DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

8. december 2011 *

I sag C-371/08,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 234 EF, indgivet af Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Tyskland) ved afgørelse af 22. juli 2008, indgået til Domstolen den 14. august 2008, i sagen:

**Nural Ziebell**

mod

**Land Baden-Württemberg,**

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, A. Tizzano, og dommerne A. Borg Barthet, M. Ilešič, J.-J. Kasel (refererende dommer) og M. Berger,

* Processprog: tysk.

generaladvokat: Y. Bot
justitssekretær: fuldmægtig K. Malacek,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 3. marts 2011,

efter at der er afgivet indlæg af:

— Nural Ziebell ved Rechtsanwälte B. Fresenius og R. Gutmann

— Land Baden-Württemberg ved M. Schenk, som befuldmægtiget

— den tyske regering ved M. Lumma og N. Graf Vitzthum, som befuldmægtigede

— den danske regering ved J. Bering Liisberg og R. Holdgaard, som befuldmægtigede

— den estiske regering ved M. Linntam, som befuldmægtiget

— den græske regering ved G. Karipsiadis og T. Papadopoulou, som befuldmægtigede

— Det Forenede Kongeriges regering ved I. Rao og C. Murrell, som befuldmægtigede, bistået af barrister T. Eicke

— Europa-Kommissionen ved G. Rozet og V. Kreuschitz, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 14. april 2011,

afsagt følgende

**Dom**

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 14, stk. 1, i associeringsrådets afgørelse nr. 1/80 af 19. september 1980 om udvikling af associeringen (herefter »afgørelse nr. 1/80«). Associeringsrådet blev oprettet ved aftalen om oprettelse af en associering mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Tyrkiet, som blev undertegnet den 12. september 1963 i Ankara 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 (*Samling af Aftaler Indgået af De Europæiske Fællesskaber*, bind 3, s. 541, herefter »associeringsaftalen« henholdsvis »associeringen EØF-Tyrkiet«). Anmodningen vedrører endvidere fortolkningen af artikel 28, stk. 3, litra a), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 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 L 229, s. 35, og EUT 2005 L 197, s. 34).

2 Anmodningen er fremsat i en sag mellem den tyrkiske statsborger Nural Ziebell, der før sit ægteskab med en tysk statsborger hed »Örnek«, og Land Baden-Württemberg vedrørende en procedure om udvisning af førstnævnte fra tysk område.

**Retsforskrifter**

*EU-retten*

Associeringen EØF-Tyrkiet

— Associeringsaftalen

3 I henhold til dens artikel 2, stk. 1, har associeringsaftalen til formål at fremme en stadig og afbalanceret styrkelse af de økonomiske og handelsmæssige forbindelser mellem de kontraherende parter, herunder på arbejdskraftens område, ved gradvist at gennemføre arbejdskraftens frie bevægelighed (associeringsaftalens artikel 12) samt ved at ophæve de restriktioner, som begrænser etableringsfriheden (aftalens

artikel 13) og den frie udveksling af tjenesteydelser (aftalens artikel 14), med henblik på at forbedre det tyrkiske folks levevilkår og senere at lette Republikken Tyrkiets optagelse i Fællesskabet (fjerde betragtning i præamblen og aftalens artikel 28).

4 I dette øjemed omfatter associeringsaftalen en indledende fase, hvor Republikken Tyrkiet med støtte fra Fællesskabet skal styrke sin økonomi (aftalens artikel 3), en overgangsperiode, hvorunder der skal ske en gradvis oprettelse af en toldunion og en tilnærmelse af de økonomiske politikker (aftalens artikel 4), og en endelig fase, som bygger på toldunionen og indebærer styrkelse af samordningen af de kontraherende parters økonomiske politik (aftalens artikel 5).

5 Associeringsaftalens artikel 6 har følgende ordlyd:

»For at sikre gennemførelsen og den gradvise udvikling af associeringsordningen mødes de kontraherende parter i et Associeringsråd, som handler inden for grænserne af de beføjelser, som er blevet det tillagt ved [associerings]aftalen.«

6 Associeringsaftalens artikel 8, der er indeholdt i aftalens afsnit II med overskriften »Iværksættelse af overgangsperioden«, bestemmer følgende:

»Til virkeliggørelse af de i artikel 4 fastsatte mål bestemmer Associeringsrådet, inden overgangsperiodens begyndelse og i overensstemmelse med den i artikel 1 i den midlertidige protokol fastsatte fremgangsmåde, betingelserne, formerne og tempoet for

iværksættelsen af egnede foranstaltninger inden for de områder, der er omhandlet i [EF-traktaten], og som skal tages i betragtning, særligt de i denne del anførte, såvel som enhver beskyttelsesklausul, som måtte vise sig påkrævet.«

7 I associeringsaftalens artikel 12, der ligeledes findes i dennes afsnit II, kapitel 3, under overskriften »Andre bestemmelser af økonomisk art«, fastsættes:

»De kontraherende parter enes om, på grundlag af artikel [39 EF], [40 EF] og [41 EF] gradvist indbyrdes at gennemføre arbejdskraftens frie bevægelighed.«

8 Associeringsaftalens artikel 22, stk. 1, har følgende ordlyd:

»Til virkeliggørelse af de i [associerings]aftalen fastlagte mål og i de tilfælde, den opregner, er Associeringsrådet beslutningsdygtigt. Hver af de to kontraherende parter er forpligtet til at træffe sådanne foranstaltninger, som gennemførelsen af de trufne afgørelser nødvendiggør. [...]«

— Tillægsprotokollen

9 Tillægsprotokollen, undertegnet den 23. november 1970 i Bruxelles og indgået, godkendt og bekræftet på Fællesskabets vegne ved Rådets forordning (EØF) nr. 2760/72 af 19. december 1972 (*Samling af Aftaler indgået af De Europæiske Fællesskaber*, bind 3,

s. 581, herefter »tillægsprotokollen«), der ifølge sin artikel 62 udgør en integrerende del af associeringsaftalen, fastsætter i artikel 1 vilkårene, retningslinjerne og tempoet for gennemførelse af den overgangsperiode, der er omhandlet i aftalens artikel 4.

10 Tillægsprotokollen indeholder et afsnit II, der har overskriften »Bevægelighed for personer og tjenesteydelser«, hvis kapitel I omhandler »[a]rbejdskraften« og kapitel II »[e]tableringsret, tjenesteydelser og transport«.

