DOMSTOLENS DOM (FÖRSTA AVDELNINGEN)

den 8 december 2011 *

I mål C-371/08,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 234 EG, framställd av Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Tyskland) genom beslut av den 22 juli 2008, som inkom till domstolen den 14 augusti 2008, i målet

Nural Ziebell

mot

Land Baden-Württemberg,

meddelar

DOMSTOLEN (första avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden A. Tizzano samt domarna A. Borg Barthet, M. Ilešič, J.-J. Kasel (referent) och M. Berger,

* Rättegångsspråk: tyska.

generaladvokat: Y. Bot,
justitiesekreterare: handläggaren K. Malacek,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 3 mars 2011,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

— Nural Ziebell, genom B. Fresenius och R. Gutmann, Rechtsanwälte,

— Land Baden-Württemberg, genom M. Schenk, i egenskap av ombud,

— Tysklands regering, genom M. Lumma och N. Graf Vitzthum, båda i egenskap av ombud,

— Danmarks regering, genom J. Bering Liisberg och R. Holdgaard, båda i egenskap av ombud,

— Estlands regering, genom M. Linntam, i egenskap av ombud,

— Greklands regering, genom G. Karipsiadis och T. Papadopoulou, båda i egenskap av ombud,

— Förenade kungarikets regering, genom I. Rao och C. Murrell, båda i egenskap av ombud, biträdda av T. Eicke, barrister,

— Europeiska kommissionen, genom G. Rozet och V. Kreuschitz, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 14 april 2011 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 14.1 i associeringsrådets beslut nr 1/80 av den 19 september 1980 om utveckling av associeringen (nedan kallat beslut nr 1/80). Associeringsrådet inrättades genom avtalet om upprättandet av en associering mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Turkiet, som undertecknades den 12 september 1963 i Ankara av Republiken Turkiet, å ena sidan, och av medlemsstaterna i EEG och gemenskapen, å andra sidan, och som ingicks, godkändes och bekräftades för gemenskapens räkning genom rådets beslut 64/732/EEG av den 23 december 1963 (EGT 217, 1964, s. 3685) (nedan kallade associeringsavtalet respektive associeringen EEG–Turkiet). Begäran avser även tolkningen av artikel 28.3 a i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/

EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG (EUT L 158, s. 77, och rättelser i EUT L 229, s. 35, och EUT L 197, 2005, s. 34).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan Nural Ziebell, en turkisk medborgare som hette ”Örnek” innan han gifte sig med en tysk medborgare, och Land Baden-Württemberg. Målet rör utvisning av Nural Ziebell från Tyskland.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätten

Associeringen EEG–Turkiet

— Associeringsavtalet

3 Enligt artikel 2.1 i associeringsavtalet har detta till syfte att främja ett fortlöpande och väl avvägt stärkande av de ekonomiska och handelsmässiga förbindelserna mellan de avtalsslutande parterna, inklusive på området för arbetskraft. Detta ska ske genom att fri rörlighet för arbetstagare stegvis genomförs (artikel 12 i associeringsavtalet)

samt genom att inskränkningar i etableringsfriheten (artikel 13 i nämnda avtal) och i friheten att tillhandahålla tjänster (artikel 14 i samma avtal) undanröjs, i syfte att höja levnadsstandarden för det turkiska folket och underlätta en framtida anslutning av Republiken Turkiet till gemenskapen (fjärde skälet i ingressen och artikel 28 i avtalet).

4 I associeringsavtalet föreskrivs härvid en förberedande fas för att ge Republiken Turkiet tillfälle att stärka sin ekonomi med gemenskapens hjälp (artikel 3 i avtalet). Vidare föreskrivs i avtalet en övergångsfas då en tullunion stegvis ska införas och parternas ekonomiska politik tillnärmas (artikel 4 i nämnda avtal). Slutligen föreskrivs en slutfas som bygger på att en tullunion införts och innebär en intensifierad samordning av de avtalsslutande parternas ekonomiska politik (artikel 5 i samma avtal).

5 Artikel 6 i associeringsavtalet har följande lydelse:

”För att säkerställa associeringsordningens tillämpning och gradvisa utveckling, skall de avtalsslutande parterna sammanträda inom ett associeringsråd som verkar inom gränserna för de befogenheter som detta råd har enligt [associerings]avtalet.”

6 Artikel 8 i associeringsavtalet återfinns i avdelning II, med rubriken ”Genomförande av övergångsfasen”, och har följande lydelse:

”För att genomföra de i artikel 4 fastställda målen, beslutar associeringsrådet, innan övergångsfasen inleds och enligt det förfarande som föreskrivs i artikel 1 i tilläggsprotokollet, villkoren, formerna och hastigheten för genomförandet av bestämmelserna

på de områden, behandlade i [EG-fördraget], som skall beaktas, i synnerhet de som anges i denna del, samt varje skyddsklausul som kan komma att krävas."

7 I artikel 12 i associeringsavtalet, som också återfinns i avdelning II, kapitel 3, med rubriken "Övriga bestämmelser av ekonomisk karaktär", föreskrivs följande:

"De avtalsslutande parterna skall vägledas av artiklarna [39 EG, 40 EG och 41 EG] för att stegvis genomföra fri rörlighet för arbetstagare mellan sig."

8 I artikel 22.1 i associeringsavtalet föreskrivs följande:

"Associeringsrådet har befogenhet att fatta beslut för att genomföra [associerings] avtalets mål och i de fall som föreskrivs i detta. Vardera parten är skyldig att vidta nödvändiga åtgärder för att genomföra de beslut som fattats. ..."

— Tilläggsprotokollet

9 Det tilläggsprotokoll som undertecknades i Bryssel den 23 november 1970 och som ingicks, godkändes och bekräftades för gemenskapens räkning genom rådets förordning (EEG) nr 2760/72 av den 19 december 1972 (EGT L 293, s. 1; svensk specialutgåva, område 11, volym 1, s. 130) (nedan kallat tilläggsprotokollet), utgör enligt

artikel 62 i detsamma en integrerad del av associeringsavtalet. I artikel 1 i protokollet fastställs villkoren för, den närmare utformningen av och tidsplanen för genomförandet av den övergångsfas som föreskrivs i artikel 4 i avtalet.

10 Tilläggsprotokollet innehåller en avdelning II, med rubriken ”Rörlighet för personer och tjänster”. Kapitel I i denna avdelning avser ”[a]rbetstagare”, och kapitel II avser [e]tablering, tjänster och transporter.

