

A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (első tanács)

2009. február 19.\*

A C-228/06. sz. ügyben,

az EK 234. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet az Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg (Németország) a Bírósághoz 2006. május 19-én érkezett, 2006. március 30-i határozatával terjesztett elő az előtte

**Mehmet Soysal,**

**Ibrahim Savatli**

és

a **Bundesrepublik Deutschland**

között,

a **Bundesagentur für Arbeit**

részvételével

folyamatban lévő eljárásban,

\* Az eljárás nyelve: német.

SOYSAL ÉS SAVATLI  
A BÍRÓSÁG (első tanács),

tagjai: P. Jann tanácselnök, M. Ilešič, A. Tizzano, A. Borg Barthet és J.-J. Kasel (előadó)  
bírák,

főtanácsnok: M. Poiares Maduro,  
hivatalvezető: K. Sztranc-Sławiczek tanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2008. október 8-i tárgyalásra,

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

- M. Soysal és I. Savatli képviseletében R. Gutmann Rechtsanwalt,
  
- a német kormány képviseletében M. Lumma és J. Möller, meghatalmazotti minőségben,
  
- a dán kormány képviseletében R. Holdgaard, meghatalmazotti minőségben,
  
- a görög kormány képviseletében G. Karipsiadis és T. Papadopoulou, meghatalmazotti minőségben,

- a szlovén kormány képviseletében T. Mihelič, meghatalmazotti minőségben,
  
- az Európai Közösségek Bizottsága képviseletében M. Wilderspin és G. Braun, meghatalmazotti minőségben,

tekintettel a főtanácsnok meghallgatását követően hozott határozatra, miszerint az ügy elbírálására a főtanácsnok indítványa nélkül kerül sor,

meghozta a következő

### **Ítéletet**

- <sup>1</sup> Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem a Brüsszelben 1970. november 23-án aláírt – a Közösség nevében az 1972. december 19-i 2760/72/EGK tanácsi rendelettel (HL L 293., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 11. fejezet, 11. kötet, 41. o.) megkötött, jóváhagyott és megerősített – kiegészítő jegyzőkönyv (a továbbiakban: kiegészítő jegyzőkönyv) 41. cikke (1) bekezdésének értelmezésére vonatkozik.
  
- <sup>2</sup> E kérelmet az M. Soysal és I. Savatli török állampolgárok, valamint a Bundesrepublik Deutschland között a török gépjárművezetők azon kötelezettségével kapcsolatban folyamatban lévő jogvita keretében terjesztették elő, hogy a nemzetközi közúti

áruszállítás formájában történő szolgáltatásnyújtás gyakorlásához vízumot kell beszerezniük.

## Jogi háttér

### *A közösségi szabályozás*

#### Az EGK és Törökország közötti társulás

- 3 Az Európai Gazdasági Közösség és Törökország közötti társulás létrehozásáról szóló, egyrészt a Török Köztársaság, másrészt az Európai Gazdasági Közösség tagállamai és a Közösség által 1963. szeptember 12-én Ankarában aláírt, és a Közösség nevében az 1963. december 23-i 64/732/EGK tanácsi határozattal (HL L 1964. 217., 3685. o.; magyar nyelvű különkiadás 11. fejezet, 11. kötet, 10. o.) megkötött, jóváhagyott és megerősített megállapodás (a továbbiakban: társulási megállapodás) célja a 2. cikke (1) bekezdésének megfelelően a Szerződő Felek közötti kereskedelmi és gazdasági kapcsolatok folyamatos és kiegyensúlyozott megerősítésének elősegítése, beleértve a munkaerő tárgykörét is, a munkavállalók szabad mozgásának fokozatos megvalósítása által (a társulási megállapodás 12. cikke), a letelepedés szabadságára (az említett megállapodás 13. cikke) és a szolgáltatások szabad mozgására (ugyanezen megállapodás 14. cikke) vonatkozó korlátozások megszüntetése révén, a török állampolgárok életszínvonalának javítása és a Török Köztársaságnak a Közösséghez történő későbbi csatlakozásának megkönnyítése érdekében (ezen megállapodás negyedik preambulumbekezdése és 28. cikke).
- 4 A társulási megállapodás ugyanis magában foglal egy előkészítő szakaszt, amely lehetővé teszi a Török Köztársaságnak, hogy a Közösségtől kapott támogatással megerősítse gazdaságát (e megállapodás 3. cikke), egy átmeneti szakaszt, amelynek során biztosítják a vámunió fokozatos megvalósítását és a gazdaságpolitikák összehangolását (az említett megállapodás 4. cikke), és egy zárószakaszt, amely a vámunión

alapul, és magában foglalja a Szerződő Felek gazdaságpolitikáinak szorosabb összehangolását (ugyanezen megállapodás 5. cikke).