11 Tillægsprotokollens artikel 36, der er en del af nævnte kapitel I, bestemmer, at arbejdskraftens frie bevægelighed mellem Fællesskabets medlemsstater og Tyrkiet vil blive gradvist gennemført i overensstemmelse med de i associeringsaftalens artikel 12 anførte principper mellem afslutningen af det 12. og 22. år for aftalens ikrafttræden, samt at associeringsrådet træffer beslutning om de nødvendige retningslinjer med henblik herpå.

— Afgørelse nr. 1/80

12 Afgørelse nr. 1/80 blev vedtaget af det associeringsråd, der blev oprettet ved associeringsaftalen, og som består dels af medlemmer af medlemsstaternes regeringer, af Rådet for Den Europæiske Union og af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, dels af medlemmer af den tyrkiske regering.

13 Som det fremgår af tredje betragtning til afgørelse nr. 1/80, har afgørelsen til formål at forbedre den ordning på det sociale område, som anvendes på tyrkiske arbejdstagere og deres familiemedlemmer, i forhold til den ordning, der blev indført ved afgørelse nr. 2/76 om iværksættelse af artikel 12 i associeringsaftalen, som blev vedtaget den 20. december 1976 af associeringsrådet.

14 Artikel 7 i afgørelse nr. 1/80 er indeholdt i dens kapitel II med overskriften »Bestemmelser på det sociale område« under afsnit 1 vedrørende »[b]eskæftigelsesforhold og arbejdskraftens frie bevægelighed« og bestemmer i stk. 1:

»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.«

15 Artikel 14 i afgørelse nr. 1/80, som er indeholdt i det samme afsnit 1, har følgende ordlyd:

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

2. De berører ikke sådanne rettigheder og forpligtelser, som følger af nationale lovgivninger eller bilaterale aftaler mellem Tyrkiet og Fællesskabets medlemsstater, for så vidt disse fastsætter en gunstigere ordning for deres statsborgere.«

Direktiv 2003/109/EF

16 Første og anden betragtning til Rådets direktiv 2003/109/EF af 25. november 2003 om tredjelandsstatsborgeres status som fastboende udlænding (EUT 2004 L 16, s. 44) lyder således:

»(1) Med henblik på gradvis at indføre et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed skal der ifølge traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab vedtages foranstaltninger, der skal sikre fri bevægelighed for personer, og i forbindelse hermed ledsageforanstaltninger vedrørende kontrol ved de ydre grænser, asyl og indvandring samt foranstaltninger vedrørende asyl og indvandring og beskyttelse [af] tredjelandsstatsborgeres rettigheder.

(2) Under sit ekstraordinære møde i Tammerfors den 15. og 16. oktober 1999 erklærede Det Europæiske Råd, at tredjelandsstatsborgeres retsstilling bør tilnærmes EU-borgeres retsstilling, og at en person, der har opholdt sig lovligt i en medlemsstat i en given periode, og som er i besiddelse af en tilladelse til længerevarende ophold, i den pågældende medlemsstat bør indrømmes en række ensartede rettigheder, der ligger så tæt som muligt på unionsborgernes rettigheder.«

17 Direktivets sjette betragtning præciserer:

»Hovedkriteriet for meddelelse af status som fastboende udlænding bør være varigheden af opholdet på medlemsstatens område. Opholdet skal have været lovligt og uden afbrydelse som vidnesbyrd om personens tilknytning til landet. […]«

18 Ottende og sekstende betragtning til samme direktiv har følgende indhold:

»(8) Tredjelandsstatsborgere, som ønsker at erhverve eller opretholde status som fastboende udlænding, bør ikke udgøre en trussel mod den offentlige orden eller sikkerhed. Begrebet »den offentlige orden« kan omfatte en dom som følge af, at der er begået grov kriminalitet.

(16) Fastboende udlændinge bør omfattes af en forstærket beskyttelse mod udvisning. Beskyttelsen bør baseres på de kriterier, der er fastsat i Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols retspraksis. […]«

19 Artikel 2 i direktiv 2003/109 bestemmer:

»I dette direktiv forstås ved:

a) »tredjelandsstatsborger«: en person, der ikke er unionsborger i henhold til traktatens artikel 17, stk. 1

b) »fastboende udlænding«: en tredjelandsstatsborger, der har opnået status som fastboende udlænding i henhold til artikel 4-7

[…]«

20 I henhold til dets artikel 3 finder nævnte direktiv »anvendelse på tredjelandsstatsborgere, der opholder sig lovligt på en medlemsstats område«.

21 Artikel 3, stk. 3, har følgende ordlyd:

»Dette direktiv er ikke til hinder for anvendelse af gunstigere bestemmelser, der måtte gælde i henhold til:

a) bilaterale og multilaterale aftaler mellem Fællesskabet eller Fællesskabet og dets medlemsstater på den ene side og tredjelande på den anden side

[…]«

22 I henhold til artikel 4, stk. 1, i direktiv 2003/109 meddeler medlemsstaterne tredjelandsstatsborgere, der har opholdt sig lovligt og uden afbrydelse på deres område i fem år, status som fastboende udlænding.

23 Samme direktivs artikel 12 med overskriften »Beskyttelse mod udvisning« har følgende ordlyd:

»1. Medlemsstaterne kan kun træffe afgørelse om at udvise en fastboende udlænding, hvis vedkommende udgør en reel og tilstrækkeligt alvorlig trussel mod den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed.

2. Det i stk. 1 omhandlede afslag må ikke begrundes i økonomiske forhold.

3. Før der træffes afgørelse om udvisning af en fastboende udlænding, skal medlemsstaterne tage hensyn til følgende forhold:

a) varigheden af opholdet på medlemsstatens område

b) den pågældendes alder

c) konsekvenserne for den pågældende og dennes familiemedlemmer

d) tilknytningen til opholdslandet eller manglende tilknytning til oprindelseslandet.