11 I artikel 36 i tilläggsprotokollet, som ingår i kapitel I, föreskrivs att den fria rörligheten för arbetstagare mellan gemenskapens medlemsstater och Turkiet ska genomföras etappvis enligt principerna i artikel 12 i associeringsavtalet under perioden mellan utgången av det tolfte året och utgången av det tjugoandra året efter ikraftträdandet av det nämnda avtalet. Vidare föreskrivs att associeringsrådet ska fastställa de bestämmelser som är nödvändiga för detta syfte.

— Beslut nr 1/80

12 Beslut nr 1/80 antogs av det associeringsråd som inrättades genom associeringsavtalet. Associeringsrådet består av dels medlemmar av medlemsstaternas regeringar samt ledamöter av Europeiska unionens råd och Europeiska gemenskapernas kommission, dels medlemmar av den turkiska regeringen.

13 I beslutets tredje skäl anges att det syftar till att inom det sociala området förbättra de regler som gäller för turkiska arbetstagare och deras familjemedlemmar, i förhållande till de regler som infördes genom beslut nr 2/76 om genomförande av artikel 12 i associeringsavtalet, vilket associeringsrådet antog den 20 december 1976.

14 Artikel 7 första stycket i beslut nr 1/80 ingår i kapitel II i detsamma, med rubriken ”Sociala bestämmelser”, del 1, beträffande ”[f]rågor avseende anställning och fri rörlighet för arbetstagare”, och har följande lydelse:

”När en turkisk arbetstagare tillhör den reguljära arbetsmarknaden i en medlemsstat har dennes familjemedlemmar, under förutsättning att de har fått tillstånd att förena sig med honom,

— rätt att efter minst tre års laglig bosättning i den medlemsstaten, och med förbehåll för den företrädesrätt som tillkommer arbetstagare från gemenskapens medlemsstater, anta erbjudanden om anställning,

— rätt att efter minst fem års laglig bosättning i den medlemsstaten utöva valfri avlönad verksamhet.”

15 Artikel 14 i beslut nr 1/80, som ingår i samma del 1, har följande lydelse:

”1. Tillämpningen av bestämmelserna i detta avsnitt ska inte påverka begränsningar som grundas på hänsyn till allmän ordning, allmän säkerhet och folkhälsan.

2. Bestämmelserna påverkar inte de rättigheter och skyldigheter som följer av nationell lagstiftning eller bilaterala avtal mellan Turkiet och gemenskapens medlemsstater, om det i dessa föreskrivs förmånligare bestämmelser för sina medborgare.”

Direktiv 2003/109/EG

16 I skälen 1 och 2 i rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning (EUT L 16, 2004, s. 44), anges följande:

”(1) För att gradvis upprätta ett område med frihet, säkerhet och rättvisa föreskrivs i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen dels att det skall vidtas åtgärder som syftar till att säkerställa den fria rörligheten för personer, och i samband därmed direkt relaterade stödåtgärder avseende kontroller vid yttre gränser, asyl och invandring, dels att det skall vidtas åtgärder som rör asyl, invandring och skydd av rättigheter för tredjelandsmedborgare.

(2) Vid sitt extra möte i Tammerfors den 15-16 oktober 1999 konstaterade rådet att den rättsliga ställningen för tredjelandsmedborgare bör tillnärmas den som medlemsstaternas medborgare åtnjuter och att en person som har vistats lagligen i en medlemsstat under en tid som skall fastställas och som har uppehållstillstånd för längre tid bör i den medlemsstaten beviljas en uppsättning enhetliga rättigheter som ligger så nära EU-medborgarnas rättigheter som möjligt.”

17 I skäl 6 i direktivet anges följande:

”Det viktigaste kriteriet för att kunna förvärva ställning som varaktigt bosatt bör vara bosättningstiden inom en medlemsstats territorium. Bosättningen bör ha varit laglig och oavbruten för att vittna om personens förankring i landet. …”

18 I skälen 8 och 16 i samma direktiv anges följande:

”(8) Tredjelandsmedborgare som önskar förvärva och bevara ställning som varaktigt bosatta bör inte utgöra ett hot mot allmän ordning och säkerhet. Begreppet allmän ordning får inbegripa fällande dom för allvarligt brott.

(16) Varaktigt bosatta bör åtnjuta förstärkt skydd mot utvisning. Detta skydd är baserat på kriterier som fastställts i praxis från Europadomstolen för de mänskliga rättigheterna. …”

19 I artikel 2 i direktiv 2003/109 föreskrivs följande:

”I detta direktiv avses med

a) *tredjelandsmedborgare*: personer som inte är unionsmedborgare enligt artikel 17.1 i fördraget,

b) *varaktigt bosatt*: tredjelandsmedborgare som har ställning som varaktigt bosatt i enlighet med artiklarna 4–7,

…”

20 I artikel 3.1 i direktivet föreskrivs att direktivet ”skall tillämpas på tredjelandsmedborgare som är lagligen bosatta på en medlemsstats territorium”.

21 I artikel 3.3 föreskrivs följande:

”Detta direktiv skall inte påverka tillämpningen av förmånligare bestämmelser i

a) bilaterala och multilaterala avtal mellan gemenskapen eller gemenskapen och dess medlemsstater, å ena sidan, och tredje land, å den andra,

…”

22 Enligt artikel 4.1 i direktiv 2003/109 ska en medlemsstat bevilja tredjelandsmedborgare, som varit lagligen och oavbrutet bosatta inom dess territorium i fem år, ställning som varaktigt bosatta.

23 Artikel 12 i samma direktiv, med rubriken ”Skydd mot utvisning”, har följande lydelse:

”1. Medlemsstaterna får fatta beslut om utvisning av en varaktigt bosatt tredjelandsmedborgare endast om han/hon utgör ett reellt och tillräckligt allvarligt hot mot allmän ordning eller säkerhet.

2. Beslutet i punkt 1 får inte grundas på ekonomiska överväganden.

3. Innan beslut om utvisning av en varaktigt bosatt fattas skall medlemsstaterna beakta

a) hur länge bosättningen i medlemsstaten har varat,

b) den berörda personens ålder,

c) följderna för vederbörande och dennes familjemedlemmar,

d) banden med bosättningslandet eller avsaknaden av band med ursprungslandet.

…”

Direktiv 2004/38

24 I skäl 3 i direktiv 2004/38 anges följande:

”Unionsmedborgarskap bör vara grundläggande status för medborgarna i medlemsstaterna när de utövar sin rätt att fritt röra sig och uppehålla sig. Det är därför nödvändigt att kodifiera och se över existerande gemenskapsinstrument som var för sig behandlar … arbetstagare, [egenföretagare,] studenter och andra … personer [som saknar anställning] för att förenkla och stärka rätten att fritt röra sig och uppehålla sig för alla unionsmedborgare.”

