UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (ensimmäinen jaosto)

8 päivänä joulukuuta 2011 *

Asiassa C-371/08,

jossa on kyse EY 234 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Saksa) on esittänyt 22.7.2008 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 14.8.2008, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Nural Ziebell

vastaan

Land Baden-Württemberg,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (ensimmäinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja A. Tizzano sekä tuomarit A. Borg Barthet, M. Ilešič, J.-J. Kasel (esittelevä tuomari) ja M. Berger,

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

julkisasiamies: Y. Bot,
kirjaaja: hallintovirkamies K. Malacek,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 3.3.2011 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

– Nural Ziebell, edustajinaan Rechtsanwalt B. Fresenius ja Rechtsanwalt R. Gutmann,

– Land Baden-Württemberg, asiamiehenään M. Schenk,

– Saksan hallitus, asiamiehinään M. Lumma ja N. Graf Vitzthum,

– Tanskan hallitus, asiamiehinään J. Bering Liisberg ja R. Holdgaard,

– Viron hallitus, asiamiehenään M. Linntam,

– Kreikan hallitus, asiamiehinään G. Karipsiadis ja T. Papadopoulou,

– Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus, asiamiehinään I. Rao ja C. Murrell, avustajanaan barrister T. Eicke,

– Euroopan komissio, asiamiehinään G. Rozet ja V. Kreuschitz,

kuultuaan julkisasiamiehen 14.4.2011 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee assosiaation kehittämisestä 19.9.1980 tehdyn assosiaationeuvoston päätöksen N:o 1/80 (jäljempänä päätös N:o 1/80) 14 artiklan 1 kohdan tulkintaa. Assosiaationeuvosto perustettiin Euroopan talousyhteisön ja Turkin välisellä assosiaatiosopimuksella, jonka allekirjoittivat Ankarassa 12.9.1963 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 (EYVL 1964, 217, s. 3685; jäljempänä assosiaatiosopimus ja ETY:n ja Turkin välinen assosiaatio). Ennakkoratkaisupyyntö koskee myös 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 annetun Euroopan parlamentin

ja neuvoston direktiivin 2004/38/EY (EUVL L 158, s. 77, oikaisut EUVL 2004, L 229, s. 35 ja EUVL 2005, L 197, s. 34) 28 artiklan 3 kohdan a alakohdan tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa kantajana on Nural Ziebell, joka on Turkin kansalainen ja jonka nimi oli Örnek ennen hänen avioitumistaan Saksan kansalaisen kanssa, ja vastaajana Land Baden-Württemberg, ja se koskee menettelyä, jossa Ziebell karkotettiin Saksan alueelta.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

ETY:n ja Turkin välinen assosiaatio

– Assosiaatiosopimus

3 Assosiaatiosopimuksen tarkoituksena on sen 2 artiklan 1 kohdan mukaan edistää sopimuspuolten välisten kaupallisten ja taloudellisten suhteiden jatkuvaa ja tasapainoista vahvistumista, myös työvoiman alalla, toteuttamalla asteittain työntekijöiden vapaa liikkuvuus (assosiaatiosopimuksen 12 artikla) sekä poistamalla sijoittautumisvapautta

(edellä mainitun sopimuksen 13 artikla) ja palvelujen tarjoamisen vapautta (saman sopimuksen 14 artikla) koskevia rajoituksia Turkin kansan elintason parantamiseksi ja myöhemmin Turkin tasavallan yhteisöön liittymisen helpottamiseksi (kyseisen sopimuksen johdanto-osan neljäs perustelukappale ja kyseisen sopimuksen 28 artikla).

4 Tätä varten assosiaatiosopimus sisältää valmistelevan vaiheen, jonka aikana Turkin tasavalta voi vahvistaa talouttaan yhteisön avustuksella (kyseisen sopimuksen 3 artikla), siirtymävaiheen, jonka aikana toteutetaan asteittain tulliliitto ja lähennetään talouspolitiikkaa (edellä mainitun sopimuksen 4 artikla), sekä loppuvaiheen, joka perustuu tulliliittoon ja joka merkitsee sopimuspuolten talouspolitiikan yhteensovittamisen vahvistamista (saman sopimuksen 5 artikla).

5 Assosiaatiosopimuksen 6 artiklassa määrätään seuraavaa:

”Assosiaatiojärjestelmän soveltamisen ja asteittaisen kehittämisen varmistamiseksi sopimuspuolet kokoontuvat assosiaationeuvostossa, joka toimii sille [assosiaatio]sopimuksella annettujen toimivaltuuksien rajoissa.”

6 Assosiaatiosopimuksen 8 artiklassa, joka on otettu sopimuksen II osastoon, jonka otsikkona on ”Siirtymävaiheen täytäntöönpano”, määrätään seuraavaa:

”Assosiaationeuvosto vahvistaa 4 artiklassa mainittujen tavoitteiden saavuttamiseksi ennen siirtymävaiheen alkamista ja väliaikaisen pöytäkirjan 1 artiklassa määrättyä menettelyä noudattaen [EY:n perustamissopimuksessa] tarkoitetuilla aloilla, jotka

on otettava huomioon, ja erityisesti tässä osastossa tarkoitetuilla aloilla säännösten ja määräysten täytäntöönpanon edellytykset, yksityiskohtaiset säännöt ja aikataulun sekä kaikki hyödyllisiksi osoittautuvat suojalausekkeet.”

7 Assosiaatiosopimuksen 12 artiklassa, joka myös kuuluu sopimuksen II osastoon, tarkemmin sen 3 lukuun, jonka otsikkona on ”Muut taloudelliset määräykset”, määrätään seuraavaa:

”Sopimuspuolet tukeutuvat [EY 39], [EY 40] ja [EY 41] artiklaan toteuttaessaan välillään asteittain työntekijöiden vapaan liikkuvuuden.”

8 Assosiaatiosopimuksen 22 artiklan 1 kohdassa määrätään seuraavaa:

”Assosiaationeuvosto käyttää päätösvaltaa [assosiaatio]sopimuksessa vahvistettujen tavoitteiden toteuttamiseksi ja siinä määrätyissä tapauksissa. Kummankin sopimuspuolen on toteutettava toimenpiteet, jotka ovat tarpeen tehtyjen päätösten täytäntöön panemiseksi. – –”

– Lisäpöytäkirja

9 Brysselissä 23.11.1970 allekirjoitetun lisäpöytäkirjan, joka tehtiin, hyväksyttiin ja vahvistettiin yhteisön puolesta 19.12.1972 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 2760/72 (EYVL L 293, s. 1; jäljempänä lisäpöytäkirja) ja joka on sen

62 artiklan mukaan erottamaton osa assosiaatiosopimusta, 1 artiklan sanamuodon mukaan kyseisellä pöytäkirjalla vahvistetaan assosiaatiosopimuksen 4 artiklassa tarkoitetun siirtymävaiheen edellytykset, yksityiskohtaiset säännöt ja aikataulu.

10 Lisäpöytäkirjan II osaston otsikkona on ”Henkilöiden ja palveluiden liikkuvuus”, ja sen I luvun otsikkona on ”[t]yöntekijät” ja II luvun ”[s]ijoittautumisoikeus, palvelut ja liikenne”.

11 Lisäpöytäkirjan 36 artiklassa, joka kuuluu kyseiseen I lukuun, määrätään, että työntekijöiden vapaa liikkuvuus yhteisön jäsenvaltioiden ja Turkin välillä toteutetaan asteittain assosiaatiosopimuksen 12 artiklassa ilmaistujen periaatteiden mukaisesti mainitun sopimuksen voimaantuloa seuraavien kahdennentoista vuoden ja kahdennenkymmenennentoisen vuoden lopun välillä ja että assosiaationeuvosto päättää tätä varten tarvittavista yksityiskohtaisista säännöistä.