[…]«

Direktiv 2004/38

24 Tredje betragtning til direktiv 2004/38 anfører følgende:

»Unionsborgerskab bør være udgangspunktet for medlemsstaternes statsborgere, når de udøver deres ret til fri bevægelighed og ophold. Det er derfor nødvendigt at kodificere og foretage en gennemgang af eksisterende fællesskabsinstrumenter, der omhandler arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende samt studerende og andre ikke-erhvervsaktive personer med henblik på at forenkle og styrke unionsborgernes ret til fri bevægelighed og ophold.«

25 Det følger af 22. betragtning til direktivet:

»Ifølge traktaten kan der indføres begrænsninger i udøvelsen af retten til fri bevægelighed og ophold af hensyn til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed. For at præcisere de betingelser og proceduremæssige garantier, der gælder for afgørelser om nægtelse af indrejse eller udsendelse af unionsborgere og deres familiemedlemmer, bør dette direktiv erstatte Rådets direktiv 64/221/EØF af 25. februar 1964 om samordning af de særlige foranstaltninger, som gælder for udlændinge med hensyn til indrejse og ophold, og som er begrundet i hensynet til den offentlige orden, sikkerhed og sundhed [(EFT 1963-1964, s. 109), som ændret ved Rådets direktiv 75/35/EØF af 17.12.1974 (EFT 1975 L 14, s. 14, herefter »direktiv 64/221«)].«

26 23. og 24. betragtning til direktiv 2004/38 lyder således:

»(23) Udsendelse af unionsborgere og deres familiemedlemmer af hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed er en foranstaltning, der kan være en alvorlig belastning for de personer, der har gjort brug af de traktatfæstede rettigheder og

friheder, og som reelt er integreret i værtsmedlemsstaten. Omfanget af sådanne foranstaltninger bør derfor begrænses i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet og under hensyntagen til graden af de pågældende personers integration, varigheden af deres ophold i værtsmedlemsstaten, deres alder, helbredstilstand, familiemæssige og økonomiske situation samt deres tilknytning til oprindelseslandet.

(24) Følgelig gælder det, at jo stærkere unionsborgere og deres familiemedlemmer er integreret i værtsmedlemsstaten, desto stærkere bør beskyttelsen mod udsendelse være. Kun i ekstraordinære tilfælde, når det er bydende nødvendigt af hensyn til den offentlige sikkerhed, bør der kunne træffes foranstaltninger til udsendelse af unionsborgere, der har opholdt sig i mange år på værtsmedlemsstatens område, især hvis de er født og har opholdt sig der hele deres liv. Endvidere bør reglen om ekstraordinære tilfælde ligeledes gælde for foranstaltninger til udsendelse af mindreårige for at sikre deres tilknytning til deres familie i overensstemmelse med De Forenede Nationers konvention af 20. november 1989 om barnets rettigheder.«

27 Direktivets artikel 16, stk. 1, bestemmer:

»1. Unionsborgere, der lovligt har haft ophold fem år i træk i værtsmedlemsstaten, har ret til tidsubegrænset ophold på dens område. […]«

28 Direktivets artikel 27, stk. 1 og 2, fastsætter følgende:

»1. Med forbehold af bestemmelserne i dette kapitel kan medlemsstaterne begrænse den frie bevægelighed og ophold for en unionsborger eller et familiemedlem uanset nationalitet af hensyn til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed. Der må ikke lægges økonomiske betragtninger til grund.

2. Foranstaltninger truffet af hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed skal være i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet og kan udelukkende begrundes i vedkommendes personlige adfærd. En tidligere straffedom kan ikke i sig selv begrunde anvendelsen af sådanne foranstaltninger.

Den personlige adfærd skal udgøre en reel, umiddelbar og tilstrækkeligt alvorlig trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse. Begrundelser, der ikke vedrører den individuelle sag, eller som har generel præventiv karakter, må ikke anvendes.«

29 Direktivets artikel 28 med overskriften »Beskyttelse mod udsendelse« har følgende ordlyd:

»1. Værtsmedlemsstaten skal, før den træffer afgørelse om udsendelse med begrundelse i den offentlige orden eller sikkerhed, bl.a. tage hensyn til varigheden af den pågældendes ophold på værtsmedlemsstatens område, den pågældendes alder, helbredstilstand, familiemæssige og økonomiske situation samt sociale og kulturelle integration i værtsmedlemsstaten og tilknytning til hjemlandet.

2. Værtsmedlemsstaten må ikke træffe en udsendelsesafgørelse vedrørende en unionsborger eller dennes familiemedlemmer, uanset nationalitet, når de har opnået ret til tidsubegrænset ophold på værtsmedlemsstatens område, medmindre det skyldes alvorlige hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed.

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, eller

b) er mindreårige, medmindre udsendelsen er nødvendig af hensyn til barnets tarv som fastlagt i De Forenede Nationers konvention af 20. november 1989 om barnets rettigheder.«

*Nationale bestemmelser*

30 Det fremgår af forelæggelseskendelsen, at lov om udlændinges ophold, erhvervsmæssige beskæftigelse og integration på forbundsrepublikkens område (Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet — Aufenthaltsgesetz) af 30. juli 2004 (BGBl. 2004 I, s. 1950) i den affattelse, som

fandt anvendelse på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen, indeholder følgende bestemmelser:

»*§ 53*

— Obligatorisk udvisning

En udlænding udvises, hvis han:

1. ved retskraftig dom er blevet idømt straf af mindst tre års fængsel eller ungdomsstraf for et eller flere forsætlige strafbare forhold eller 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 er foreskrevet forvaring ved den sidste endelige domfældelse.

[…]

*§ 55*

— Skønsmæssig udvisning

1. En udlænding kan udvises, hvis hans ophold krænker den offentlige sikkerhed og orden eller andre af Forbundsrepublikken Tysklands væsentlige interesser.

[…]

*§ 56*

— Særlig beskyttelse mod udvisning

(1) En udlænding, der

1. er i besiddelse af en tidsubegrænset opholdstilladelse [Niederlassungserlaubnis] og i mindst fem år har opholdt sig lovligt på forbundsrepublikkens område,

[…]

nyder en særlig beskyttelse mod udvisning og udvises kun af alvorlige hensyn til den offentlige sikkerhed og orden. Alvorlige hensyn til den offentlige sikkerhed og orden foreligger som udgangspunkt i de i § 53 og § 54, nr. 5, 5a og 7, anførte tilfælde. Såfremt betingelserne i § 53 er opfyldt, bliver udlændingen som udgangspunkt udvist. Er betingelserne i § 54 opfyldt, træffes der en skønsmæssig afgørelse af spørgsmålet om udvisning.