- 5 A társulási megállapodás 6. cikkének szövege a következő:

„A Szerződő Felek a társulás megvalósításának és fokozatos fejlesztésének biztosítása érdekében a Társulási Tanácsban üléseznek, amely a megállapodásban ráruházott hatáskörnek megfelelően jár el.”

- 6 A társulási megállapodásnak „Az átmeneti szakasz megvalósítása” megnevezésű II. címe alatti 8. cikke értelmében:

„A 4. cikkben foglalt célkitűzések megvalósítása érdekében a Társulási Tanács az átmeneti szakasz kezdete előtt az ideiglenes jegyzőkönyv 1. cikkében megállapított eljárással összhangban meghatározza azokat a feltételeket, szabályokat és ütemtervet, amelyek a Közösséget létrehozó Szerződés hatáskörébe tartozó területekkel kapcsolatos, figyelembe veendő rendelkezések végrehajtásához szükségesek; ez vonatkozik e területek közül különösen az e címben említett területekre és minden megfelelőnek bizonyuló védzáradékra.”

7 A társulási megállapodás 12–14. cikke szintén a II. cím alatt szerepel, az „Egyéb gazdasági rendelkezések” címet viselő 3. fejezetben.

8 A 12. cikk így rendelkezik:

„A Szerződő Felek megállapodnak abban, hogy az [EK 39.], [EK 40.] és [EK 41.] cikk szolgál iránymutatásul a munkavállalók Szerződő Felek közötti szabad mozgása fokozatos biztosításának megvalósításához.”

9 A 13. cikk így rendelkezik:

„A Szerződő Felek megállapodnak abban, hogy az [EK 43.]–[EK 46.] és [EK 48.] cikk szolgál iránymutatásul a letelepedés szabadságára vonatkozó, az egymás között fennálló korlátozások megszüntetésének megvalósításához.”

10 A 14. cikk így rendelkezik:

„A Szerződő Felek megállapodnak abban, hogy az [EK 45.], [EK 46.] és [EK 48.]–[EK 54.] cikk szolgál iránymutatásul a szolgáltatások szabad mozgására vonatkozó, az egymás között fennálló korlátozások megszüntetésének megvalósításához.”

11 A társulási megállapodás 22. cikkének (1) bekezdése értelmében:

„A Társulási Tanácsnak a megállapodás célkitűzéseinek megvalósítása érdekében és a megállapodás által meghatározott esetekben joga van határozatokat hozni. Mindkét fél köteles a döntések végrehajtásához szükséges intézkedéseket megtenni. [...]”

12 A kiegészítő jegyzőkönyv – amely a 62. cikkének megfelelően a társulási megállapodás szerves részét képezi – az 1. cikkének értelmében az említett megállapodás 4. cikkében említett átmenti szakasz megvalósításához szükséges feltételeket, szabályokat és ütemtervet állapítja meg.

13 A kiegészítő jegyzőkönyv tartalmaz egy „A személyek és szolgáltatások mozgása” címet viselő II. címet, amelynek az I. fejezete a „[m]unkavállalók[ra]” vonatkozik, a II. fejezete pedig a „[l]etelepedési jog[ra], szolgáltatások[ra] és közlekedés[re]”.

14 A kiegészítő jegyzőkönyv 36. cikke, amely az említett I. fejezetben található, úgy rendelkezik, hogy a munkavállalóknak a Közösség tagállamai és Törökország közötti szabad mozgása a társulási megállapodás 12. cikkének elvei szerint fokozatosan valósul meg az említett megállapodás hatálybalépését követő tizenkettedik év vége és huszonkettedik év vége között, valamint hogy a Társulási Tanács megállapítja az ehhez szükséges szabályokat.

- 15 A kiegészítő jegyzőkönyv említett II. címének II. fejezetében szereplő 41. cikk szövege a következő:

„(1) A Szerződő Felek tartózkodnak attól, hogy egymás között új korlátozásokat vezessenek be a letelepedési joggal és a szolgáltatásnyújtás szabadságával kapcsolatban.