– Päätös N:o 1/80

12 Päätöksen N:o 1/80 teki assosiaatiosopimuksella perustettu assosiaationeuvosto, joka muodostuu yhtäältä jäsenvaltioiden hallitusten jäsenistä sekä Euroopan unionin neuvoston ja Euroopan yhteisöjen komission jäsenistä ja toisaalta Turkin hallituksen jäsenistä.

13 Kuten kyseisen päätöksen johdanto-osan kolmannesta perustelukappaleesta käy ilmi, päätöksen tavoitteena on parantaa turkkilaisiin työntekijöihin ja heidän perheenjäseniinsä sosiaalialalla sovellettavaa järjestelmää assosiaatiosopimuksen 12 artiklan täytäntöönpanosta 20.12.1976 tehdyllä assosiaationeuvoston päätöksellä N:o 2/76 luotuun järjestelmään nähden.

14 Päätöksen N:o 1/80 7 artiklan, joka sisältyy päätöksen II luvun, jonka otsikkona on ”Sosiaaliset määräykset”, ”[t]yöhön ja työntekijöiden vapaaseen liikkuvuuteen liittyviä kysymyksiä” koskevaan 1 jaksoon, ensimmäisessä kohdassa määrätään seuraavaa:

”Jäsenvaltion laillisille työmarkkinoille kuuluvan turkkilaisen työntekijän perheenjäsenillä, joille on annettu lupa muuttaa tämän 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.”

15 Päätöksen N:o 1/80 samaan I jaksoon kuuluvassa 14 artiklassa määrätään seuraavaa:

”1. Tämän jakson määräyksiä on sovellettava, jollei yleisen järjestyksen, turvallisuuden tai kansanterveyden vuoksi perustelluista rajoituksista muuta johdu.

2. Kyseiset määräykset eivät vaikuta kansallisesta lainsäädännöstä tai Turkin ja yhteisön jäsenvaltioiden kahdenvälisistä sopimuksista johtuviin oikeuksiin ja velvollisuuksiin siltä osin kuin niiden kansalaisiin sovelletaan kansallisen lainsäädännön tai kyseisten sopimusten mukaan edullisempaa järjestelyä.”

Direktiivi 2003/109

16 Pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta 25.11.2003 annetun neuvoston direktiivin 2003/109/EY (EUVL 2004, L 16, s. 44) ensimmäisessä ja toisessa perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(1) Vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen asteittaista luomista varten Euroopan yhteisön perustamissopimuksessa määrätään yhtäältä sellaisten toimenpiteiden toteuttamisesta, joilla varmistetaan henkilöiden vapaa liikkuvuus ja ulkorajoilla tehtäviä tarkastuksia, turvapaikkaa ja maahanmuuttoa koskevat rinnakkaistoimenpiteet, ja toisaalta sellaisten toimenpiteiden toteuttamisesta, jotka koskevat turvapaikkaa, maahanmuuttoa ja kolmansien maiden kansalaisten oikeuksia.

(2) Eurooppa-neuvosto julisti Tampereella 15 ja 16 päivänä lokakuuta 1999 pidetyssä erityiskokouksessaan, että kolmansien maiden kansalaisten oikeusasemaa olisi lähennettävä vastaamaan jäsenvaltioiden kansalaisten oikeusasemaa ja että henkilölle, joka on laillisesti oleskellut jäsenvaltiossa tietyn, myöhemmin määriteltävän ajan ja jolla on pitkäaikainen oleskelulupa, olisi annettava kyseisessä jäsenvaltiossa yhdenmukaiset, mahdollisimman lähellä Euroopan unionin kansalaisten nauttimia oikeuksia olevat oikeudet.”

17 Edellä mainitun direktiivin kuudennessa perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Tärkein peruste, jolla kolmannen maan kansalaiselle voidaan myöntää pitkään oleskelleen henkilön asema, olisi sen ajanjakson pituus, jonka hän on oleskellut jäsenvaltion alueella. Oleskelun on oltava laillista ja yhtäjaksoista, jotta henkilö voi osoittaa muodostaneensa siteet kyseiseen maahan. – –”

18 Direktiivin 8 ja 16 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(8) Kolmannen maan kansalainen, joka haluaa saada ja säilyttää pitkään oleskelleen henkilön aseman, ei saisi muodostaa uhkaa yleiselle järjestykselle ja sisäiselle turvallisuudelle. Yleisen järjestyksen käsite voi kattaa tuomitsemisen syylliseksi vakavaan rikokseen.

(16) Pitkään oleskelleilla kolmansien maiden kansalaisilla olisi oltava vahvistettu suoja karkottamista vastaan. Tämä suoja perustuu Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä vahvistettuihin perusteisiin. – –”

19 Direktiivin 2003/109 2 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan

a) ’kolmannen maan kansalaisella’ henkilöitä, jotka eivät ole Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 17 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja unionin kansalaisia;

b) ’pitkään oleskelleella kolmannen maan kansalaisella’ sellaisia kolmansien maiden kansalaisia, joilla on 4–7 artiklassa säädetty pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen asema;

– –”

20 Direktiivin 3 artiklan 1 kohdassa säädetään, että ”direktiiviä sovelletaan jäsenvaltion alueella laillisesti oleskeleviin kolmansien maiden kansalaisiin”.

21 Saman 3 artiklan 3 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tämä direktiivi ei estä soveltamasta suotuisampia säännöksiä, joita voi sisältyä

a) kahden- tai monenvälisiin sopimuksiin, joita yhteisö tai yhteisö ja sen jäsenvaltiot ovat tehneet kolmansien maiden kanssa;

– –”

22 Direktiivin 2003/109 4 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltiot myöntävät pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen aseman sellaisille kolmansien maiden kansalaisille, jotka ovat oleskelleet kyseisen jäsenvaltion alueella laillisesti ja yhtäjaksoisesti viiden vuoden ajan.

23 Saman direktiivin 12 artiklassa, jonka otsikkona on ”Suoja karkottamista vastaan”, säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltiot voivat tehdä päätöksen pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen karkottamisesta vain, jos hän muodostaa yleiselle järjestykselle tai yleiselle turvallisuudelle välittömän ja riittävän vakavan uhan.

2. Edellä 1 kohdassa tarkoitettua päätöstä ei voida perustella taloudellisin syin.

3. Ennen kuin jäsenvaltiot voivat tehdä päätöksen pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen karkottamisesta, niiden on otettava huomioon seuraavat seikat:

a) oleskelun kesto niiden alueella;

b) asianomaisen ikä;

c) seuraukset asianomaiselle ja hänen perheenjäsenilleen;

d) siteet oleskelumaahan tai siteiden puuttuminen kotimaahan.

_ _”

Direktiivi 2004/38

24 Direktiivin 2004/38 kolmas perustelukappale kuuluu seuraavasti:

”Unionin kansalaisuuden olisi oltava jäsenvaltioiden kansalaisten oikeusaseman perusta, kun he käyttävät oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen ja oleskeluun. Sen vuoksi on välttämätöntä kodifioida ja tarkistaa olemassa olevat yhteisön säädökset, jotka koskevat erikseen työntekijöitä, ammattitoimintaa harjoittavia henkilöitä sekä opiskelijoita ja muita työmarkkinoiden ulkopuolella olevia henkilöitä, jotta voidaan yksinkertaistaa ja tehostaa kaikkien unionin kansalaisten oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen ja oleskeluun.”

