det faktum att det i artikel 12 i associeringsavtalet föreskrivs att "de avtalsslutande parterna skall vägledas av artiklarna 48, 49 och 50 i fördraget om upprättandet av gemenskapen för att stegvis genomföra fri rörlighet för arbetstagare mellan sig" utgör inte på något sätt hinder för denna tolkning.

62. Detta lagrum innehåller nämligen, enligt denna uppfattning, endast en avsiktsförklaring. Därtill kommer att förbudet mot utvisning av allmänpreventiva skäl inte kan grunda sig på artikel 48 i EG-fördraget (nu artikel 39 EG i ändrad lydelse). Förbudet avser endast gemenskapens medborgare och har införts genom direktiv 64/221.

63. Vi kommer nu till den andra uppfattningen. En turkisk arbetstagare befinner sig enligt denna uppfattning visserligen inte i samma situation som en arbetstagare som är medborgare i en medlemsstat, även om det endast är på grund av att den förre inte har den rätt till fri rörlighet som den senare har. Man kan emellertid i förekommande fall tillämpa de principer som följer av artikel 48 i fördraget på turkiska arbetstagare.[7] Detta framstår till och med som nödvändigt enligt artikel 12 i associeringsavtalet och enligt domen i det ovannämnda målet Bozkurt, punkt 20.

64. Förbudet mot utvisning av allmänpreventiva skäl föreskrivs visserligen endast i artikel 3 i direktiv 64/221, men förbudet skulle likväl med en rimlig tolkning kunna härledas från artikel 48 i fördraget. Förbudet skulle således kunna överföras till de turkiska arbetstagarnas situation såsom en princip härledd från nämnda artikel 48. Detta trots frånvaron, i detta fall, av ett med artikel 3 i direktiv 64/221 analogt lagrum.

65. Till stöd för denna uppfattning har Ömer Nazli hänvisat till domen i målet Royer[8]. I den domen ansåg domstolen att det i artikel 48.3 i fördraget formulerade undantaget bör förstås såsom en möjlighet att, i enskilda fall och då det finns giltiga skäl för detta, införa inskränkningar i utövandet av en rättighet som följer direkt

7 — Jämför i detta hänseende domen i det ovannämnda målet Tetik, punkterna 20 och 28 och domarna av den 30 september 1997 i mål C-36/96, Günaydin (REG 1997, s. I-5143), punkt 21, och i mål C-98/96, Ertanir (REG 1997, s. I-5179) punkt 21, och dom av den 26 november 1998 i mål C-1/97, Birden (REG 1998, s. I-7747), punkt 23.

8 — Dom av den 8 april 1976 i mål 48/75, Royer (REG 1976, s. 497; svensk specialutgåva, volym 3, s. 81), punkt 29.

av fördraget. Kommissionen har hänvisat till domen i målet Bouchereau [9] i vilket domstolen dömde att en nationell myndighet kan hänvisa till begreppet allmän ordning såsom berättigande för vissa begränsningar av den fria rörligheten för personer som omfattas av gemenskapsrätten. För att detta skall vara möjligt måste det, utöver den störning av ordningen i samhället som varje lagöverträdelse innebär, föreligga ett verkligt och tillräckligt allvarligt hot som påverkar ett av samhällets grundläggande intressen.

66. Hur väljer man mellan dessa båda diametralt motsatta uppfattningar?

67. Jag skulle först vilja säga att det är klart att en turkisk arbetstagares ställning på ett antal fundamentala punkter skiljer sig från den ställning som en arbetstagare som är medborgare i en medlemsstat har. Det är alltså inte fråga om att fastställa som princip att den förstnämnde på varje sätt bör behandlas som den senare.

68. Låt oss i detta avseende komma ihåg att en turkisk arbetstagares inresa i en medlemsstat kan göras beroende av ett äkta uppehållstillstånd. Uppehållstillståndet får inte, för att skapa rättigheter avseende anställning, vara tillfälligt eller ha förvärvats genom vilseledande uppgifter. [10] I motsats till det "uppehållstillstånd" som ges till en medborgare i en medlemsstat [11] måste inte en turkisk arbetstagares uppehållstillstånd automatiskt förnyas efter fem år. Det senare nämnda uppehållstillståndet ger inte heller rätt till fri rörlighet i de andra medlemsstaterna.

69. Man kan av det ovan anförda sluta sig till att även när den turkiske arbetstagaren har förvärvat rätten att utöva valfri avlönad verksamhet är hans rätt att uppehålla sig i staten i fråga inte till alla delar identisk med den som en arbetstagare som är medborgare i en medlemsstat har.