(2) A Társulási Tanács a társulási megállapodás 13. és 14. cikke elveivel összhangban meghatározza a Szerződő Felek egymás közötti, a letelepedési jogra és a szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó korlátozásai fokozatos megszüntetésének ütemezését és szabályait.

A Társulási Tanács a különböző tevékenységekre vonatkozó ütemezés és szabályok meghatározásakor figyelembe veszi azokat a megfelelő rendelkezéseket, amelyeket a Közösség ezeken a területeken már elfogadott, valamint Törökország különleges gazdasági és társadalmi helyzetét. Elsőbbséget élveznek azok a tevékenységek, amelyek különös mértékben hozzájárulnak a termelés és a kereskedelem fejlődéséhez.”

- 16 Tény, hogy idáig a társulási megállapodás által létrehozott és egyrészt a tagállamok kormányainak tagjaiból, az Európai Unió Tanácsának és az Európai Közösségek Bizottságának tagjaiból, másrészt a török kormány tagjaiból álló Társulási Tanács nem hozott egyetlen határozatot sem a kiegészítő jegyzőkönyv 41. cikkének (2) bekezdése alapján.



- 17 A kiegészítő jegyzőkönyv IV. címe alatti, „Általános és záró rendelkezések” címet viselő 59. cikkének a szövege a következő:

„E jegyzőkönyv hatálya alá tartozó területeken Törökország nem részesülhet kedvezőbb elbánásban, mint amelyet a Közösséget létrehozó szerződés alapján a tagállamok egymásnak biztosítanak.”

Az 539/2001/EK rendelet

- 18 A külső határok átlépésekor vízumkötelezettség alá eső, illetve az e kötelezettség alól mentes harmadik országbeli állampolgárok országainak felsorolásáról szóló, 2001. március 15-i 539/2001/EK tanácsi rendelet (HL L 81., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 4. kötet, 65. o.) 1. cikkének (1) bekezdése szerint:

„Az I. mellékletben foglalt listán szereplő harmadik országok állampolgárai a tagállamok külső határainak átlépésekor vízumkötelezettség alá esnek.”

- 19 Az említett I. mellékletből következik, hogy a Török Köztársaság egyike azoknak az országoknak, amelyek szerepelnek az e mellékletet képező listán.

- 20 Az 539/2001 rendelet (1) preambulumbekzdése felidézi, hogy az EK 61. cikk értelmében azon harmadik országok listájának meghatározása, amelyek állampolgárainak a tagállamok külső határai átlépésekor vízummal kell rendelkezniük, valamint azon harmadik országok listájának meghatározása, amelyek állampolgárai mentesek e kötelezettség alól, „azokhoz a kísérő intézkedésekhez tartozik, amelyek közvetlenül összefüggnek a személyek szabad mozgásával a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségben”.

### *A nemzeti szabályozás*

- 21 Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból kiderül, hogy 1973. január 1-jén – vagyis azon a napon, amikor a kiegészítő jegyzőkönyv a Németországi Szövetségi Köztársaság vonatkozásában hatályba lépett – azoknak a török állampolgároknak, akik az alapeljárás felpereseihez hasonlóan e tagállamban legfeljebb két hónapon át gyakoroltak nemzetközi közúti áruszállítási tevékenységet, a német területre történő belépéshez nem volt szükségük engedélyre. A külföldiek jogállásáról szóló törvény végrehajtási rendelete (Verordnung zur Durchführung des Ausländergesetzes) 1. §-a (2) bekezdése 2. pontjának 1969. március 12-én kihirdetett (BGBl. 1969. I., 207. o.) változata alapján ugyanis e török állampolgárok jogosultak voltak arra, hogy vízum nélkül lépjenek be Németországba.
- 22 Az említett állampolgárookra csak a külföldiek jogállásáról szóló törvény végrehajtási rendelete 1980. július 1-jén kihirdetett tizenegyedik módosító rendeletének (BGBl. 1980. I., 782. o.) hatályba lépése óta vonatkozik általános vízumkötelezettség.
- 23 Az alapeljárás felpereseihez hasonló helyzetben lévő török állampolgárookra vonatkozó, a Németországba történő belépés esetén fennálló vízumkötelezettség jelenleg a külföldiek tartózkodásáról szóló, 2004. július 30-i törvény (Aufenthaltsgesetz) (BGBl. 2004. I., 1950. o.; a továbbiakban: Aufenthaltsgesetz) – amely a külföldiek jogállásáról szóló törvény (Ausländergesetz) helyébe lépett, és 2005. január 1-jén lépett

hatályba – 4. §-ának (1) bekezdéséből és 6. §-ából, valamint az 539/2001 rendelet 1. cikke (1) bekezdésének és I. mellékletének együttesen értelmezett rendelkezéseiből következnek.