25 Direktiivin 22 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Perustamissopimus antaa mahdollisuuden asettaa liikkumis- ja oleskeluvapaudelle rajoituksia yleisen järjestyksen, yleisen turvallisuuden taikka kansanterveyden perusteella. Jotta taataan niiden olosuhteiden ja menettelyä koskevien takeiden tiukempi määrittely, joiden mukaisesti unionin kansalaisilta ja heidän perheenjäseniltään voidaan evätä lupa maahantuloon tai karkottaa heidät, olisi ulkomaalaisten liikkumista ja oleskelua koskevien, yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen sekä kansanterveyteen perustuvien erityistoimenpiteiden yhteensovittamisesta 25 päivänä helmikuuta 1964 annettu neuvoston direktiivi 64/221/ETY [(EYVL 56, s. 850), sellaisena kuin se on muutettuna 17.12.1974 annetulla neuvoston direktiivillä 75/35/ETY (EYVL L 14, s. 14; jäljempänä direktiivi 64/221)] korvattava tällä direktiivillä.”

26 Direktiivin 2004/38 23 ja 24 perustelukappaleessa todetaan seuraavasti:

”(23) Unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä karkottaminen yleisen järjestyksen tai yleisen turvallisuuden perusteella on toimenpide, joka voi aiheuttaa vakavaa haittaa henkilöille, jotka perustamissopimuksen heille suomia oikeuksia

ja vapauksia käytettyään ovat aidosti kotoutuneet vastaanottavaan jäsenvaltioon. Tämän vuoksi näiden toimenpiteiden soveltamisalaa olisi rajoitettava suhteellisuusperiaatteen mukaisesti siten, että otetaan huomioon asianomaisten henkilöiden kotoutumisaste, heidän vastaanottavassa jäsenvaltiossa oleskelunsa kesto, heidän ikänsä sekä terveydentilansa, perhe- ja taloudellinen tilanteensa ja heidän siteensä kotimaahansa.

(24) Mitä paremmin unionin kansalainen ja hänen perheenjäsenensä ovat kotoutuneet vastaanottavaan jäsenvaltioon, sitä vahvemman tulisi siten olla myös suojan karkottamista vastaan. Unionin kansalainen, joka on oleskellut vastaanottavan jäsenvaltion alueella usean vuoden ajan, erityisesti jos hän on syntynyt ja asunut siellä koko ikänsä, olisi saatava karkottaa vain poikkeuksellisissa olosuhteissa, jos yleinen turvallisuus sitä ehdottomasti edellyttää. Tätä poikkeuksellisia olosuhteita koskevaa vaatimusta olisi lisäksi sovellettava alaikäisiin perheenjäseniin, jotta heidän yhteyksiään perheeseensä voidaan suojella 20 päivänä marraskuuta 1989 tehdyn lapsen oikeuksia koskevan Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimuksen mukaisesti."

27 Tämän direktiivin 16 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Unionin kansalaisilla, jotka ovat oleskelleet laillisesti vastaanottavan jäsenvaltion alueella yhtäjaksoisesti viisi vuotta, on oikeus pysyvään oleskeluun sen alueella. – –"

28 Kyseisen direktiivin 27 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Jollei tämän luvun säännöksistä muuta johdu, jäsenvaltiot voivat rajoittaa unionin kansalaisen tai hänen perheenjäsentensä, näiden kansalaisuudesta riippumatta, vapaata liikkuvuutta ja oleskelua yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen taikka kansanterveyteen liittyvistä syistä. Näihin perusteisiin ei saa vedota taloudellisista syistä.

2. Yleisen järjestyksen tai yleisen turvallisuuden vuoksi toteutettujen toimenpiteiden on oltava suhteellisuusperiaatteen mukaisia, ja niiden on perustuttava yksinomaan asianomaisen henkilön omaan käyttäytymiseen. Aiemmat rikostuomiot eivät yksin saa olla perusteena tällaisten toimenpiteiden toteuttamiselle.

Asianomaisen yksilön käyttäytymisen on muodostettava todellinen, välitön ja riittävän vakava uhka, joka vaikuttaa johonkin yhteiskunnan olennaiseen etuun. Perustelut, jotka eivät liity yksittäiseen tapaukseen tai jotka johtuvat yleis[es]tävistä näkökohdista, eivät ole hyväksyttäviä.”

29 Saman direktiivin 28 artiklassa, jonka otsikkona on ”Suoja karkottamista vastaan”, säädetään seuraavaa:

”1. Vastaanottavan jäsenvaltion on ennen yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen liittyviin syihin perustuvan karkottamispäätöksen tekemistä otettava huomioon se, kuinka kauan asianomainen on oleskellut sen alueella, asianomaisen ikä, terveydentila, perhe- ja taloudellinen tilanne, kuinka hyvin asianomainen on kotoutunut vastaanottavan jäsenvaltion yhteiskuntaan ja kulttuuriin, sekä se, missä määrin asianomaisella on yhteyksiä kotimaahansa.

2. Vastaanottava jäsenvaltio voi tehdä karkottamispäätöksen, joka koskee sellaista unionin kansalaista tai tämän perheenjäsentä, tämän kansalaisuudesta riippumatta, jolla on oikeus oleskella pysyvästi jäsenvaltion alueella, ainoastaan yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen liittyvistä vakavista syistä.

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, tai he

b) ovat alaikäisiä, jollei karkottaminen ole lapsen edun mukaista lapsen oikeuksista 20 päivänä marraskuuta 1989 tehdyn Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimuksen mukaisesti."

Kansallinen säännöstö

30 Kuten ennakkoratkaisupyynnöstä käy ilmi, ulkomaalaisten oleskelusta, työskentelystä ja kotouttamisesta Saksan liittotasavallan alueella 30.7.2004 annettuun lakiin (Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im

Bundesgebiet – Aufenthaltsgesetz), sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasian tosiseikkoihin, sisältyy seuraavia säännöksiä:

”53 §

– Pakollinen karkottaminen

Ulkomaalainen karkotetaan,

1. jos hänet on tuomittu lainvoimaisesti yhdestä tai useasta tahallisesta rikoksesta vähintään kolmen vuoden vapaus- tai nuorisorangaistukseen tai 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 viimeisimmän lainvoimaisen tuomion yhteydessä määrätty eristettäväksi varmuussäilytykseen (Sicherungsverwahrung).

– –

55 §

– Harkinnanvarainen karkottaminen

Ulkomaalainen voidaan karkottaa, jos hänen oleskelustaan aiheutuu haittaa Saksan liittotasavallan yleiselle turvallisuudelle ja järjestykselle tai muille merkittäville intresseille.

– –

56 §

– Erityinen suoja karkottamista vastaan

Ulkomaalainen, jolla

1. on sijoittautumislupa ja joka on oleskellut vähintään viiden vuoden ajan laillisesti Saksan liittotasavallan alueella

– –

saa erityistä suojaa karkottamista vastaan. Hänet voidaan karkottaa vain yleiseen turvallisuuteen ja järjestykseen liittyvistä painavista syistä. Yleiseen turvallisuuteen ja järjestykseen liittyvät painavat syyt ovat tavallisesti olemassa 53 §:ssä ja 54 §:n 5, 5a ja 7 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa. Mikäli 53 §:n edellytykset täyttyvät, ulkomaalainen tavallisesti karkotetaan. Mikäli 54 §:n edellytykset täyttyvät, hänen karkottamisestaan päätetään harkinnan mukaan. – –

– –”

31 Unionin kansalaisten yleisestä vapaasta liikkuvuudesta 30.7.2004 annetussa laissa (Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern – Freizügigkeitsgesetz/

EU) (BGBl. 2004 I, s. 1950), sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasian tosiseikkoihin, säädetään muun muassa seuraavaa:

”1 §

– Soveltamisala

Tämä laki koskee Euroopan unionin muiden jäsenvaltioiden kansalaisten (unionin kansalaisten) ja heidän perheenjäsentensä maahantuloa ja oleskelua.