[…]«

31 Lov om unionsborgeres ret til fri bevægelighed (Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern — Freizügigkeitsgesetz/EU) af 30. juli 2004 (BGBl. 2004 I,

s. 1950) i den affattelse, som fandt anvendelse på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen, fastsætter bl.a.:

»*§ 1*

— Anvendelsesområde

Denne lov regulerer indrejse og ophold for statsborgere i andre medlemsstater i Den Europæiske Union (unionsborgere) og deres familiemedlemmer.

*§ 6*

— Fortabelse af retten til indrejse og ophold

»(1) Der kan […] kun træffes afgørelse om fortabelse af retten i henhold til § 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 (artikel 39, stk. 3, og artikel 46, stk. 1, i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab).

[…]

(5) Den i stk. 1 omhandlede afgørelse kan for så vidt angår unionsborgere og deres familiemedlemmer, som har opholdt sig i Forbundsrepublikken i de ti foregående år, og for så vidt angår mindreårige kun træffes, hvis den 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. En afgørelse kan kun anses

for bydende nødvendig af hensyn til den offentlige sikkerhed, hvis den pågældende på grund af en eller flere forsætlige lovovertrædelser er idømt en fængsels- eller ungdomsstraf på mindst fem år, der er blevet retskraftig, eller der er foreskrevet forvaring ved den sidste endelige domfældelse, når Forbundsrepublikken Tysklands sikkerhed er berørt, eller der fra den pågældende udgår en terrortrussel.

[…]«

**Tvisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål**

32 Nural Ziebell blev født den 18. december 1973 i Tyskland, hvor han voksede op hos sine forældre.

33 Hans far, der ligeledes var tyrkisk statsborger, opholdt sig lovligt på det tyske område som arbejdstager. Efter dennes død i 1991 blev Nural Ziebells mor anbragt på et plejehjem. Fra da af har Nural Ziebell ikke levet hos nogen familiemedlemmer, og hans søskende har selvstændige husholdninger.

34 Nural Ziebell forlod skolen uden nogen afsluttende eksamen, og han afbrød efterfølgende en lærlingeuddannelse til bygningsmaler. Han havde forskellig midlertidig beskæftigelse, som blev afbrudt af arbejdsløshedsperioder og afsoning af fængselsstraffe. Fra juli måned 2000 og frem til tidspunktet for forelæggelsesafgørelsen har han ikke haft nogen erhvervsmæssig beskæftigelse.

35 Den berørte part har siden den 28. januar 1991 haft et tidsubegrænset opholdsbevis, der fra den 1. januar 2005 blev ændret til en permanent opholdstilladelse (Niederlassungserlaubnis). En i mellemtiden indgivet ansøgning om statsborgerskab blev afslået på grund af de af appellanten begåede strafbare handlinger.

36 I 1991 begyndte Nural Ziebell at ryge marihuana. Fra 1998 indtog han regelmæssigt heroin og kokain. Han fulgte i 2001 et metadonprogram og i 2003 et afvænningsforløb på et behandlingscenter uden resultat.

37 Siden 1993 er Nural Ziebell på grund af forskellige lovovertrædelser blevet domfældt som følger:

— Den 15. april 1993 blev han idømt to år og seks måneders ungdomsstraf for 24 tilfælde af tyveri begået af flere i forening (bandetyveri).

— Den 17. oktober 1994 blev han under hensyn til den tidligere dom idømt to år og seks måneders ungdomsstraf for farlig legemsbeskadigelse.

— Den 9. januar 1997 blev han idømt en bøde for forsætlig besiddelse af ulovlige genstande.

— Den 9. april 1998 blev han idømt en fællesstraf af to års fængsel for tre tilfælde af tyveri.

— Den 7. marts 2002 blev han idømt to år og seks måneders fængsel for falskmøntneri, fire tilfælde af særlig groft tyveri og forsøg på særlig groft tyveri.

— Den 28. juli 2006 blev han idømt en fællesstraf af tre år og tre måneders fængsel for otte tilfælde af særlig groft tyveri.

38 Med henblik på afsoning af disse straffe var Nural Ziebell fængslet fra januar 1993 til december 1994, fra august 1997 til oktober 1998, fra juli til oktober 2000 og fra september 2001 til maj 2002 samt fra november 2005 til oktober 2008.

39 Den 28. oktober 2008 påbegyndte Nural Ziebell et nyt behandlingsforløb på en behandlingsinstitution. Ifølge de oplysninger, der er blevet forelagt Domstolen i retsmødet, skulle hans problemer i tilknytning til stofmisbruget nu angiveligt være løst, og han har ikke begået nye lovovertrædelser siden. Ved dom af 16. juni 2009 blev den resterende del af den straf, som Nural Ziebell var blevet idømt den 28. juli 2006, gjort betinget. Nural Ziebell blev gift den 30. december 2009, er siden blevet far og har nu erhvervsmæssig beskæftigelse.

40 Den 28. oktober 1996 modtog Nural Ziebell en advarsel fra Ausländerbehörde (udlændingemyndighederne) om de udlændingeretlige konsekvenser af de strafbare handlinger, han havde begået frem til dette tidspunkt.

41 Ved afgørelse af 6. marts 2007 anordnede Regierungspräsidium Stuttgart omgående udvisning af den berørte part. Imidlertid er fuldbyrdelsen af denne udvisningsafgørelse efterfølgende blevet udsat.

42 Regierungspräsidium Stuttgart har begrundet sin afgørelse om udvisning med, at den berørte parts adfærd udgør en alvorlig forstyrrelse af den offentlige orden, og at der, ifølge Regierungspräsidium, foreligger en stor konkret risiko for, at Nural Ziebell begår nye alvorlige lovovertrædelser.

43 Ved dom af 3. juli 2007 frifandt Verwaltungsgericht Stuttgart Regierungspräsidium i den sag, Nural Ziebell havde anlagt til prøvelse af udvisningen.

44 Nural Ziebell har appelleret denne dom til Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg med påstand om ophævelse heraf og annullation af udvisningsafgørelsen. Til støtte herfor har han gjort gældende, at direktiv 2004/38/EF har indskrænket medlemsstaternes adgang til at vedtage udsendelsesforanstaltninger over for unionsborgere. Henset dels til Domstolens faste praksis, der overfører unionsborgeres rettigheder til associeringsberettigede tyrkiske statsborgere, dels til den omstændighed, at han har haft lovligt ophold i værtsmedlemsstaten i mere end ti år uden afbrydelse, mener Nural Ziebell, at hans beskyttelse mod udvisning nu skal fastlægges efter artikel 28, stk. 3, litra a), i det nævnte direktiv. Den i henhold til denne bestemmelse afgørende betingelse om, at udvisningen er bydende nødvendig af hensyn til den offentlige sikkerhed, er ikke opfyldt i hans tilfælde.