70. Detta förefaller mig dock inte vara ett tillräckligt skäl för att sluta sig till att den turkiske arbetstagaren kan vara underkastad en annan definition av begreppet hot mot den allmänna ordningen än den som tillämpas på en arbetstagare som är medborgare i en medlemsstat.

71. Det kan sålunda inte accepteras att narkotikaförsäljning vid ett enda tillfälle alltid skulle innebära ett hot mot den allmänna ordningen, när det gäller en turkisk arbetstagare, medan det skulle krävas att en arbetstagare från en medlemsstat gör sig skyldig till flera sådana gärningar innan hans handlande innebär samma hot.

9 — Se dom av den 27 oktober 1977 i mål 30/77, Bouchereau (REG 1977, s. 1999; svensk specialutgåva, volym 3, s. 459), punkt 35.

10 — Se de domar som anges i domen i det ovannämnda målet Birden, punkterna 56—59.

11 — Se artikel 6 i rådets direktiv 68/360/EEG av den 15 oktober 1968 om avskaffande av restriktioner för rörlighet och bosättning inom gemenskapen för medlemsstaternas arbetstagare och deras familjer (EGT L 257, s. 13; svensk specialutgåva, område 5, volym 1, s. 4).

72. Eftersom det inte går att finna något objektivt kriterium som medför att skyddet för den allmänna ordningen kräver olika åtgärder beroende på den berördes rättsliga ställning, anser jag att principen "för samma brott, samma rättsliga kvalificering" skall tillämpas.

73. Jag vill sedan påpeka, såsom kommissionen korrekt har framhållit, att skyddet mot utvisning av allmänpreventiva skäl hänförliga till skyddet av den allmänna ordningen inte förutsätter att den fria rörligheten är fullständigt förverkligad.

74. Faktum är att när direktiv 64/221 antogs var den fria rörligheten för arbetstagare som är medborgare i en medlemsstat ännu inte förverkligad. Jag vill dessutom påpeka att när en arbetstagare har förvärvat en rätt att uppehålla sig i en medlemsstat måste möjligheten för denna medlemsstat att utvisa arbetstagaren av nöd hållas inom begränsade ramar.

75. Att tillåta en medlemsstat att enbart med hänvisning till allmänpreventionen utvisa en turkisk arbetstagare vore att i praktiken ge upp dessa ramar. Det vore också emot den i associeringsavtalet uttalade viljan att, när det gäller att definiera den turkiske arbetstagarens ställning, i möjligaste mån låta sig inspireras av den ställning en arbetstagare som är medborgare i en medlemsstat har enligt artikel 48 i fördraget. Denna artikel har snarare förtydligats än kompletterats genom direktiv 64/221.

76. För att återvända till Ömer Nazlis fall måste jag slutligen understryka att det bara är undantagsvis som en medlemsstat konfronteras med en situation i vilken en av dess domstolar, på samma gång som den dömer en turkisk medborgare för hans inblandning i illegal droghandel, konstaterar att den dömde "sannolikt inte kommer att begå fler brott" samt att det föreligger en god möjlighet till återanpassning av den berörde, vilket utesluter att han kan utvisas på individualpreventiva grunder. Att detta är tillåtet och till och med nödvändigt i ett stort antal fall står utom allt tvivel.

77. Av vad anförts följer enligt min mening att artikel 14.1 i beslut nr 1/80 inte tillåter att en medlemsstat enbart på allmänpreventiva grunder utvisar en turkisk arbetstagare.

Förslag till avgörande

78. Avslutningsvis föreslår jag att domstolen skall besvara de av den nationella domstolen ställda frågorna på följande sätt:

1) En turkisk arbetstagare som förvärvat den rättsliga ställning som avses i artikel 6.1 i beslut nr 1/80 av den 19 september 1980 om utveckling av associeringen, antaget av det genom associeringsavtalet mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Turkiet inrättade associeringsrådet, förlorar inte denna ställning i efterhand till följd av att han har häktats såsom på sannolika skäl misstänkt för att ha begått ett brott och därefter i dom, som har vunnit laga kraft, har ådömts ett villkorligt frihetsstraff för det brott som låg till grund för häktningen.

2) Att utvisa en sådan turkisk arbetstagare av allmänpreventiva skäl, det vill säga i det enda syftet att avskräcka andra utlänningar, är inte förenligt med artikel 14.1 i beslut nr 1/80.