6 §

– Maahantuloa ja oleskelua koskevan oikeuden menettäminen

1. – – 2 §:n 1 momentin mukainen oikeus voidaan todeta menetetyksi ja yhteisön oikeuden mukaisen oleskeluoikeuden tai pysyvän oleskeluoikeuden osoittava todistus ottaa pois ja oleskelukortti tai pysyvä oleskelukortti peruuttaa ainoastaan yleiseen järjestykseen, yleiseen turvallisuuteen tai kansanterveyteen liittyvistä syistä (ETY:n perustamissopimuksen 39 artiklan 3 kohta ja 46 artiklan 1 kohta).

– –

5. Unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä, jotka ovat oleskelleet liittovaltion alueella edelliset kymmenen vuotta, sekä alaikäisten osalta 1 momentissa tarkoitettu oikeuden menettäminen voidaan todeta ainoastaan yleistä turvallisuutta koskevista pakottavista syistä. Tätä sääntöä ei sovelleta alaikäisiin, jos oleskeluoikeuden menettäminen on välttämätöntä lapsen edun vuoksi. Yleistä turvallisuutta koskeva

pakottava syy on olemassa ainoastaan, jos asianomainen henkilö on lainvoimaisesti tuomittu yhdestä tai useammasta tahallisesta rikoksesta vähintään viiden vuoden pituiseen vapausrangaistukseen tai nuorisorangaistukseen tai jos henkilö on viimeisimmän lainvoimaisen tuomion yhteydessä määrätty eristettäväksi varmuussäilytykseen, kun kysymyksessä on Saksan liittotasavallan turvallisuus tai kun asianomaisesta henkilöstä aiheutuu terroristista vaaraa.

_ _”

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymys

32 Ziebell syntyi Saksassa 18.12.1973 ja asui lapsuutensa ajan vanhempiensa luona.

33 Ziebellin isä, joka oli niin ikään Turkin kansalainen, oleskeli Saksan liittotasavallassa laillisesti työntekijänä. Ziebellin isän kuoltua vuonna 1991 Ziebellin äiti joutui hoitokotiin. Ziebell ei ole sen jälkeen asunut yhdessä kenenkään perheenjäsenen kanssa, ja hänen sisaruksillaan on kullakin omat taloutensa.

34 Ziebell keskeytti koulun saamatta päästötodistusta, ja hän jätti sen jälkeen kesken rakennusmaalarin oppisopimuskoulutuksen. Hän teki satunnaisia apumiehen töitä, jotka keskeytyivät välillä työttömyys- ja vankeusajanjaksojen vuoksi. Hän ei ollut enää töissä vuoden 2000 heinäkuun ja ennnakkoratkaisupyynnön tekemispäivän välisenä aikana.

35 Asianomaisella henkilöllä on ollut Saksassa 28.1.1991 lähtien pysyvä oleskelulupa, joka on jatkunut 1.1.2005 lähtien pysyvänä sijoittautumislupana. Ziebellin sillä välin esittämä kansalaisuushakemus hylättiin hänen tekemiensä lukuisten rikosten vuoksi.

36 Ziebell aloitti 1991 marihuanan polton. Hän on käyttänyt vuodesta 1998 lähtien säännöllisesti heroiinia ja kokaiinia. Metadonihoito-ohjelma, johon hän osallistui vuonna 2001, ja hänelle vuonna 2003 sairaalassa annettu vieroitushoito jäivät tuloksettomiksi.

37 Ziebellille on määrätty vuodesta 1993 lähtien hänen tekemistään rikoksista seuraavat tuomiot:

– 24:stä ryhmässä tehdystä varkaudesta 15.4.1993 tuomittu kahden vuoden kuuden kuukauden nuorisorangaistus

– törkeästä pahoinpitelystä 17.10.1994 tuomittu kahden vuoden seitsemän kuukauden nuorisorangaistus siten, että rangaistuksessa otettiin huomioon edellinen tuomio

– kielletyn esineen tahallisesta hallussapidosta 9.1.1997 tuomittu sakkorangaistus

– kolmesta varkaudesta 9.4.1998 tuomittu yhteensä kahden vuoden vapausrangaistus

– rahan väärentämisestä, neljästä törkeästä varkaudesta ja törkeän varkauden yrityksestä 7.3.2002 tuomittu kahden vuoden kuuden kuukauden vapausrangaistus

– kahdeksasta törkeästä varkaudesta 28.7.2006 tuomittu yhteensä kolmen vuoden kolmen kuukauden vapausrangaistus.

38 Ziebell oli vankilassa suorittamassa saamiaan vapausrangaistuksia tammikuusta 1993 joulukuuhun 1994, elokuusta 1997 lokakuuhun 1998, heinäkuusta lokakuuhun 2000, syyskuusta 2001 toukokuuhun 2002 ja marraskuusta 2005 lokakuuhun 2008.

39 Ziebell aloitti 28.10.2008 uuden terapiahoidon erityishoitolaitoksessa. Unionin tuomioistuimen suullisessa käsittelyssä esitetyn selvityksen mukaan huumeiden käyttöön liittyvät ongelmat näyttävät nyt ratkenneen, eikä Ziebell ole enää syyllistynyt rikoksiin. Hänelle 28.7.2006 annetulla tuomiolla määrätystä vapausrangaistuksesta vielä suorittamatta oleva osa muunnettiin 16.6.2009 annetulla tuomiolla ehdolliseksi vankeudeksi. Ziebell meni naimisiin 30.12.2009, hänestä tuli isä ja hän ollut siitä lähtien töissä.

40 Ausländerbehörde (ulkomaalaisviranomainen) antoi 28.10.1996 Ziebelille ulkomaalaislainsäädännön perusteella varoituksen tämän siihenastisten rikosten takia.

41 Regierungspräsidium Stuttgart määräsi 6.3.2007 tekemällään päätöksellä Ziebellin karkotettavaksi ja määräsi päätöksen pantavaksi välittömästi täytäntöön. Päätöksen välitöntä täytäntöönpanoa kuitenkin lykättiin sen jälkeen.

42 Regierungspräsidium Stuttgart perusteli karkottamispäätöksensä sillä, että asianosaisen henkilön käytöksestä aiheutuu vakavaa häiriötä yleiselle järjestykselle ja että on olemassa konkreettinen ja merkittävä vaara siitä, että Ziebell syyllistyy uusiin vakaviin rikoksiin.

43 Verwaltungsgericht Stuttgart hylkäsi Ziebellin karkottamispäätöksestä nostaman kanteen 3.7.2007 antamallaan tuomiolla.

44 Ziebell valitti tästä tuomiosta Verwaltungsgerichtshof Baden-Württenbergille ja vaatii sitä kumoamaan kyseisen tuomion sekä karkottamispäätöksen, jota se koski. Valituksensa tueksi hän esittää, että direktiivillä 2004/38 on rajoitettu jäsenvaltioiden mahdollisuutta toteuttaa unionin kansalaisia koskevia karkottamistoimia. Ziebell katsoo yhtäältä, että koska unionin tuomioistuimen vakiintuneessa oikeuskäytännössä unionin kansalaisille myönnetyt takuut on saatettu koskemaan Turkin kansalaisia, jotka voivat vedota ETY:n ja Turkin väliseen assosiaatioon perustuvaan oikeuteen, ja toisaalta, että koska hän on oleskellut laillisesti vastaanottavassa jäsenvaltiossa yli kymmenen peräkkäisen vuoden ajan, hänen suojansa karkottamista vastaan määräytyy tästä lähtien kyseisen direktiivin 28 artiklan 3 kohdan a alakohdan perusteella. Tässä säännöksessä asetettu ratkaiseva edellytys, jonka mukaan karkottaminen on voitava perustella yleistä turvallisuutta koskevilla pakottavilla syillä, ei kuitenkaan täyttynyt hänen tapauksessaan.