45 Land Baden-Württemberg har derimod anført, at artikel 28, stk. 3, litra a), i direktiv 2004/38 ikke finder analog anvendelse på tyrkiske statsborgere, der har en opholdsret i en medlemsstat i henhold til afgørelse nr. 1/80. Til forskel fra denne direktivbestemmelse nævner artikel 14, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80, som er den bestemmelse, der finder anvendelse i hovedsagen, ikke blot hensyn til den offentlige sikkerhed, men også hensyn til den offentlige orden og sundhed som begrundelse for at inddrage tyrkiske statsborgeres opholdstilladelse på værtsmedlemsstatens område. Associeringen EØF-Tyrkiet indebærer netop ikke en fuldstændig ligestilling af associeringsberetti-

gede tyrkiske statsborgere med unionsborgere, men tjener udelukkende til en gradvis gennemførelse af deres frie bevægelighed.

46 Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg har bemærket, at fastlæggelsen af den relevante EU-ret som referenceramme ved anvendelsen af artikel 14, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80 i hovedsagen er uklar, for så vidt som der dels endnu ikke foreligger praksis fra Domstolen vedrørende analog anvendelse af direktiv 2004/38 i relation til associeringen EØF-Tyrkiet, og for så vidt som direktiv 64/221 er blevet ophævet ved direktiv 2004/38. På denne baggrund har Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Er beskyttelsen mod udvisning i henhold til artikel 14, stk. 1, i […] 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?«

**Om det præjudicielle spørgsmål**

47 Indledningsvis bemærkes, at anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører situationen for en tyrkisk statsborger, som, før den i hovedsagen omhandlede udsendelsesafgørelse blev truffet, opfyldte alle betingelserne for lovligt at få tillagt den retsstilling, som følger af artikel 7, stk. 1, andet led, i afgørelse nr. 1/80.

48 Domstolen har allerede gentagne gange fastslået, dels at nævnte artikel 7, stk. 1, har direkte virkning i medlemsstaterne, dels at den ret til beskæftigelse, som denne bestemmelse tillægger tyrkiske statsborgere, nødvendigvis kræver en dertil svarende opholdsret på værtsmedlemsstatens område (jf. bl.a. dom af 22.12.2010, sag C-303/08, Bozkurt, Sml. I, s. 13445, præmis 31, 35 og 36, og af 16.6.2011, sag C-484/07, Pehlivan, Sml. I, s. 5203, præmis 39 og 43).

49 I overensstemmelse med en ligeså fast praksis kan et familiemedlem til en tyrkisk arbejdstager, der opfylder betingelserne i artikel 7, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80, kun miste sine rettigheder i henhold til denne bestemmelse i to tilfælde, nemlig når den tyrkiske vandrende arbejdstagers tilstedeværelse på værtsmedlemsstatens område på grund af dennes personlige adfærd udgør en faktisk og alvorlig trussel for den offentlige orden, den offentlige sikkerhed eller den offentlige sundhed i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i afgørelsens artikel 14, stk. 1, eller når den pågældende har forladt denne medlemsstats område i en længere periode og uden lovlig grund (jf. bl.a. Bozkurt-dommen, præmis 42 og den deri nævnte retspraksis, og Pehlivan-dommen, præmis 62).

50 Denne anmodning om præjudiciel afgørelse vedrører det første af disse to tilfælde, hvori der kan ske fortabelse af de rettigheder, som artikel 7, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80 tillægger tyrkiske statsborgere, og i særdeleshed, hvorledes den præcise rækkevidde af den i afgørelsens artikel 14, stk. 1, indeholdte undtagelse til opholdsret begrundet i hensynet til den offentlige orden skal fastlægges i en situation som den i hovedsagen foreliggende.

51 Det er således ubestrideligt, at en tyrkisk statsborger som Nural Ziebell, idet han har opholdsret i værtsmedlemsstaten i medfør af afgørelse nr. 1/80, gyldigt kan påberåbe sig nævnte artikel 14, stk. 1, for denne medlemsstats retter med henblik på at tilsidesætte anvendelsen af en national foranstaltning, der er i strid med denne bestemmelse.

52 Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg har henvist til Domstolens faste praksis, hvorefter selve begrebet »den offentlige orden« i nævnte bestemmelses forstand såvel som de relevante kriterier i denne henseende og de rettigheder, som den pågældende kan påberåbe sig i denne sammenhæng, skal fortolkes analogt med de principper, der gælder for unionsborgere inden for rammerne af EØF-traktatens artikel 48, stk. 3 (senere EF-traktatens artikel 48, stk. 3, nu artikel 39, stk. 3, EF), som gennemført og konkretiseret ved direktiv 64/221 (jf. bl.a. dom af 10.2.2000, sag C-340/97, Nazli, Sml. I, s. 957, præmis 55, 56 og 63, af 2.6.2005, sag C-136/03, Dörr og Ünal, Sml. I, s. 4759, præmis 62 og 63 og den deri nævnte retspraksis, og Bozkurt-dommen, præmis 55 og den deri nævnte retspraksis). Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg har herefter spurgt Domstolen, om den omstændighed, at direktiv 64/221 er blevet ophævet ved direktiv 2004/38, og at gennemførelsesfristen for sidstnævnte direktiv er udløbet, gør det fornødent at anvende de i direktiv 2004/38 indeholdte regler analogt på tyrkiske statsborgere.

53 For så vidt angår situationen for en tyrkisk statsborger som Nural Ziebell, der har opholdt sig lovligt og uden afbrydelse i mere end ti år i værtsmedlemsstaten, skal det nærmere bestemt afgøres, om den beskyttelse mod udsendelse, som den pågældende har i medfør af artikel 14, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80, skal fastlægges efter de samme regler som dem, der gælder for unionsborgere i henhold til artikel 28, stk. 3, litra a), i direktiv 2004/38.

54 Herved har Nural Ziebell gjort gældende, at bestemmelserne om beskyttelse mod udsendelse i artikel 28, stk. 3, litra a), i direktiv 2004/38 skal overføres og anvendes analogt på en situation, som henhører under artikel 14, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80.