- 24 Az Aufenthaltsgesetz 4. §-ának (1) bekezdése „A tartózkodási jogcím szükségessége” cím alatt így rendelkezik:

„(1) A külföldieknek a Szövetségi Köztársaság területére történő belépéshez és tartózkodáshoz tartózkodási jogcímmel kell rendelkezniük, amennyiben az Európai Unió joga vagy valamely rendelet eltérően nem rendelkezik, illetve az Európai Gazdasági Közösség és Törökország közötti társulás létrehozásáról szóló, 1963. szeptember 12-én aláírt megállapodásból [...] eredő tartózkodási jog nem áll fenn. A tartózkodási jogcím megadása az alábbi formákban történhet:

1. vízum (6. §),

2. tartózkodási engedély (7. §), vagy

3. letelepedési engedély (9. §).”

25 Az Aufenthaltsgesetz „Vízum” című 6. §-a így rendelkezik:

„(1) A külföldieknek az alábbi vízumok adhatók:

1. schengeni átutazóvízum; vagy
2. a területre történő első belépés napjától számított hat hónapon belül legfeljebb három hónap időtartamú tartózkodásra (rövid időtartamú tartózkodásokra) jogosító schengeni vízum,

amennyiben a vízum kibocsátásának a Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló egyezményben és annak végrehajtási rendelkezéseiben meghatározott feltételei fennállnak. A schengeni vízum kivételes esetben nemzetközi jogi alapon, humanitárius okokból vagy a Németországi Szövetségi Köztársaság politikai érdekeinek védelme céljából akkor is megadható, ha a vízum kibocsátásának a Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló egyezményben meghatározott feltételei nem állnak fenn. Ebben az esetben a vízum érvényessége a Németországi Szövetségi Köztársaság területére korlátozódik.

(2) A rövid időtartamú tartózkodásra jogosító vízum ezenkívül többszöri tartózkodás céljára, legfeljebb öt évig terjedő időtartamra meghosszabbítható, feltéve, hogy az egyes tartózkodások időtartama az első belépés napjától számított hat hónapon belül nem haladja meg a három hónapot.

(3) Az (1) bekezdés első mondata alapján kibocsátott schengeni vízum különleges esetekben meghosszabbítható az első belépés napjától számított hat hónapon belül összesen három hónap időtartamra. Ez a szabály abban az esetben is irányadó, ha a vízumot olyan állam külképviselete bocsátja ki, amely a Schengeni Megállapodást alkalmazza. A vízum az említett hat hónapos határidőn belül csak akkor hosszabbítható meg további három hónappal, ha az (1) bekezdés második mondatában meghatározott feltételek teljesülnek.

(4) A huzamos tartózkodáshoz a szövetségi területre érvényes olyan vízum (országos vízum) szükséges, amelyet az oda történő belépés előtt bocsátanak ki. E vízumot a tartózkodás és letelepedés engedélyezésére vonatkozó hatályos előírásoknak megfelelően bocsátják ki. [...]"

### **Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések**

<sup>26</sup> Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat szerint M. Soysal és I. Savatli Törökországban lakóhellyel rendelkező török állampolgárok, akiket egy nemzetközi áruszállítással foglalkozó török társaság az egyik német társaság tulajdonában álló és Németországban nyilvántartásba vett tehergépkocsik vezetőiként alkalmaz.

<sup>27</sup> A Németországi Szövetségi Köztársaság vízum iránt előterjesztett kérelmek alapján 2000-ig több alkalommal belépési vízumot adott az alapeljárás felpereseinek; a vízumot a felperesek Törökországban nyilvántartásba vett tehergépkocsik vezetőiként kapták abból a célból, hogy Németországban szolgáltatásokat nyújtsanak.