45 Land Baden-Württenberg katsoo sen sijaan, että direktiivin 2004/38 28 artiklan 3 kohdan a alakohtaa ei ole sovellettava analogisesti Turkin kansalaisiin, joilla on oleskeluoikeus jossakin jäsenvaltiossa päätöksen N:o 1/80 nojalla. Nimittäin toisin kuin edellä mainitussa säännöksessä, saman päätöksen 14 artiklan 1 kohdassa, jota sovelletaan pääasiassa, syinä, joiden perusteella Turkin kansalaisten oleskelu vastaanottavan jäsenvaltion alueella voidaan päättää, ei mainita pelkästään yleistä turvallisuutta koskevia syitä vaan myös yleistä järjestystä ja kansanterveyttä koskevat syyt. ETY:n ja Turkin välinen assosiaatio ei merkitse Turkin kansalaisten, jotka voivat vedota tähän assosiaatioon perustuvaan oikeuteen, täydellistä rinnastamista unionin

kansalaisiin, vaan sen tarkoituksena on ainoastaan vapaan liikkuvuuden asteittainen käyttöönotto Turkin kansalaisten osalta.

46 Todettuaan, että sen määrittäminen, mitä merkityksellistä unionin säädöstä on käytettävä viitekehyksenä päätöksen N:o 1/80 14 artiklan 1 kohdan soveltamisessa pääasiassa, ei ole selvää, koska yhtäältä ei ole vielä olemassa unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä direktiivin 2004/38 analogisesta soveltamisesta ETY:n ja Turkin välisen assosiaation asiayhteydessä ja toisaalta koska direktiivi 64/221 on kumottu direktiivillä 2004/38, Verwaltungsgerichtshof Baden-Württenberg on päättänyt lykätä asian ratkaisemista 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 asianomainen jäsenvaltio on pannut sen täytäntöön, jolloin karkottaminen sallitaan vain jäsenvaltioiden määrittämien yleistä turvallisuutta koskevien pakottavien syiden perusteella?”

Ennakkoratkaisukysymyksen tarkastelu

47 Aivan aluksi on korostettava, että ennakkoratkaisupyyntö koskee sellaisen Turkin kansalaisen tilannetta, joka täytti ennen karkottamispäätöksen tekemistä pääasiassa kaikki ne edellytykset, jotka vaaditaan päätöksen N:o 1/80 7 artiklan ensimmäisen kohdan toisessa luetelmakohdassa tarkoitetun oikeusaseman saamiseen.

48 Unionin tuomioistuin on katsonut alun perin yhtäältä, että 7 artiklan ensimmäisellä kohdalla on välitön oikeusvaikutus jäsenvaltioissa, ja toisaalta, että tämän määräyksen kyseiselle Turkin kansalaiselle työn alalla antamat oikeudet merkitsevät välttämättä, että hänelle on tunnustettava vastaava oikeus oleskeluun vastaanottavan jäsenvaltion alueella (ks. mm. asia C-303/08, Bozkurt, tuomio 22.12.2010, Kok., s. I-13445, 31, 35 ja 36 kohta ja asia C-484/07, Pehlivan, tuomio 16.6.2011, Kok., s. I-5203, 39 ja 43 kohta).

49 Myös vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan päätöksen N:o 1/80 7 artiklan ensimmäisessä kohdassa määrätyt edellytykset täyttävä turkkilaisen työntekijän perheenjäsen voi menettää hänelle kyseisessä määräyksessä annetut oikeudet vain kahdessa tapauksessa eli joko silloin, kun turkkilaisen siirtolaisen oleskelu vastaanottavan jäsenvaltion alueella merkitsee hänen oman käyttäytymisensä takia todellista ja vakavaa vaaraa saman päätöksen 14 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulle yleiselle järjestykselle, turvallisuudelle tai kansanterveydelle, tai silloin, kun asianomainen on poistunut kyseisen valtion alueelta merkittäväksi ajaksi ilman perusteltua syytä (ks. mm. em. asia Bozkurt, tuomion 42 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja em. asia Pehlivan, tuomion 62 kohta).

50 Nyt kyseessä oleva ennakkoratkaisupyyntö koskee ensimmäistä näistä kahdesta päätöksen N:o 1/80 7 artiklan ensimmäisessä kohdassa Turkin kansalaisille annettujen oikeuksien menettämiseen johtavista olosuhteista ja tarkemmin sanottuna yleisen järjestyksen perusteella oleskeluoikeudesta tehtävän poikkeuksen, sellaisena kuin siitä on määrätty kyseisen päätöksen 14 artiklan 1 kohdassa, tarkan soveltamisalan määrittämistä pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa.

51 Asiassa on nimittäin kiistatonta, että Ziebellin kaltainen Turkin kansalainen voi silloin, kun hänellä on oleskeluoikeus vastaanottavassa jäsenvaltiossa päätöksen N:o 1/80 perusteella, pätevästi vedota tämän valtion tuomioistuimissa edellä mainittuun 14 artiklan 1 kohtaan tämän määräyksen vastaisen kansallisen toimenpiteen soveltamisen estämiseksi.

52 Palautettuaan mieliin vakiintuneen oikeuskäytännön, jonka mukaan sekä tässä määräyksessä tarkoitettua käsitettä yleinen järjestys että sen osalta merkityksellisiä arviointiperusteita ja niitä takuita, joihin kyseinen henkilö voi vedota tässä asiayhteydessä, on tulkittava analogisesti ETY:n perustamissopimuksen 48 artiklan 3 kohdan (josta on tullut EY:n perustamissopimuksen 48 artiklan 3 kohta, josta puolestaan on tullut EY 39 artiklan 3 kohta) yhteydessä unionin kansalaisten osalta hyväksyttyjen periaatteiden kanssa, sellaisena kuin tämä määräys on pantu täytäntöön ja sille on annettu konkreettinen muoto direktiivillä 64/221 (ks. mm. asia C-340/97, Nazli, tuomio 10.2.2000, Kok., s. I-957, 55, 56 ja 63 kohta; asia C-136/03, Dörr ja Ünal, tuomio 2.6.2005, Kok., s. I-4759, 62 ja 63 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja em. asia Bozkurt, tuomion 55 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen), Verwaltungsgerichtshof Baden-Württenberg kysyy unionin tuomioistuimelta, onko, koska tämä direktiivi on kumottu direktiivillä 2004/38 ja sen täytäntöönpanoaika on päättynyt, Turkin kansalaisiin sovellettava analogisesti tässä direktiivissä olevia sääntöjä.

53 Sellaisen Ziebellin kaltaisen Turkin kansalaisen, joka on asunut säännönmukaisesti ja keskeytyksettä yli kymmenen vuoden ajan vastaanottavassa jäsenvaltiossa, tilanteen osalta on erityisesti määriteltävä se, määräytyykö asianosaisen henkilön päätöksen N:o 1/80 14 artiklan 1 kohdan nojalla saama suoja karkottamista vastaan samojen sääntöjen mukaan, joita sovelletaan unionin kansalaisiin direktiivin 2004/38 28 artiklan 3 kohdan a alakohdan nojalla.

54 Ziebellin mukaan direktiivin 2004/38 28 artiklan 3 kohdan a alakohdan säännöksiä karkottamissuojasta on sovellettava analogisesti päätöksen N:o 1/80 14 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan kuuluvaan tilanteeseen.