55 De grunde, som Nural Ziebell har anført til støtte for sin fortolkning, er for det første den omstændighed, at et af hovedformålene med associeringsaftalen er at gennemføre arbejdskraftens frie bevægelighed, der er et af de væsentlige elementer i EF-traktaten, for det andet den omstændighed, at Domstolens faste praksis, nævnt i denne

doms præmis 52, efter hans opfattelse har overført de principper, der gælder for medlemsstaternes statsborgere på dette område, til associeringsberettigede tyrkiske statsborgere, og for det tredje den omstændighed, at artikel 27 og 28 i direktiv 2004/38 på EU-rettens nuværende udviklingstrin har erstattet reglerne i direktiv 64/221. En sådan analogislutning er så meget desto mere begrundet, som direktiv 2004/38 blot har præciseret den EU-retlige beskyttelse mod udsendelse, som fortolket af Domstolen, idet det har kodificeret, men ikke grundlæggende udvidet, indholdet af den enkeltes rettigheder på området for fri bevægelighed og ophold, således som disse var blevet fastslået i retspraksis, allerede før sidstnævnte direktiv skulle finde anvendelse.

56 Ifølge Nural Ziebell kan en afgørelse om, at han skal udvises fra det tyske område, derfor kun træffes med henvisning til, at afgørelsen er »bydende nødvendig af hensyn til den offentlige sikkerhed« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 28, stk. 3, litra a), i direktiv 2004/38. Det er åbenbart, at den kriminalitet, som han har begået, ikke kan udgøre et sådant »bydende nødvendigt hensyn«, og at hans udsendelse fra det tyske område følgelig ikke er i overensstemmelse med EU-retten.

57 Nural Ziebells fortolkning af EU-retten kan ikke tiltrædes.

58 Det er korrekt, at det følger af Domstolens faste praksis, som er nævnt i denne doms præmis 52, at principperne indeholdt i traktatens artikler om arbejdskraftens frie bevægelighed i videst muligt omfang skal overføres på associeringsberettigede tyrkiske statsborgere. Som Domstolen har fastslået, skal en sådan analog fortolkning ikke blot gælde for selve de nævnte artikler i traktaten, men tillige for de afledte retsakter, der er udstedt med hjemmel i disse artikler med det formål at gennemføre og konkretisere dem (jf. vedrørende direktiv 64/221 bl.a. dommen i sagen Dörr og Ünal).

59 Domstolen har endvidere, med henblik på at fastlægge rækkevidden af undtagelsen vedrørende den offentlige orden i artikel 14, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80, henvist til den fortolkning, Domstolen har anlagt af samme undtagelse på området for den frie bevægelighed for medlemsstaternes statsborgere i traktatens artikel 48, stk. 3, samt til direktiv 64/221 (jf. bl.a. Nazli-dommen).

60 Som generaladvokaten har anført i punkt 42 ff. i forslaget til afgørelse, er det imidlertid ikke muligt på denne måde at overføre ordningen for unionsborgeres beskyttelse mod udsendelse i artikel 28, stk. 3, litra a), i direktiv 2004/38 på tyrkiske statsborgeres beskyttelse mod udvisning ved anvendelsen af artikel 14, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80.

61 Det følger således af fast retspraksis, at en international traktat ikke alene skal fortolkes efter sin ordlyd, men ligeledes på baggrund af sine formål (jf. bl.a. udtalelse 1/91 af 14.12.1991, Sml. I, s. 6079, præmis 14, og dom af 2.3.1999, sag C-416/96, Eddline El-Yassini, Sml. I, s. 1209, præmis 47).

62 For at afgøre, om en EU-retlig bestemmelse kan anvendes analogt inden for rammerne af associeringen EØF-Tyrkiet, er det nødvendigt at sammenligne formålet med associeringsaftalen og den kontekst, hvori den indgår, på den ene side, og det EU-retlige instruments formål og kontekst, på den anden side.

63 Hvad for det første angår associeringen EØF-Tyrkiet bemærkes, at associeringsaftalen i henhold til dens artikel 2, stk. 1, har til formål at fremme en stadig og afbalanceret styrkelse af de økonomiske og handelsmæssige forbindelser mellem de kontraherende parter ved hjælp af bl.a. arbejdskraftens frie bevægelighed.

64 Som generaladvokaten har anført i punkt 45 og 46 i forslaget til afgørelse, har associeringen EØF-Tyrkiet udelukkende et økonomisk formål.

65 Desuden hedder det i associeringsaftalens artikel 12, at »[d]e kontraherende parter enes om, på grundlag af artikel [39 EF], [40 EF] og [41 EF] gradvist indbyrdes at gennemføre arbejdskraftens frie bevægelighed«. Tillægsprotokollen fastsætter i dens artikel 36 fristen for den gradvise gennemførelse af arbejdskraftens frie bevægelighed mellem medlemsstaterne og Republikken Tyrkiet og bestemmer, at »[a]ssocieringsrådet træffer beslutning om de nødvendige retningslinjer med henblik herpå.« Afgørelse nr. 1/80 har i overensstemmelse med dens tredje betragtning til formål at forbedre den ordning på det sociale område, som anvendes på tyrkiske arbejdstagere og deres familiemedlemmer.

66 Det er netop på baggrund af ordlyden af disse bestemmelser samt formålet hermed, at fast retspraksis siden dommen af 6. juni 1995, Bozkurt (sag C-434/93, Sml. I, s. 1475, præmis 19 og 20), har udledt, at principperne indeholdt i artikel 39 EF til 41 EF i videst muligt omfang skal overføres på associeringsberettigede tyrkiske statsborgere (jf. denne doms præmis 58).

67 Særligt for så vidt angår rækkevidden af undtagelsen vedrørende den offentlige orden i artikel 14, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80 har Domstolen følgelig fastslået, at man skal henholde sig til den fortolkning, der er givet den samme undtagelse på området for den frie bevægelighed for medlemsstaternes statsborgere. I denne forbindelse har Domstolen desuden præciseret, at en sådan fortolkning er så meget desto mere begrundet, som den nævnte bestemmelse i afgørelse nr. 1/80 er affattet i vendinger, der næsten er identiske med dem, der er anvendt i artikel 39, stk. 3, EF (jf. bl.a. dom af 4.10.2007, sag C-349/06, Polat, Sml. I, s. 8167, præmis 30 og den deri nævnte retspraksis).