25 I skäl 22 i direktivet anges följande:

”Enligt fördraget kan rätten att fritt röra sig och uppehålla sig begränsas av hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa. För att säkerställa en snävare definition av de omständigheter och rättssäkerhetsgarantier som avgör om unionsmedborgare eller familjemedlemmar kan nekas inresa eller utvisas, bör detta direktiv ersätta rådets direktiv 64/221/EEG av den 25 februari 1964 om samordningen av särskilda åtgärder som gäller utländska medborgares rörlighet och bosättning och som är berättigade med hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa [(EGT 56, s. 850; svensk specialutgåva, område 5, volym 1, s. 28), i dess lydelse enligt rådets direktiv 75/35/EEG av den 17 december 1974 (EGT L 14, 1975, s. 14; svensk specialutgåva, område 6, volym 1, s. 175) (nedan kallat direktiv 64/221)].”

26 Skälen 23 och 24 i direktiv 2004/38 har följande lydelse:

”(23) Utvisning av unionsmedborgare och deras familjemedlemmar av hänsyn till allmän ordning eller säkerhet är en långtgående åtgärd, som allvarligt kan skada personer som, efter att ha utnyttjat de rättigheter och friheter som de erhåller

genom fördraget, verkligen har integrerats i den mottagande medlemsstaten. Räckvidden för sådana åtgärder bör därför begränsas i enlighet med proportionalitetsprincipen, för att ta hänsyn till i vilken grad de berörda personerna har integrerats, hur länge de har vistats i den mottagande medlemsstaten, till deras ålder och hälsotillstånd, deras familjesituation och ekonomiska situation och deras anknytning till ursprungslandet.

(24) Ju högre graden av unionsmedborgarnas och deras familjemedlemmars integrering i den mottagande medlemsstaten är, desto högre bör följaktligen graden av skydd mot utvisning vara. Endast i undantagsfall, av tvingande hänsyn till den allmänna säkerheten, bör utvisning användas mot personer som har varit bosatta under flera år i den mottagande medlemsstaten, i synnerhet om de är födda där och har bott där hela sitt liv. Likaså bör det endast i undantagsfall vara tillåtet att utvisa underåriga, eftersom förbindelsen med familjen bör skyddas, i enlighet med FN:s konvention om barnets rättigheter av den 20 november 1989."

27 I artikel 16.1 i direktivet föreskrivs följande:

"Unionsmedborgare som har uppehållit sig lagligt under en fortlöpande period av fem år i den mottagande medlemsstaten skall ha permanent uppehållsrätt där. …"

28 Artikel 27.1 och 27.2 i direktivet har följande lydelse:

”1. Med förbehåll för bestämmelserna i detta kapitel får medlemsstaterna begränsa den fria rörligheten för unionsmedborgare och deras familjemedlemmar, oavsett medborgarskap, av hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa. Sådana hänsyn får inte åberopas för att tjäna ekonomiska syften.

2. Åtgärder som vidtas med hänsyn till allmän ordning eller säkerhet skall överensstämma med proportionalitetsprincipen och uteslutande vara grundade på vederbörandes personliga beteende. Tidigare straffdomar [*] skall inte i sig utgöra skäl för sådana åtgärder. [*I enlighet med terminologin i rättsakterna på området för straffrättsligt samarbete används nedan uttrycket brottmålsdomar i stället för straffdomar. Övers. anm.]

Den berörda personens personliga beteende måste utgöra ett verkligt, faktiskt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse. Motiveringar som inte beaktar omständigheterna i det enskilda fallet eller som tar allmänpreventiva hänsyn skall inte accepteras.”

29 Artikel 28 i samma direktiv, med rubriken ”Skydd mot utvisning” har följande lydelse:

”1. Innan den fattar ett beslut om utvisning av hänsyn till allmän ordning eller säkerhet skall den mottagande medlemsstaten beakta sådana faktorer som längden av personens uppehåll inom dess territorium, personens ålder, hälsotillstånd, familjesituation, ekonomiska situation, sociala och kulturella integrering i den mottagande medlemsstaten och banden till ursprungslandet.

2. Den mottagande medlemsstaten får inte fatta beslut om utvisning av unionsmedborgare eller deras familjemedlemmar, oavsett medborgarskap, som har permanent uppehållsrätt på dess territorium, utom i de fall det föreligger ett allvarligt hot mot allmän ordning eller säkerhet.

3. Beslut om utvisning av unionsmedborgare får inte fattas, utom om beslutet grundar sig på tvingande hänsyn till allmän säkerhet såsom de definieras av medlemsstaterna, om de

a) har uppehållit sig i den mottagande medlemsstaten under de tio föregående åren, eller

b) är underåriga, utom i de fall utvisningen är nödvändig för barnets bästa enligt Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter av den 20 november 1989.”

Den nationella lagstiftningen

30 Såsom framgår av beslutet om hänskjutande innehåller lagen om utländska medborgares uppehåll, förvärvsarbete och integration i Tyskland (Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet

– Aufenthaltsgesetz) av den 30 juli 2004 (BGBl. 2004 I, s. 1950), i dess lydelse vid tidpunkten för omständigheterna i målet vid den nationella domstolen, följande bestämmelser:

”53 § – Obligatorisk utvisning

En utländsk medborgare ska utvisas

1. när denne enligt lagakraftvunnen dom har blivit dömd till minst tre års frihetsberövande straff eller till särskilt straff för unga lagöverträdare för ett eller flera uppsåtliga brott, eller när denne enligt lagakraftvunnen dom har blivit dömd för uppsåtliga brott till flera frihetsberövande straff eller till särskilt straff för unga lagöverträdare om sammanlagt minst tre år under en femårsperiod, eller när denne enligt den senaste lagakraftvunna domen blivit dömd till internering [Sicherungsverwahrung].

…

55 § – Utvisning efter skönsmässig bedömning

1. En utländsk medborgare kan utvisas om dennes vistelse i landet undergräver allmän ordning eller säkerhet eller andra av Förbundsrepubliken Tysklands väsentliga intressen.

…

56 § – Särskilt skydd mot utvisning

(1) En utländsk medborgare som

1. har ett permanent uppehållstillstånd och lagligen uppehållit sig i Tyskland under minst fem år

…

åtnjuter särskilt skydd mot utvisning. Utvisning får endast ske om det föreligger allvarliga hot mot allmän ordning eller säkerhet. Sådana skäl föreligger i regel i de fall som anges i 53 § och 54 § 5, 5a och 7. Om villkoren i 53 § är uppfyllda ska den utländske medborgaren i allmänhet utvisas. Om villkoren i 54 § är uppfyllda fattas ett skönsmässigt beslut angående huruvida den utländske medborgaren ska utvisas.