55 Ziebell esittää perusteluina tulkinnalleen ensimmäiseksi, että yhtenä assosiaatiosopimuksen pääasiallisista tavoitteista on työntekijöiden vapaan liikkuvuuden täytäntöönpano, mikä on eräs EY:n perustamissopimuksen keskeisistä aspekteista, toiseksi, että tämän tuomion 52 kohdassa mieleen palautetussa vakiintuneessa oikeuskäytännössä jäsenvaltioiden kansalaisiin tältä osin sovellettavat periaatteet on saatettu koskemaan

assosiaatiosopimuksen määräyksen nojalla jonkin oikeuden saavia Turkin kansalaisia, ja kolmanneksi, että direktiivin 2004/38 27 ja 28 artikla ovat korvanneet unionin oikeuden nykytilassa direktiivin 64/221 säännöt. Tällainen analogia on perusteltua sitä suuremmalla syyllä siksi, että direktiivillä 2004/38 ainoastaan täsmennettiin unionin oikeudessa annettavaa suojaa karkotuksia vastaan, sellaisena kuin unionin tuomioistuin on tätä oikeutta tulkinnut, kodifioimalla vapaan liikkuvuuden ja oleskelun alalla olevien henkilökohtaisten oikeuksien, sellaisina kuin ne oli jo vahvistettu oikeuskäytännössä, ennen kuin viimeksi mainittu direktiivi tuli sovellettavaksi, keskeinen sisältö tekemättä sen osalta perustavanlaatuisia laajennuksia.

56 Ziebell katsoo tämän perusteella, että päätös, jossa hänet määrättiin karkotettavaksi Saksan alueelta, olisi voitu tehdä ainoastaan direktiivin 2004/38 28 artiklan 3 kohdan a alakohdassa tarkoitettujen ”yleistä turvallisuutta koskevien pakottavien syiden” perusteella. Asianomaisen henkilön tekemät rikokset eivät selvästikään ole tällaisia pakottavia syitä, eikä hänen karkottamisensa kyseisen valtion alueelta ole siten unionin oikeuden mukaista.

57 Ziebellin ehdottamaa unionin oikeuden tulkintaa ei voida kuitenkaan hyväksyä.

58 On totta, että tämän tuomion 52 kohdassa mieleen palautetun vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevien perustamissopimuksen artiklojen yhteydessä hyväksytyt periaatteet on saatettava koskemaan mahdollisuuksien mukaan sellaisia Turkin kansalaisia, joilla on oikeuksia ETY:n ja Turkin välisen assosiaation nojalla. Kuten yhteisöjen tuomioistuin on todennut, tällaisen analogisen tulkinnan ei ole koskettava pelkästään perustamissopimuksen edellä mainittuja artikloja itseään vaan myös näiden artiklojen perusteella tehtyjä johdetun oikeuden toimia, joiden tarkoituksena on panna nämä artiklat täytäntöön ja antaa niille konkreettinen muoto (ks. direktiivistä 64/221 mm. em. tuomio Dörr ja Ünal).

59 Niinpä yhteisöjen tuomioistuin on viitannut yleistä järjestystä koskevan poikkeuksen, sellaisena kuin siitä on määrätty päätöksen N:o 1/80 14 artiklan 1 kohdassa, soveltamisalan määrittämisessä siihen tulkintaan, jonka se on antanut tästä samasta poikkeuksesta, sellaisena kuin siitä on määrätty perustamissopimuksen 48 artiklan 3 kohdassa ja säädetty direktiivissä 64/221, jäsenvaltioiden kansalaisten vapaan liikkuvuuden alalla (ks. mm. em. asia Nazli).

60 Kuitenkin kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 42 kohdassa ja sitä seuraavissa kohdissa, unionin kansalaisten karkottamista vastaan saaman suojan järjestelmää, sellaisena kuin siitä säädetään direktiivin 2004/38 28 artiklan 3 kohdan a alakohdassa, ei ole mahdollista saattaa koskemaan Turkin kansalaisille karkottamista vastaan annettuja takuita päätöksen N:o 1/80 14 artiklan 1 kohdan soveltamisen yhteydessä.

61 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kansainvälistä sopimusta ei nimittäin ole tulkittava pelkästään sen sanamuodon perusteella vaan myös sen tavoitteiden valossa (ks. mm. lausunto 1/91, 14.12.1991, Kok., s. I-6079, Kok. Ep. XI, s. 565, 14 kohta ja asia C-416/96, El-Yassini, tuomio 2.3.1999, Kok., s. I-1209, 47 kohta).

62 Sen ratkaisemiseksi, onko unionin oikeuden säännöstä sovellettava analogisesti ETY:n ja Turkin välisen assosiaation yhteydessä, on näin ollen tärkeää verrata yhtäältä assosiaatiosopimuksen tarkoitusta sekä sitä asiayhteyttä, johon se kuuluu, ja toisaalta unionin oikeuden kyseessä olevan toimen tarkoitusta ja sitä asiayhteyttä, johon se kuuluu.

63 Ensinnäkin ETY:n ja Turkin välisestä assosiaatiosta on palautettava mieliin, että assosiaatiosopimuksen tavoitteena on sen 2 artiklan 1 kohdan mukaan edistää sopimuspuolten välisten kaupallisten ja taloudellisten suhteiden jatkuvaa ja tasapainoista vahvistumista muun muassa työntekijöiden vapaan liikkuvuuden avulla.

64 Kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 45 ja 46 kohdassa, ETY:n ja Turkin välisellä assosiaatiolla pyritään yksinomaan taloudelliseen tarkoitukseen.

65 Assosiaatiosopimuksen 12 artiklan sanamuodon mukaan ”sopimuspuolet tukeutuvat [EY 39], [EY 40] ja [EY 41] artiklaan toteuttaessaan välillään asteittain työntekijöiden vapaan liikkuvuuden”. Lisäpöytäkirjan 36 artiklassa vahvistetaan jäsenvaltioiden ja Turkin tasavallan välisen, asteittain toteutettavan työntekijöiden vapaan liikkuvuuden määräajat ja määrätään, että ”assosiaationeuvosto päättää tätä varten tarvittavista yksityiskohtaisista säännöistä”. Päätöksen N:o 1/80 tavoitteena on puolestaan sen kolmannen perustelukappaleen mukaan parantaa turkkilaisiin työntekijöihin ja heidän perheenjäseniinsä sosiaalialalla sovellettavaa järjestelmää.

66 Vakiintuneessa oikeuskäytännössä on asiassa C-434/93, Bozkurt, 6.6.1995 annetusta tuomiosta (Kok., s. I-1475, 19 ja 20 kohta) lähtien päätelty juuri näiden määräysten sanamuodosta ja tarkoituksesta, että EY 39–EY 41 artiklan yhteydessä hyväksytyt periaatteet on saatettava koskemaan mahdollisuuksien mukaan niitä Turkin kansalaisia, joille on tunnustettu oikeuksia ETY:n ja Turkin välisen assosiaation perusteella (ks. tämän tuomion 58 kohta).

67 Unionin tuomioistuin on todennut siitä lähtien erityisesti päätöksen N:o 1/80 14 artiklan 1 kohdan mukaisen yleiseen järjestykseen liittyvän poikkeuksen soveltamisalasta, että sen osalta on viitattava siihen, miten samaa poikkeusta on tulkittu jäsenvaltioiden kansalaisten vapaan liikkuvuuden osalta. Tuomioistuin täsmensi tässä asiayhteydessä, että tällainen tulkinta on sitäkin perustellumpi, kun kyseinen päätöksen N:o 1/80 määräys on sanamuodoltaan lähes sama kuin EY 39 artiklan 3 kohta (ks. mm. asia C-349/06, Polat, tuomio 4.10.2007, Kok., s. I-8167, 30 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

68 Tästä seuraa, että unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan tällainen unionin oikeuteen perustuvan liikkumista koskevan perusvapauden taustalla olevien periaatteiden saattaminen koskemaan Turkin kansalaisia on perusteltua ainoastaan ETY:n ja Turkin välisen assosiaation tavoitteen, joka on työntekijöiden vapaan liikkuvuuden asteittainen toteuttaminen, sellaisena kuin tämä tavoite on ilmaistu assosiaatiosopimuksen 12 artiklassa, perusteella (ks. mm. em. asia Dörr ja Ünal, tuomion 66 kohta). Tässä artiklassa, jossa viitataan työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskeviin perustamissopimuksen artikloihin, vahvistetaan kuitenkin, että assosiaatio perustuu yksinomaan taloudelliseen päämäärään.