68 Det følger heraf, at en sådan overførsel af principperne bag den EU-retlige grundlæggende ret til fri bevægelighed i henhold til Domstolens praksis kun er begrundet i det med associeringen EØF-Tyrkiet forfulgte formål om gradvist at gennemføre arbejdskraftens frie bevægelighed, som er indeholdt i associeringsaftalens artikel 12 (jf. bl.a. dommen i sagen Dörr og Ünal, præmis 66). Idet denne artikel henviser til traktatens artikler om arbejdskraftens frie bevægelighed, bekræfter den imidlertid det rent økonomiske formål, som udgør grundlaget for den nævnte associering.

69 Hvad for det andet angår den omhandlede EU-ret bemærkes indledningsvis, at direktiv 2004/38 er udstedt med hjemmel i artikel 12 EF, 18 EF, 40 EF, 44 EF og 52 EF. Dette direktiv er langtfra begrænset til at forfølge et rent økonomisk formål, men tilsigter at lette udøvelsen af den grundlæggende og personlige ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, som i medfør af traktaten direkte er tillagt unionsborgerne, og det har navnlig til formål at styrke denne ret (jf. dom af 23.11.2010, sag C-145/09, Tsakouridis, Sml. I, s. 11979, præmis 23).

70 Direktivet indfører således en betydeligt forstærket ordning til beskyttelse mod udsendelsesforanstaltninger, som fastsætter en desto større beskyttelse, jo stærkere unionsborgerne er integreret i værtsmedlemsstaten (Tsakouridis-dommen, præmis 25-28 samt 40 og 41).

71 Selve begrebet »bydende nødvendig af hensyn til den offentlige sikkerhed« i artikel 28, stk. 3, litra a), i direktiv 2004/38, der omhandler en trussel mod den offentlige sikkerhed, som er særligt alvorlig, og kun tillader vedtagelse af en udsendelsesforanstaltning i ekstraordinære tilfælde, har desuden ingen pendant i artikel 14, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80 (Tsakouridis-dommen, præmis 40 og 41).

72 Det følger af denne sammenligning, at til forskel fra EU-retten, således som denne er fastlagt ved direktiv 2004/38, forfølger associeringen EØF-Tyrkiet udelukkende et økonomisk formål og begrænser sig til gradvist at gennemføre arbejdskraftens frie bevægelighed.

73 Selve unionsborgerskabsbegrebet — der er en følge af den ene omstændighed, at en person har statsborgerskab i en medlemsstat, uanset om vedkommende er arbejdstager, og som ifølge Domstolens faste praksis er den grundlæggende status, der tilkommer medlemsstaternes statsborgere (jf. bl.a. dom af 17.9.2002, sag C-413/99, Baumbast og R, Sml. I, s. 7091, præmis 82, og af 8.3.2011, sag C-34/09, Ruiz Zambrano, Sml. I, s. 1177, præmis 41) — er, som beskrevet i artikel 17 EF til 21 EF, særegen for EU-retten på dennes nuværende udviklingstrin og berettiger alene, at den betydeligt forstærkede beskyttelse mod udsendelse, der er indeholdt i artikel 28, stk. 3, litra a), i direktiv 2004/38, anerkendes for unionsborgere.

74 Det følger således af de væsentlige forskelle, der er mellem reglerne om associeringen EØF-Tyrkiet og de EU-retlige regler om unionsborgerskabet, ikke blot med hensyn til deres ordlyd, men også hvad angår deres formål, at disse to retlige ordninger ikke kan anses for ligestillede, hvorfor den ordning for beskyttelse mod udsendelse, der gælder for unionsborgere i medfør af artikel 28, stk. 3, litra a), i direktiv 2004/38, ikke kan finde tilsvarende anvendelse ved fastlæggelsen af betydningen og rækkevidden af artikel 14, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80.

75 Når dette er fastslået, skal der, med henblik på at give den forelæggende ret et brugbart svar, nævnes enkelte fortolkningsbidrag i relation til den konkrete rækkevidde af artikel 14, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80 i en tvist som den, der verserer for den forelæggende ret.

76 Som det allerede er anført i denne doms præmis 52, 58 og 59, har Domstolen med henblik på at fastlægge betydningen og rækkevidden af den nævnte bestemmelse i afgørelse nr. 1/80 traditionelt henvist til principperne indeholdt i direktiv 64/221.

77 Dette direktiv er imidlertid blevet ophævet ved direktiv 2004/38, og artikel 38, stk. 3, heri bestemmer, at henvisninger i de ophævede direktiver skal anses for henvisninger til direktiv 2004/38.

78 I et tilfælde som det, der er omhandlet i hovedsagen, hvori den relevante bestemmelse i direktiv 2004/38 ikke finder analog anvendelse (jf. denne doms præmis 74), er det dog nødvendigt at fastlægge en anden EU-retlig referenceramme til brug for anvendelsen af artikel 14, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80.

79 For så vidt angår en udlænding, der, som Nural Ziebell, har opholdt sig lovligt og uden afbrydelse i værtsmedlemsstaten i mere end ti år, er denne referenceramme artikel 12 i direktiv 2003/109, der i mangel af gunstigere regler i bestemmelserne om associeringen EØF-Tyrkiet har karakter af en minimumsbeskyttelsesregel mod udsendelse af enhver tredjelandsstatsborger, der har status som fastboende udlænding på en medlemsstats område.

80 Det fremgår af denne bestemmelse, at en fastboende udlænding kun må udvises, hvis vedkommende udgør en reel og tilstrækkeligt alvorlig trussel mod den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed. Endvidere må udsendelsesafgørelsen ikke begrundes i økonomiske forhold. Endelig skal de kompetente myndigheder i værtsmedlemsstaten, før de træffer en sådan afgørelse, tage hensyn til varigheden af opholdet på denne stats område, den pågældendes alder, konsekvenserne for den pågældende og dennes familiemedlemmer ved en udsendelse samt vedkommendes tilknytning til opholdsstaten eller manglende tilknytning til oprindelsesstaten.

81 Desuden fremgår det af Domstolens faste praksis om undtagelsen vedrørende den offentlige orden på området for den frie bevægelighed for arbejdstagere, der er EU-borgere — således som den er fastsat i traktaten og finder analog anvendelse på associeringen EØF-Tyrkiet — at nævnte undtagelse er en fravigelse af denne grundlæggende frihed, som skal fortolkes strengt, og at dens rækkevidde ikke kan bestemmes ensidigt af medlemsstaterne (jf. bl.a. dom af 22.12.2010, Bozkurt, præmis 56 og den deri nævnte retspraksis).