…”

31 I lagen om fri rörlighet för unionsmedborgare (Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern – Freizügigkeitsgesetz/EU), av den 30 juli 2004 (BGBl. 2004 I,

s. 1950), i dess lydelse vid tidpunkten för omständigheterna i målet vid den nationella domstolen, föreskrivs bland annat följande:

”1 § – Tillämpningsområde

Denna lag reglerar inresa och uppehåll för medborgare i andra medlemsstater i Europeiska unionen (unionsmedborgare) och deras familjemedlemmar.

6 § – Förlust av rätten till inresa och uppehåll

(1) … får förlust av en sådan rättighet som avses i 2 § 1 fastställas, intyget om uppehållsrätt enligt gemenskapsrätten eller om permanent uppehållstillstånd dras in, och uppehållskort eller permanent uppehållstillstånd återkallas, endast om detta är motiverat av hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa (artiklarna 39.3 och 46.1 i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen.

…

(5) När det gäller unionsmedborgare och deras familjemedlemmar, som har uppehållit sig i Tyskland under de senaste tio åren, samt underåriga, kan ett fastställande enligt stycke 1 endast göras av tvingande hänsyn till allmän säkerhet. Denna regel är inte tillämplig på underåriga när det för barnets bästa är nödvändigt att frånta det uppehållsrätten. Tvingande hänsyn till den allmänna säkerheten föreligger endast när

den berörda personen enligt lagakraftvunnen dom har blivit dömd till minst fem års frihetsberövande straff eller till särskilt straff för unga lagöverträdare för ett eller flera uppsåtliga brott eller när denne enligt den senaste lagakraftvunna domen har blivit dömd till internering (Sicherungsverwahrung), när Förbundsrepubliken Tysklands säkerhet står på spel eller när den berörda personen utgör ett terroristhot.

…”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågan

32 Nural Ziebell föddes i Tyskland den 18 december 1973, och bodde där under sin barndom tillsammans med sina föräldrar.

33 Hans far, som också var turkisk medborgare, uppehöll sig lagligt i Tyskland i egenskap av arbetstagare. Efter faderns frånfälle år 1991 placerades Nural Ziebells mor på ett vårdhem. Sedan dess har Nural Ziebell inte bott tillsammans med någon av sina familjemedlemmar och hans bröder och systrar har alla bildat familj.

34 Nural Ziebell gick ut skolan utan att erhålla något slutbetyg och avbröt därefter en lärlingsutbildning till målare. Han har haft diverse tillfälliga jobb med avbrott för perioder av arbetslöshet och fängelsestraff. Han har mellan juli månad år 2000 och datumet för beslutet om hänskjutande inte utövat någon förvärvsverksamhet.

35 Nural Ziebell har ett permanent uppehållstillstånd (Aufenthaltserlaubnis) i Tyskland sedan den 28 januari 1991, som den 1 januari 2005 omvandlades till ett permanent bosättningstillstånd (Niederlassungserlaubnis). Under perioden däremellan ansökte han om tyskt medborgarskap genom naturalisation, men ansökan avslogs på grund av de brott han begått.

36 År 1991 började Nural Ziebell att röka marijuana. Från och med år 1998 missbrukade han regelbundet heroin och kokain. Han genomgick ett metadonprogram år 2001 och en avgiftningsbehandling på sjukhus år 2003, vilka båda misslyckades.

37 Nural Ziebell har sedan år 1993 dömts till följande straff för de brott han begått:

— Den 15 april 1993 till två år och sex månaders ungdomsfängelse för gängstölder i 24 fall.

— Den 17 oktober 1994 till två år och sju månaders ungdomsfängelse för grov misshandel, med beaktande av ovannämnda straff.

— Den 9 januari 1997 till böter för uppsåtligt olaga innehav av ett förbjudet föremål.

— Den 9 april 1998 till sammanlagt två års fängelse för stöld i tre fall.

— Den 7 mars 2002 till två år och sex månaders fängelse för penningförfalskning, grov stöld i fyra fall och försök till grov stöld.

— Den 28 juli 2006 till sammanlagt tre år och tre månaders fängelse för grov stöld i åtta fall.

38 Nural Ziebell avtjänade fängelsestraff under perioderna januari 1993–december 1994, augusti 1997–oktober 1998, juli–oktober 2000, september 2001–maj 2002 och november 2005–oktober 2008.

39 Den 28 oktober 2008 påbörjade Nural Ziebell ännu en terapeutisk behandling på en specialistinrättning. Enligt de uppgifter som framkommit under förhandlingen vid domstolen har han av allt att döma inte längre drogrelaterade problem och han har inte begått fler brott sedan dess. Genom dom av den 16 juni 2009 beviljades Nural Ziebell uppskov med verkställigheten av återstoden av det straff han dömdes till den 28 juli 2006. Han gifte sig den 30 december 2009, han har blivit far och utövar numera förvärvsverksamhet.

40 Den 28 oktober 1996 gav Ausländerbehörde (utlänningsmyndigheten) Nural Ziebell en varning i enlighet med den nationella utlänningslagstiftningen, på grund av de brott han dittills begått.

41 Den 6 mars 2007 beslutade Regierungspräsidium Stuttgart att Nural Ziebell skulle utvisas samt förordnade om omedelbar verkställighet. Detta beslut har senare blivit föremål för inhibition.

42 Regierungspräsidium Stuttgart motiverade sitt utvisningsbeslut med att Nural Ziebells beteende utgör en allvarlig störning av den allmänna ordningen och att det föreligger en stor, konkret risk för att han återfaller i grov brottslighet.

43 Nural Ziebell överklagade utvisningsbeslutet till Verwaltungsgericht Stuttgart, som ogillade överklagandet genom dom av den 3 juli 2007.

44 Nural Ziebell överklagade denna dom till Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, med yrkande om upphävande av domen och utvisningsbeslutet. Till stöd för sitt överklagande gjorde Nural Ziebell gällande att direktiv 2004/38 inskränker medlemsstaternas möjligheter att fatta beslut om utvisning av unionsmedborgare. Enligt Nural Ziebell omfattas han av skyddet mot utvisning i artikel 28.3 a i direktivet, mot bakgrund av dels domstolens fasta praxis – enligt vilken de garantier som tillerkänns unionsmedborgare ska tillämpas på turkiska medborgare som tillerkänns de rättigheter som följer av associeringen EEG–Turkiet – dels att han lagligt uppehållit sig i den mottagande medlemsstaten under mer än tio år i följd. Det avgörande kriteriet i denna bestämmelse, att utvisningen ska motiveras av tvingande hänsyn till allmän säkerhet, är inte uppfyllt i detta fall.