69 Kyseisestä unionin oikeudesta on toiseksi todettava, että direktiivi 2004/38 perustuu EY 12, EY 18, EY 40, EY 44 ja EY 52 artiklaan. Tämän direktiivin, jolla ei pelkästään pyritä puhtaasti taloudelliseen päämäärään, tavoitteena on helpottaa sen unionin kansalaisille perustamissopimuksessa suoraan myönnetyn henkilökohtaisen perusoikeuden, joka on liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, käyttämistä, ja direktiivin tavoitteena on erityisesti tehostaa kyseistä oikeutta (ks. asia C-145/09, Tsakouridis, tuomio 23.11.2010, Kok., s. I-11979, 23 kohta).

70 Edellä mainitulla direktiivillä otetaan karkottamistoimia vastaan käyttöön huomattavasti vahvistettu suojajärjestelmä, jossa annettavat takuut ovat sitä suurempia, mitä paremmin unionin kansalaiset ovat kotoutuneet vastaanottavaan jäsenvaltioon (ks. em. asia Tsakouridis, tuomion 25–28 sekä 40 ja 41 kohta).

71 Päätöksen N:o 1/80 14 artiklan 1 kohdassa ei sitä paitsi ole vastinetta direktiivin 2004/38 28 artiklan 3 kohdan a alakohdassa olevalle käsitteelle yleistä turvallisuutta koskevat ”pakottavat syyt”, joka koskee yleiselle turvallisuudelle aiheutuvaa haittaa, joka on erityisen vakava, ja joka mahdollistaa karkottamisen ainoastaan poikkeuksellisissa olosuhteissa (em. asia Tsakouridis, tuomion 40 ja 41 kohta).

72 Tästä vertailusta ilmenee, että toisin kuin unionin oikeudessa, sellaisena kuin se seuraa direktiivistä 2004/38, ETY:n ja Turkin välisellä assosiaatiolla pyritään ainoastaan puhtaasti taloudelliseen päämäärään ja siinä rajoitutaan ainoastaan toteuttamaan työntekijöiden vapaa liikkuvuus asteittain.

73 Sen sijaan käsite unionin kansalaisuus, joka seuraa yksistään siitä seikasta, että henkilöllä on jonkin jäsenvaltion kansalaisuus, ilman että hän olisi työntekijän ominaisuudessa, ja joka on vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tarkoitettu jäsenvaltioiden kansalaisten perustavanlaatuiseksi asemaksi (ks. mm. asia C-413/99, Baumbast ja R, tuomio 17.9.2002, Kok., s. I-7091, 82 kohta ja asia C-34/09, Ruiz Zambrano, tuomio 8.3.2011, Kok., s. I-1177, 41 kohta), sellaisena kuin se on määritelty EY 17–EY 21 artiklassa, on unionin oikeuden, sellaisena kuin se on sen kehityksen nykytilassa, oma käsite, ja sen takia on perusteltua, että karkottamista vastaan annettavat huomattavasti vahvistetut takeet, sellaisina kuin ne ovat direktiivin 2004/38 28 artiklan 3 kohdan a alakohdassa, tunnustetaan yksistään unionin kansalaisille.

74 Tästä seuraa siten, että koska ETY:n ja Turkin välistä assosiaatiota koskevien sääntöjen ja unionin kansalaisuutta koskevan unionin oikeuden välillä ei ole huomattavia eroja pelkästään niiden sanamuodon vaan myös niiden tavoitteen ja tarkoituksen osalta, näitä kyseessä olevia kahta oikeudellista järjestelmää ei voida katsoa toisiaan vastaaviksi, joten karkottamista vastaan annettavan suojan järjestelmää, jota direktiivin 2004/38 28 artiklan 3 kohdan a alakohdan nojalla sovelletaan unionin kansalaisiin, ei voida soveltaa mutatis mutandis määritettäessä päätöksen N:o 1/80 14 artiklan 1 kohdan merkitystä ja soveltamisalaa.

75 Näiden tarkennusten jälkeen ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle on vielä esitettävä, jotta sille voidaan antaa hyödyllinen vastaus, tiettyjä tulkintaan liittyviä seikkoja päätöksen N:o 1/80 14 artiklan 1 kohdan konkreettisesta soveltamisalasta ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen käsiteltävänä olevan asian kaltaisessa asiassa.

76 Kuten tämän tuomion 52, 58 ja 59 kohdassa on jo todettu, unionin tuomioistuin on perinteisesti viitannut päätöksen N:o 1/80 kyseisen määräyksen merkityksen ja soveltamisalan määrittämistä varten direktiivissä 64/221 ilmaistuihin periaatteisiin.

77 Kyseinen direktiivi on kuitenkin kumottu direktiivillä 2004/38, ja viimeksi mainitun direktiivin 38 artiklan 3 kohdassa säädetään, että kumottuihin direktiiveihin tehtyjä viittauksia pidetään direktiiviin 2004/38 tehtyinä viittauksina.

78 Kuitenkin pääasian kaltaisessa tapauksessa, jossa direktiivin 2004/38 merkityksellistä säännöstä ei ole sovellettava analogisesti (ks. tämän tuomion 74 kohta), on määriteltävä toinen unionin oikeuteen kuuluva viitekehys päätöksen N:o 1/80 14 artiklan 1 kohdan soveltamista varten.

79 Edellä mainittu kehys on silloin, kun kyseessä on Ziebellin kaltainen ulkomaalainen, joka on oleskellut vastaanottavassa jäsenvaltiossa laillisesti keskeytyksettä yli kymmenen vuoden ajan, direktiivin 2003/109 12 artikla, joka on silloin, kun ETY:n ja Turkin välistä assosiaatiota koskevassa oikeudessa ei ole suotuisampia sääntöjä, sääntö, jolla annetaan vähimmäissuoja kaikkien sellaisten kolmannen maan kansalaisten karkottamista vastaan, joilla on jäsenvaltion alueella pitkään ja säännönmukaisesti oleskelleen henkilön asema.

80 Tästä säännöksestä seuraa ensinnäkin, että kyseinen jäsenvaltion alueella pitkään oleskellut henkilö voidaan karkottaa ainoastaan, jos hän muodostaa yleiselle järjestykselle tai yleiselle turvallisuudelle todellisen ja riittävän vakavan uhan. Karkottamispäätöstä ei lisäksi voida perustella taloudellisin syin. Ennen kuin vastaanottavan jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset voivat tehdä sellaisen päätöksen, niiden on otettava huomioon asiaomaisen henkilön oleskelun kesto jäsenvaltion alueella, tämän ikä, karkotuksen seuraukset kyseiselle henkilölle ja hänen perheenjäsenilleen ja kyseisen henkilön siteet oleskelumaahan tai siteiden puuttuminen kotimaahan.