82 Endvidere kan foranstaltninger begrundet i den offentlige orden eller sikkerhed kun træffes, såfremt det efter de kompetente myndigheders konkrete vurdering i det enkelte tilfælde viser sig, at den pågældendes personlige adfærd aktuelt udgør en reel og tilstrækkeligt alvorlig trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse. Ved denne vurdering skal myndighederne desuden påse, at såvel proportionalitetsprincippet som den berørte persons grundlæggende rettigheder overholdes, navnlig retten til respekt for privatliv og familieliv (jf. i denne retning dom af 22.12.2010, Bozkurt, præmis 57-60 og den deri nævnte retspraksis).

83 Sådanne foranstaltninger kan derfor ikke automatisk træffes efter en straffedom eller med generalpræventive formål, der skal afholde andre udlændinge fra at begå lovovertrædelser (jf. Bozkurt-dommen, præmis 58 og den deri nævnte retspraksis). Når den omstændighed, at der foreligger flere tidligere straffedomme, således ikke i sig selv er af betydning med henblik på at begrunde en udvisning, der fratager en tyrkisk statsborger de rettigheder, han er tillagt direkte ved afgørelse nr. 1/80 (jf. Polatdommen, præmis 36), må det tilsvarende så meget desto mere gælde hvad angår en begrundelse baseret på varigheden af det fængselsophold, som den pågældende har afsonet.

84 Hvad angår spørgsmålet om, hvilken dato, der skal lægges til grund ved fastlæggelsen af, om den konkrete trussel for den offentlige orden eller sikkerhed er aktuel, bemærkes endvidere, at de nationale retter i forbindelse med prøvelsen af, om en udsendelsesforanstaltning, der er iværksat over for en tyrkisk statsborger, er lovlig eller ej, skal tage hensyn til de faktiske omstændigheder, der er indtrådt efter de kompetente

myndigheders seneste afgørelse, og som kan bevirke, at den trussel mod den omhandlede grundlæggende samfundsinteresse, som er forbundet med den pågældendes personlige forhold, bortfalder eller mindskes i ikke ubetydelig grad (jf. bl.a. dom af 11.11.2004, sag C-467/02, Cetinkaya, Sml. I, s. 10895, præmis 47).

85 Som generaladvokaten har anført i punkt 62-65 i forslaget til afgørelse, er det således i forhold til Nural Ziebells nuværende situation, at den nationale ret skal foretage en afvejning mellem på den ene side nødvendigheden af at foretage den påtænkte indgriben i hans opholdsret med henblik på at beskytte det lovlige formål, som værtsmedlemsstaten forfølger, og på den anden side realiteten i de integrationsfaktorer, der kan muliggøre hans reintegrering i værtsmedlemsstatens samfund. Herved skal den forelæggende ret nærmere bestemt vurdere, om den tyrkiske statsborgers adfærd aktuelt udgør en tilstrækkeligt alvorlig trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse, idet retten skal tage behørigt hensyn til samtlige de konkrete omstændigheder, der karakteriserer hans situation, herunder ikke blot de forhold, der blev fremlagt i retsmødet for Domstolen (jf. denne doms præmis 39), men tillige den særdeles snævre tilknytning, som den pågældende udlænding har opnået til Forbundsrepublikken Tyskland, hvor han er født, har levet fast i en uafbrudt periode på mere end 35 år, nu har indgået ægteskab med en tysk statsborger og har erhvervsmæssig beskæftigelse.

86 På baggrund af ovenstående betragtninger skal det forelagte spørgsmål besvares med, at artikel 14, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80 skal fortolkes således, at

— den beskyttelse mod udsendelse, som bestemmelsen giver tyrkiske statsborgere, ikke har samme rækkevidde som den, der tildeles unionsborgere i medfør af artikel 28, stk. 3, litra a), i direktiv 2004/38, hvorfor den ordning for beskyttelse

mod udsendelse, der gælder for unionsborgere, ikke kan finde tilsvarende anvendelse på tyrkiske statsborgere ved fastlæggelsen af betydningen og rækkevidden af nævnte artikel 14, stk. 1

— denne bestemmelse ikke er til hinder for, at en udsendelsesforanstaltning begrundet i hensyn til den offentlige orden kan træffes over for en tyrkisk statsborger, der har den i medfør af nævnte afgørelses artikel 7, stk. 1, andet led, tillagte retsstilling, for så vidt som vedkommendes personlige adfærd aktuelt udgør en reel og tilstrækkeligt alvorlig trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse i værtsmedlemsstaten, og denne foranstaltning er strengt nødvendig for at beskytte en sådan interesse. Det tilkommer den forelæggende ret at vurdere under hensyntagen til alle de relevante forhold, der karakteriserer den berørte tyrkiske statsborgers situation, om en sådan foranstaltning er lovligt begrundet i hovedsagen.

**Sagens omkostninger**

87 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Første Afdeling) for ret:

**Artikel 14, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80 af 19. september 1980 om udvikling af associeringen, vedtaget af associeringsrådet, der blev oprettet ved aftalen om oprettelse af en associering mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og**

**Tyrkiet, som blev undertegnet den 12. september 1963 i Ankara 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 beskyttelse mod udsendelse, som bestemmelsen giver tyrkiske statsborgere, ikke har samme rækkevidde som den, der tildeles unionsborgere i medfør af artikel 28, stk. 3, litra a), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 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, hvorfor den ordning for beskyttelse mod udsendelse, der gælder for unionsborgere, ikke kan finde tilsvarende anvendelse på tyrkiske statsborgere ved fastlæggelsen af betydningen og rækkevidden af nævnte artikel 14, stk. 1**

— **denne bestemmelse ikke er til hinder for, at en udsendelsesforanstaltning begrundet i hensyn til den offentlige orden kan træffes over for en tyrkisk statsborger, der har den i medfør af nævnte afgørelses artikel 7, stk. 1, andet led, tillagte retsstilling, for så vidt som vedkommendes personlige adfærd aktuelt udgør en reel og tilstrækkeligt alvorlig trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse i værtsmedlemsstaten, og denne foranstaltning er strengt nødvendig for at beskytte en sådan interesse. Det tilkommer den forelæggende ret at vurdere under hensyntagen til alle de relevante forhold, der karakteriserer den berørte tyrkiske statsborgers situation, om en sådan foranstaltning er lovligt begrundet i hovedsagen.**

Underskrifter