45 Land Baden-Württemberg hävdade tvärtom att artikel 28.3 a i direktiv 2004/38 inte är analogt tillämplig på turkiska medborgare som har beviljats uppehållstillstånd i en medlemsstat enligt beslut nr 1/80. Till skillnad från artikel 28.3 a i direktivet nämner artikel 14.1 i samma beslut, som är tillämplig i målet vid den nationella domstolen, inte endast den allmänna säkerheten utan även allmän ordning och folkhälsan som skäl för att turkiska medborgare inte längre ska få uppehålla sig i den mottagande medlemsstaten. Associeringen EEG–Turkiet innebär inte att turkiska medborgare som tillerkänns de rättigheter som följer av associeringen EEG–Turkiet fullständigt

jämställs med unionsmedborgare, utan syftar endast till att stegvis genomföra fri rörlighet för dessa.

46 Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg påpekade att det inte är klart vilka bestämmelser i unionsrätten som är relevanta för att användas som referensram vid tillämpningen av artikel 14.1 i beslut nr 1/80 i det nationella målet, för det första eftersom det inte finns någon praxis från domstolen avseende analog tillämpning av direktiv 2004/38 vad avser associeringen EEG–Turkiet, och för det andra eftersom direktiv 64/221 upphävdes genom direktiv 2004/38. Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg beslutade därför att vilandeförklara målet och att ställa följande tolkningsfråga till domstolen:

”Ska skyddet mot utvisning i artikel 14.1 i beslut nr 1/80 … till förmån för en turkisk medborgare som åtnjuter rättigheter enligt artikel 7 första stycket … andra strecksatsen i nämnda beslut samt har uppehållit sig under de tio föregående åren i den medlemsstat gentemot vilken vederbörande kan göra gällande dessa rättigheter, enligt artikel 28.3 a i direktiv 2004/38 såsom den införlivats av den berörda medlemsstaten, tolkas så, att utvisning endast får ske om beslutet grundar sig på tvingande hänsyn till allmän säkerhet, såsom de definieras av medlemsstaterna?”

Prövning av tolkningsfrågan

47 Domstolen erinrar inledningsvis om att begäran om förhandsavgörande avser situationen för en turkisk medborgare som uppfyllde samtliga villkor för att kunna komma i åtnjutande av den rättsliga ställning som avses i artikel 7 första stycket andra strecksatsen i beslut nr 1/80 före antagandet av det beslut om utvisning som är aktuellt i målet i den nationella domstolen.

48 Domstolen har vid upprepade tillfällen slagit fast dels att artikel 7 första stycket har direkt effekt i medlemsstaterna, dels att de rättigheter vad avser anställning som bestämmelsen tillerkänner berörda turkiska medborgare med nödvändighet förutsätter att det finns en motsvarande rätt för dessa att uppehålla sig i den mottagande medlemsstaten (se, bland annat, dom av den 22 december 2010 i mål C-303/08, Bozkurt, REU 2010, s. I-13445, punkterna 31, 35 och 36, och av den 16 juni 2011 i mål C-484/07, Pehlivan, REU 2011, s. I-5203, punkterna 39 och 43).

49 I enlighet med fast rättspraxis finns det endast två fall där familjemedlemmar till en turkisk arbetstagare vilka uppfyller villkoren i artikel 7 första stycket i beslut nr 1/80 kan förlora de rättigheter som de tillerkänns enligt denna bestämmelse, nämligen antingen om den migrerande turkiska medborgarens närvaro i den mottagande medlemsstaten, på grund av hans eller hennes personliga beteende, utgör en faktisk och allvarlig fara för den allmänna ordningen, den allmänna säkerheten eller folkhälsan, i den mening som avses i artikel 14.1 i samma beslut, eller om den berörde utan legitima skäl lämnar denna stat under avsevärd tid (se, bland annat, domarna i de ovannämnda målen Bozkurt, punkt 42 och där angiven rättspraxis, och Pehlivan, punkt 62).

50 Begäran om förhandsavgörande avser det första av dessa två fall som kan leda till förlust av de rättigheter som artikel 7 första stycket i beslut nr 1/80 tillerkänner turkiska medborgare. Genom begäran önskas närmare bestämt klarhet med avseende på den exakta räckvidden av det undantag från uppehållsrätt i artikel 14.1 i beslutet som grundas på hänsyn till allmän ordning, med avseende på en sådan situation som den i det nationella målet.

51 Det är obestridligen så att en turkisk medborgare som Nural Ziebell, som beviljats uppehållstillstånd i den mottagande medlemsstaten med tillämpning av beslut nr 1/80, har rätt att göra artikel 14.1 gällande vid domstolarna i medlemsstaten i syfte att förhindra tillämpningen av ett nationellt beslut som strider mot bestämmelsen.

52 Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg har först erinrat om domstolens fasta praxis enligt vilken själva begreppet allmän ordning, i den mening som avses i bestämmelsen, de kriterier som är relevanta i detta hänseende och de garantier som den berörda personen kan göra gällande i detta sammanhang ska tolkas analogt med de principer som är tillämpliga på unionsmedborgare enligt artikel 48.3 i EEG-fördraget (senare artikel 48.3 i EG-fördraget, nu artikel 39.3 EG), vilken genomfördes och konkretiserades genom direktiv 64/221 (se, bland annat, dom av den 10 februari 2000 i mål C-340/97, Nazli, REG 2000, s. I-957, punkterna 55, 56 och 63, av den 2 juni 2005 i mål C-136/03, Dörr och Ünal, REG 2005, s. I-4759, punkterna 62 och 63 och där angiven rättspraxis, och domen i det ovannämnda målet Bozkurt, punkt 55 och där angiven rättspraxis). Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg har sedan frågat EU-domstolen huruvida de bestämmelser som föreskrivs i direktiv 2004/38 ska tillämpas analogt på turkiska medborgare, eftersom direktiv 64/221 upphävdes genom direktiv 2004/38 och införlivandefristen för detta direktiv har löpt ut.

53 Vad beträffar situationen för en sådan turkisk medborgare som Nural Ziebell, som under mer än tio år utan avbrott lagligt uppehållit sig i den mottagande medlemsstaten, gäller följande. Det ska särskilt fastställas huruvida det skydd mot utvisning som Nural Ziebell åtnjuter enligt artikel 14.1 i beslut nr 1/80 regleras av samma bestämmelser som dem som är tillämpliga på unionsmedborgare enligt artikel 28.3 a i direktiv 2004/38.