81 Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä, joka koskee yleiseen järjestykseen perustuvaa poikkeusta työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta silloin, kun kyse on unionin jäsenvaltioiden kansalaisista, sellaisena kuin poikkeuksesta on määrätty perustamissopimuksessa ja sitä sovelletaan analogisesti ETY:n ja Turkin assosiaation yhteydessä, seuraa lisäksi, että kyseisellä poikkeuksella poiketaan tästä perusvapaudesta ja sitä on tulkittava suppeasti, eivätkä jäsenvaltiot voi yksipuolisesti määritellä sen soveltamisalaa (ks. mm. em. asia Bozkurt, tuomio 22.12.2010, 56 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

82 Siten yleisen järjestyksen ja yleisen turvallisuuden perusteella perusteltuja toimenpiteitä voidaan toteuttaa ainoastaan silloin, jos toimivaltaisten kansallisten viranomaisten tapaus tapaukselta suorittaman arvioinnin jälkeen osoittautuu, että kyseisen henkilön oma käyttäytyminen muodostaa nykyisin todellisen ja riittävän vakavan vaaran, joka vaikuttaa johonkin yhteiskunnan olennaiseen etuun. Viranomaisten on tässä arvioinnissa lisäksi huolehdittava sekä suhteellisuusperiaatteen että asianomaisen henkilön perusoikeuksien ja erityisesti yksityiselämää ja perhe-elämää koskevan oikeuden kunnioittamisesta (ks. vastaavasti em. asia Bozkurt, tuomio 22.12.2010, 57–60 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

83 Tällaisia toimenpiteitä ei siis voida määrätä automaattisesti rikostuomion perusteella tai sellaisen yleisestävyyden vuoksi, jonka tarkoituksena on ehkäistä muiden ulkomaalaisten suorittamia rikoksia (ks. em. asia Bozkurt, tuomio 22.12.2010, 58 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Jos henkilön useat aikaisemmat rikostuomiot ovat sellaisenaan merkityksettömiä sellaisen karkottamisen perustelemisen kannalta, jossa Turkin kansalaiselta evätään hänelle välittömästi päätöksen N:o 1/80 perusteella kuuluvat oikeudet (ks. em. asia Polat, tuomion 36 kohta), saman on pädettävä sitä suuremmalla syyllä karkottamisen perustelemiseen kyseiselle henkilölle määrätyn vankeuden pituudella.

84 Ajankohdasta, jota on pidettävä merkittävänä määritettäessä sitä, onko yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle koituva konkreettinen uhka luonteeltaan välitön, on palautettava mieliin myös se, että kansallisten tuomioistuinten on Turkin kansalaisen karkottamispäätöksen lainmukaisuutta tutkiessaan otettava huomioon

toimivaltaisten viranomaisten tekemän viimeisimmän päätöksen jälkeen tapahtuneet tosiseikat, jotka voivat osoittaa, että päätöksen kohteena olevan henkilön käyttäytymisen kyseessä olevalle olennaiselle edulle aiheuttama välitön uhka on poistunut tai pienentynyt huomattavasti (ks. mm. asia C-467/02, Cetinkaya, tuomio 11.11.2004, Kok., s. I-10895, 47 kohta).

85 Kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 62–65 kohdassa, ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on Ziebellin nykyisen tilanteen perusteella näin ollen verrattava yhtäältä Ziebellin oleskeluoikeuteen vastaanottavan jäsenvaltion tavoitteleman hyväksytyn päämäärän suojelun perusteella suunniteltua puuttumista ja toisaalta sitä, ovatko ne kotouttamista koskevat tekijät, joiden ansiosta asianomainen henkilö voi uudelleen sopeutua vastaanottavan jäsenvaltion yhteiskuntaan, paikkansapitäviä. Edellä mainitun tuomioistuimen on tätä varten arvioitava erityisesti sitä, muodostaako Turkin kansalaisen käyttäytyminen nykyisin riittävän vakavan uhan, joka vaikuttaa johonkin yhteiskunnan olennaiseen etuun, ottamalla asianmukaisesti huomioon kaikki asianomaisen henkilön tilanteen tunnusomaiset konkreettiset olosuhteet, joihin eivät kuulu ainoastaan unionin tuomioistuimen istunnossa esitetyn kaltaiset seikat (ks. tämän tuomion 39 kohta) vaan myös kyseisen ulkomaalaisen erityisen kiinteät siteet Saksan liittotasavallan, jossa hän syntynyt ja elänyt säännönmukaisesti keskeytyksettä yli 35 vuoden ajan ja jossa hän on sen jälkeen solminut avioliiton tämän jäsenvaltion kansalaisen kanssa ja jossa hän käy töissä, yhteiskuntaan.

86 Kaikkien edellä olevien seikkojen perusteella esitettyyn ennakkoratkaisukysymykseen on vastattava, että päätöksen N:o 1/80 14 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että

– Turkin kansalaisille tässä määräyksessä karkottamista vastaan myönnettävän suojan soveltamisala ei ole sama kuin unionin kansalaisille direktiivin 2004/38 28 artiklan 3 kohdan a alakohdan nojalla annetun suojan soveltamisala, joten unionin

kansalaisten karkottamista vastaan saaman suojan järjestelmää ei voida soveltaa mutatis mutandis Turkin kansalaisiin määritettäessä kyseisen 14 artiklan 1 kohdan merkitystä ja soveltamisalaa

– kyseinen päätöksen N:o 1/80 määräys ei ole esteenä sille, että yleistä järjestystä koskeviin syihin perustuva karkottamistoimi toteutetaan sellaista Turkin kansalaista vastaan, jolla on edellä mainitun päätöksen 7 artiklan ensimmäisen kohdan toisessa luetelmakohdassa tarkoitettu oikeusasema, jos asianomaisen henkilön oma käyttäytyminen muodostaa nykyisin todellisen ja riittävän vakavan uhan, joka vaikuttaa johonkin vastaanottavan jäsenvaltion yhteiskunnan olennaiseen etuun, ja toimi on välttämätön tämän edun turvaamiseksi. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on arvioitava kaikkien kyseisen Turkin kansalaisen tilanteen tunnusomaisten merkityksellisten seikkojen perusteella, onko tällainen toimi oikeudellisesti perusteltu pääasiassa.

Oikeudenkäyntikulut

87 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (ensimmäinen jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

Euroopan talousyhteisön ja Turkin välisellä assosiaatiosopimuksella, jonka allekirjoittivat Ankarassa 12.9.1963 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

– **Turkin kansalaisille tässä määräyksessä karkottamista vastaan myönnettävän suojan soveltamisala ei ole sama kuin unionin kansalaisille 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 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/38/EY 28 artiklan 3 kohdan a alakohdan nojalla annetun suojan soveltamisala, joten unionin kansalaisten karkottamista vastaan saaman suojan järjestelmää ei voida soveltaa mutatis mutandis Turkin kansalaisiin määritettäessä kyseisen 14 artiklan 1 kohdan merkitystä ja soveltamisalaa**

– **kyseinen päätöksen N:o 1/80 määräys ei ole esteenä sille, että yleistä järjestystä koskeviin syihin perustuva karkottamistoimi toteutetaan sellaista Turkin kansalaista vastaan, jolla on edellä mainitun päätöksen 7 artiklan ensimmäisen kohdan toisessa luetelmakohdassa tarkoitettu oikeusasema, jos asianomaisen henkilön oma käyttäytyminen muodostaa nykyisin todellisen ja riittävän vakavan uhan, joka vaikuttaa johonkin vastaanottavan jäsenvaltion yhteiskunnan olennaiseen etuun, ja toimi on välttämätön tämän edun turvaamiseksi. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on arvioitava kaikkien kyseisen Turkin kansalaisen tilanteen tunnusomaisten merkityksellisten seikkojen perusteella, onko tällainen toimi oikeudellisesti perusteltu pääasiassa.**

Allekirjoitukset