54 Nural Ziebell har gjort gällande att de bestämmelser om skydd mot utvisning som föreskrivs i artikel 28.3 a i direktiv 2004/38 ska tillämpas analogt på en situation som omfattas av artikel 14.1 i beslut nr 1/80.

55 De grunder som Nural Ziebell framfört till stöd för sin tolkning avser för det första att ett av huvudsyftena med associeringsavtalet är att genomföra fri rörlighet för arbetstagare, vilket är en av de väsentligaste delarna i EG- fördraget. De avser för det andra att enligt domstolens fasta praxis, som det erinrats om i punkt 52 ovan, ska

de principer som i detta hänseende är tillämpliga på medborgare i medlemsstaterna tillämpas på turkiska medborgare som åtnjuter rättigheter enligt en bestämmelse i associeringsavtalet, och för det tredje att bestämmelserna i direktiv 64/221 på unionsrättens nuvarande stadium har ersatts av artiklarna 27 och 28 i direktiv 2004/38. En sådan analog tillämpning är än mer motiverad med beaktande av att direktiv 2004/38 endast preciserar skyddet mot utvisning i unionsrätten, såsom denna tolkats av domstolen, genom att kodifiera, utan att i grunden utvidga, innehållet i de personliga rättigheter i fråga om fri rörlighet och uppehåll som slagits fast i rättspraxis redan innan sistnämnda direktiv blev tillämpligt.

56 Nural Ziebell anser härmed att ett beslut om utvisning av honom från Tyskland endast kan antas på grund av ”tvingande hänsyn till allmän säkerhet”, i den mening som avses i artikel 28.3 a i direktiv 2004/38. Det är uppenbart att de brott som Nural Ziebell begått inte utgör sådana tvingande hänsyn, och följaktligen är utvisningen av honom från Tyskland inte förenlig med unionsrätten.

57 Den tolkning av unionsrätten som Nural Ziebell förespråkat, kan emellertid inte godtas.

58 Det är riktigt att enligt domstolens fasta praxis, som det erinrats om i punkt 52 ovan, ska de principer som uttrycks i fördragets artiklar om fri rörlighet för arbetstagare i möjligast mån tillämpas på de turkiska medborgare som åtnjuter rättigheter som följer av associeringen EEG–Turkiet. Såsom domstolen har slagit fast ska en sådan analog tolkning göras inte endast med avseende på artiklarna i fördraget utan även de rättsakter i sekundärrätten som antagits med stöd av dessa artiklar och som har till syfte att genomföra och konkretisera desamma (se vad avser direktiv 64/221, bland annat, domen i det ovannämnda målet Dörr och Ünal).

59 Domstolen har slagit fast att man vid fastställandet av räckvidden av undantaget avseende allmän ordning i artikel 14.1 i beslut nr 1/80, ska utgå från tolkningen av samma undantag i fråga om fri rörlighet för medborgare i medlemsstaterna i artikel 48.3 i fördraget och i direktiv 64/221 (se, bland annat, domen i det ovannämnda målet Nazli).

60 Såsom generaladvokaten påpekade i punkt 42 och följande punkter i sitt förslag till avgörande, är det emellertid inte möjligt att tillämpa de bestämmelser om skydd mot utvisning som är tillämpliga på unionsmedborgare enligt artikel 28.3 a i direktiv 2004/38, på turkiska medborgare som omfattas av de garantier mot utvisning som föreskrivs i artikel 14.1 i beslut nr 1/80.

61 Enligt fast rättspraxis ska nämligen ett internationellt avtal tolkas inte enbart på grundval av sin ordalydelse utan även mot bakgrund av sina mål (se, bland annat, yttrande 1/91 av den 14 december 1991, REG 1991, s. I-6079, punkt 14, och dom av den 2 mars 1999 i mål C-416/96, Eddline El-Yassini, REG 1999, s. I-1209, punkt 47).

62 Vid fastställandet av huruvida en bestämmelse i unionsrätten ska tillämpas analogt inom ramen för associeringen EEG–Turkiet, ska följaktligen en jämförelse göras mellan å ena sidan syftet med associeringsavtalet och det sammanhang där det ingår och å andra sidan syftet med den aktuella unionsrättsliga bestämmelsen och det sammanhang där den ingår.

63 Vad beträffar associeringen EEG–Turkiet ska erinras om att enligt artikel 2.1 i associeringsavtalet har detta till syfte att främja ett fortlöpande och väl avvägt stärkande av de ekonomiska och handelsmässiga förbindelserna mellan de avtalsslutande parterna, vilket ska ske bland annat genom att fri rörlighet för arbetstagare genomförs.

64 Såsom generaladvokaten påpekade i punkterna 45 och 46 i sitt förslag till avgörande har associeringen EEG–Turkiet ett strikt ekonomiskt ändamål.

65 I artikel 12 i associeringsavtalet föreskrivs dessutom att ”[d]e avtalsslutande parterna skall vägledas av artiklarna [39 EG, 40 EG och 41 EG] för att stegvis genomföra fri rörlighet för arbetstagare mellan sig”. I artikel 36 i tilläggsprotokollet anges fristerna för det etappvisa genomförandet av den fria rörligheten för arbetstagare mellan medlemsstaterna och Republiken Turkiet, och föreskrivs att ”[a]ssocieringsrådet skall fastställa de bestämmelser som är nödvändiga för detta syfte”. Beslut nr 1/80 har, i enlighet med skäl 3 i detsamma, till syfte att inom det sociala området förbättra de regler som gäller för turkiska arbetstagare och deras familjemedlemmar.

66 Det är emellertid just mot bakgrund av bestämmelsernas lydelse och syfte som det i fast rättspraxis sedan domen av den 6 juni 1995 i mål C-434/93, Bozkurt (REG 1995, s. I-1475, punkterna 19 och 20), slagits fast att de principer som uttrycks i artiklarna 39 EG–41 EG i så hög grad som möjligt ska tillämpas på turkiska medborgare som åtnjuter rättigheter som följer av associeringen EEG–Turkiet (se punkt 58 ovan).

67 Vad närmare bestämt beträffar fastställandet av räckvidden av undantaget avseende allmän ordning i artikel 14.1 i beslut nr 1/80, har domstolen slagit fast att man ska utgå från tolkningen av samma undantag i fråga om fri rörlighet för medborgare i medlemsstaterna. Domstolen har därutöver i detta sammanhang slagit fast att en sådan tolkning bekräftas ytterligare av att nämnda bestämmelse i beslut nr 1/80 är nästan likalydande med artikel 39.3 EG (se, bland annat, dom av den 4 oktober 2007 i mål C-349/06, Polat, REG 2007, s. I-8167, punkt 30 och där angiven rättspraxis).

68 Av detta följer att en sådan tillämpning av principerna avseende den grundläggande fria rörligheten i unionsrätten, enligt domstolens praxis, endast kan motiveras av det syfte som eftersträvas med associeringen EEG–Turkiet, nämligen att, såsom föreskrivs i artikel 12 i associeringsavtalet, stegvis genomföra fri rörlighet för arbetstagare (se, bland annat, domen i det ovannämnda målet Dörr och Ünal, punkt 66). Med hänsyn till att det i nämnda artikel hänvisas till artiklarna i fördraget om fri rörlighet för arbetstagare, bekräftar den emellertid det strikt ekonomiska ändamål som utgör grunden för associeringen.

69 Vad beträffar den aktuella unionsrätten gäller vidare att direktiv 2004/38 grundas på artiklarna 12 EG, 18 EG, 40 EG, 44 EG och 52 EG. Detta direktiv, som långt ifrån endast eftersträvar ett strikt ekonomiskt ändamål, syftar till att underlätta utövandet av unionsmedborgarnas primära, individuella rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorium, vilken följer direkt av fördraget, och särskilt till att stärka dessa rättigheter (se dom av den 23 november 2010 i mål C-145/09, Tsakouridis, REU 2010, s. I-11979, punkt 23).

70 Direktivet inrättar således ett system med ett väsentligen förstärkt skydd mot utvisning. Ju högre graden av unionsmedborgarnas integrering i den mottagande medlemsstaten är, desto starkare garantier föreskriver systemet (domen i det ovannämnda målet Tsakouridis, punkterna 25–28 samt 40 och 41).

71 Begreppet ”tvingande hänsyn” till allmän säkerhet i artikel 28.3 a i direktiv 2004/38, vilket avser synnerligen allvarliga hot mot den allmänna säkerheten och som endast i undantagsfall tillåter att utvisning sker, har inte heller någon motsvarighet i artikel 14.1 i beslut nr 1/80 (domen i det ovannämnda målet Tsakouridis, punkterna 40 och 41).

72 Det följer av denna jämförelse att, till skillnad från unionsrätten såsom den följer av direktiv 2004/38, associeringen EEG–Turkiet har ett strikt ekonomiskt ändamål och begränsar sig till ett stegvis genomförande av fri rörlighet för arbetstagare.

73 Begreppet medborgarskap, som följer endast av att en person är medborgare i en medlemsstat och som är oberoende av huruvida personen är en arbetstagare, är enligt domstolens fasta praxis den ställning som enligt artiklarna 17 EG–21 EG är avsedd att vara den grundläggande ställningen för medlemsstaternas medborgare (se, bland annat, dom av den 17 september 2002 i mål C-413/99, Baumbast och R, REG 2002, s. I-7091, punkt 82, och av den 8 mars 2011 i mål C-34/09, Ruiz Zambrano, REU 2011, s. I-1174, punkt 41). Detta är ett för unionsrätten på dess nuvarande stadium unikt begrepp, vilket motiverar att endast unionsmedborgare tillerkänns sådana garantier om ett väsentligen förstärkt skydd mot utvisning som dem i artikel 28.3 a i direktiv 2004/38.

74 Av de väsentliga skillnaderna mellan bestämmelserna om associeringen EEG–Turkiet och bestämmelserna i unionsrätten om medborgarskap, såväl vad avser deras lydelse som deras syfte och ändamål, följer således att de två aktuella regelverken inte kan anses vara likvärdiga. Detta innebär att de bestämmelser om skydd mot utvisning av unionsmedborgare som föreskrivs i artikel 28.3 a i direktiv 2004/38 inte är tillämpliga vid fastställandet av betydelsen och räckvidden av artikel 14.1 i beslut nr 1/80.

75 Det kvarstår härefter för EU-domstolen att, i syfte att ge den nationella domstolen ett användbart svar, tillhandahålla denna domstol vissa uppgifter om tolkningen av den konkreta räckvidden av artikel 14.1 i beslut nr 1/80 i ett sådant mål som anhängiggjorts vid den.

76 Såsom anges i punkterna 52, 58 och 59 ovan har domstolen vid fastställandet av betydelsen och räckvidden av nämnda bestämmelse i beslut nr 1/80 traditionellt utgått från de principer som uttrycks i direktiv 64/221.

77 Direktiv 64/221 upphävdes emellertid genom direktiv 2004/38. I artikel 38.3 i sistnämnda direktiv föreskrivs att hänvisningar till de upphävda direktiven ska anses som hänvisningar till direktiv 2004/38.

78 I ett sådant fall som det i det nationella målet, där den relevanta bestämmelsen i direktiv 2004/38 inte är analogt tillämplig (se punkt 74 ovan), ska en annan referensram enligt unionsrätten fastställas med avseende på tillämpningen av artikel 14.1 i beslut nr 1/80.

79 Vad beträffar en utländsk medborgare som Nural Ziebell, som under mer än tio år utan avbrott lagligt uppehållit sig i den mottagande medlemsstaten, utgörs denna referensram av artikel 12 i direktiv 2003/109 som, i avsaknad av förmånligare bestämmelser i det regelverk som gäller för associeringen EEG–Turkiet, har karaktär av bestämmelse om minimiskydd mot utvisning av tredjelandsmedborgare som har ställning som varaktigt bosatta i en medlemsstat.

80 Av bestämmelsen följer att en varaktigt bosatt tredjelandsmedborgare endast får utvisas om han eller hon utgör ett reellt och tillräckligt allvarligt hot mot allmän ordning eller säkerhet. Vidare får utvisningsbeslutet inte grundas på ekonomiska överväganden. Innan de behöriga myndigheterna i den mottagande medlemsstaten fattar ett sådant beslut ska de beakta hur länge bosättningen i medlemsstaten har varat, den berörda personens ålder, följderna av en utvisning för vederbörande och dennes familjemedlemmar och banden med bosättningslandet eller avsaknaden av band med ursprungslandet.

81 Det följer dessutom av domstolens fasta praxis om undantaget avseende allmän ordning i fråga om fri rörlighet för arbetstagare som är medborgare i unionens medlemsstater – vilket föreskrivs i fördraget och är analogt tillämpligt inom ramen för associeringen EEG–Turkiet – att nämnda undantag utgör en avvikelse från denna grundläggande frihet som ska tolkas restriktivt och vars räckvidd inte kan bestämmas ensidigt av medlemsstaterna (se, bland annat, domen av den 22 december 2010 i det ovannämnda målet, Bozkurt, punkt 56 och där angiven rättspraxis).

82 Åtgärder med hänsyn till allmän ordning eller säkerhet kan endast vidtas om det, efter det att de behöriga nationella myndigheterna gjort en bedömning i det enskilda fallet, framgår att den berördes personliga beteende utgör ett aktuellt, verkligt, och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse. Myndigheterna ska dessutom i samband med bedömningen iaktta såväl proportionalitetsprincipen som den berörda personens grundläggande rättigheter, och särskilt rätten till skydd för privat- och familjeliv (se, för ett liknande resonemang, domen av den 22 december 2010 i målet Bozkurt, punkterna 57–60 och där angiven rättspraxis).

83 Sådana åtgärder får följaktligen inte beslutas med automatik, efter en fällande dom i ett brottmål eller av allmänpreventiva skäl i syfte att avskräcka andra utländska medborgare från att begå brott (se domen av den 22 december 2010 i målet Bozkurt, punkt 58 och där angiven rättspraxis). Förekomsten av flera tidigare fällande domar i brottmål saknar i sig betydelse för tillåtligheten av en utvisning som berövar en turkisk medborgare de rättigheter som denne direkt åtnjuter enligt beslut nr 1/80 (se domen i det ovannämnda målet Polat, punkt 36). Detsamma gäller i än högre grad vad gäller betydelsen av varaktigheten av den berörda personens fängelsestraff i detta hänseende.

84 Vad beträffar tidpunkten för fastställandet av huruvida det är fråga om ett aktuellt konkret hot mot allmän ordning eller säkerhet, ska det erinras om att de nationella domstolarna, vid prövningen av lagenligheten av ett beslut om utvisning av en turkisk medborgare, ska beakta faktiska omständigheter som uppkommit efter de behöriga

myndigheternas senaste beslut och som skulle kunna tyda på att det hot mot det aktuella grundläggande intresset som det personliga beteendet hos den som är föremål för ett beslut om utvisning innebär har upphört eller minskat i inte obetydlig omfattning (se, bland annat, dom av den 11 november 2004 i mål C-467/02, Cetinkaya, REG 2004, s. I-10895, punkt 47).

85 Såsom generaladvokaten angav i punkterna 62–65 i sitt förslag till avgörande, ankommer det således på den nationella domstolen att, mot bakgrund av den situation som Nural Ziebell för närvarande befinner sig i, göra en avvägning mellan, å ena sidan, om det finns ett behov av att ingripa i Nural Ziebells uppehållsrätt, för att skydda det legitima syfte som den mottagande medlemsstaten eftersträvar, och å andra sidan, huruvida det verkligen föreligger omständigheter som gör att han kan integreras och därmed återanpassas till samhället i den mottagande medlemsstaten. Det ankommer närmare bestämt på den nationella domstolen att bedöma huruvida den turkiska medborgarens beteende utgör ett aktuellt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse, med vederbörlig hänsyn tagen till samtliga konkreta omständigheter i den turkiska medborgarens situation. Hänsyn ska inte bara tas till sådana uppgifter som dem som lämnats vid förhandlingen vid domstolen (se punkt 39 ovan), utan även till den omständigheten att den berörda utländska medborgaren har särskilt starka band till samhället i Förbundsrepubliken Tyskland, där han är född och under mer än 35 år utan avbrott lagligt har bott, sedermera gift sig med en medborgare i denna medlemsstat och är anställd.

86 Mot bakgrund av det ovan anförda ska den fråga som ställts besvaras enligt följande. Artikel 14.1 i beslut nr 1/80 ska tolkas enligt följande:

— Det skydd mot utvisning av turkiska medborgare som föreskrivs i artikel 14.1 i beslut nr 1/80 har inte samma räckvidd som det skydd som unionsmedborgare åtnjuter enligt artikel 28.3 a i direktiv 2004/38, vilket innebär att de bestämmelser

om skydd mot utvisning som unionsmedborgare omfattas av inte är tillämpliga på turkiska medborgare vid fastställandet av betydelsen och räckvidden av artikel 14.1 i beslutet.

— Artikel 14.1 i beslut nr 1/80 utgör inte hinder för antagande av ett beslut, som grundas på hänsyn till allmän ordning, om utvisning av en turkisk medborgare som åtnjuter de rättigheter som följer av artikel 7 första stycket andra strecksatsen i nämnda beslut, i den mån som den turkiska medborgarens personliga beteende utgör ett aktuellt, verkligt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse i den mottagande medlemsstaten och åtgärden är nödvändig för att värna detta intresse. Det ankommer på den nationella domstolen att mot bakgrund av samtliga relevanta omständigheter i den berörda turkiska medborgarens situation bedöma huruvida det finns rättsligt stöd för en sådan åtgärd i målet i den nationella domstolen.

Rättegångskostnader

87 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (första avdelningen) följande:

Artikel 14.1 i associeringsrådets beslut nr 1/80 av den 19 september 1980 om utveckling av associeringen, som antogs av det associeringsråd som inrättades genom avtalet om upprättandet av en associering mellan Europeiska ekonomiska

gemenskapen och Turkiet, som undertecknades den 12 september 1963 i Ankara av Republiken Turkiet, å ena sidan, och av medlemsstaterna i EEG och gemenskapen, å andra sidan, och som ingicks, godkändes och bekräftades för gemenskapens räkning genom rådets beslut 64/732/EEG av den 23 december 1963, ska tolkas enligt följande:

— **Det skydd mot utvisning av turkiska medborgare som föreskrivs i artikel 14.1 i beslut nr 1/80 har inte samma räckvidd som det skydd som unionsmedborgare åtnjuter enligt artikel 28.3 a i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG, vilket innebär att de bestämmelser om skydd mot utvisning som unionsmedborgare omfattas av inte är tillämpliga på turkiska medborgare vid fastställandet av betydelsen och räckvidden av artikel 14.1 i beslutet.**

— **Artikel 14.1 i beslut nr 1/80 utgör inte hinder för antagande av ett beslut, som grundas på hänsyn till allmän ordning, om utvisning av en turkisk medborgare som åtnjuter de rättigheter som följer av artikel 7 första stycket andra strecksatsen i nämnda beslut, i den mån som den turkiska medborgarens personliga beteende utgör ett aktuellt, verkligt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse i den mottagande medlemsstaten och åtgärden är nödvändig för att värna om detta intresse. Det ankommer på den nationella domstolen att mot bakgrund av samtliga relevanta omständigheter i den berörda turkiska medborgarens situation bedöma huruvida det finns rättsligt stöd för en sådan åtgärd i målet i den nationella domstolen.**

Underskrifter