- 28 Miután megállapítást nyert, hogy az érintett személyek Németországban nyilvántartásba vett tehergépkocsikat vezetnek, Németország isztambuli főkonzulátusa elutasította a 2001. és a 2002. év során vízum kiadása iránt előterjesztett kérelmeiket.
- 29 M. Soysal és I. Savatli a vízumokat elutasító határozatok ellen keresetet indítottak a Verwaltungsgericht Berlin előtt annak megállapítása iránt, hogy nemzetközi áruszállítás formájában szolgáltatásokat nyújtó közúti gépjárművezetőknek nekik joguk van ahhoz, hogy ebből a célból vízum nélkül léphessenek be Németországba. Ezzel kapcsolatban a kiegészítő jegyzőkönyv 41. cikkének (1) bekezdésében foglalt „standstill” klauzulára hivatkoznak, melynek értelmében a német területre történő belépés szempontjából nem lehet velük szemben olyan feltételeket alkalmazni, amelyek hátrányosabbak azoknál a feltételeknél, amelyek az említett jegyzőkönyvnek a Németországi Szövetségi Köztársaság vonatkozásában történt hatályba lépése napján, vagyis 1973. január 1-jén voltak irányadók. Márpedig ebben az időpontban a felperesek által gyakorolt tevékenység vonatkozásában nem állt fenn vízumkötelezettség, mivel az ilyen kötelezettséget csak az 1980. év során vezették be. Másfelől az említett klauzula elsőbbséget élvez a fenti dátumot követően elfogadott 539/2001 rendeletben előírt vízumkötelezettséggel szemben.
- 30 Miután a Verwaltungsgericht Berlin 2002. július 3-i ítéletével elutasította a keresetüket, M. Soysal és I. Savatli fellebbezést nyújtottak be az Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburghoz, amely úgy ítéli meg, hogy az előtte folyamatban lévő jogvita elbírálása a kiegészítő jegyzőkönyv 41. cikke (1) bekezdésének értelmezésétől függ.
- 31 A kérdést előterjesztő bíróság ezzel kapcsolatban kiemeli, hogy az alapeljárás felpereseit Törökországban székhellyel rendelkező olyan vállalkozás alkalmazza közúti gépjárművezetőknek, amely jogszerűen nyújt szolgáltatásokat Németországban. Különösen nem arról van szó, hogy a felperesek munkaerő-kölcsönzés keretében – amely a német jogszabályok értelmében engedélyköteles – végeznék tevékenységüket azon német társaság részére, amelynek neve alatt az áruszállításra használt tehergépkocsikat nyilvántartásba vették, mivel a munkavégzésre vonatkozó, az érintett munkavállalókkal

szembeni utasítási jog meghatározó mértékben – beleértve azt az időszakot is, amely alatt a munkavállalók az említett német társaság szolgálatában állnak – azon török társaságot illeti meg, amely alkalmazza őket.

32 Ezenkívül a C-317/01. és C-369/01. sz., Abatay és társai egyesített ügyekben 2003. október 21-én hozott ítélet (EBHT 2003., I-12301. o.) 106. pontjából következik, hogy az alapeljárás felpereseihez hasonló helyzetben lévő török munkavállalóknak joguk van ahhoz, hogy az általuk gyakorolt tevékenység vonatkozásában a kiegészítő jegyzőkönyv 41. cikkének (1) bekezdésére hivatkozzanak.

33 Végül az említett jegyzőkönyv hatályba lépésének időpontjában a fentiek szerinti azon munkavállalók, akik a nemzetközi közúti áruszállítás területén gyakoroltak tevékenységet Németországban, jogosultak voltak vízum nélkül belépni e tagállam területére, mivel ilyen kötelezettséget a német jogszabályok csak 1980. július 1-jétől kezdve írtak elő.

34 A Bíróság ítélkezési gyakorlata ugyanakkor eddig nem adott választ arra a kérdésre, hogy a külföldiek jogállására vonatkozó nemzeti jogszabályok vagy a közösségi jog által bevezetett vízumkötelezettség a kiegészítő jegyzőkönyv 41. cikkének (1) bekezdése értelmében vett, a szolgáltatásnyújtás szabadságával kapcsolatos „új korlátozások” közé sorolható-e.

35 Egyrészt ugyanis, jóllehet igaz, hogy a C-37/98. sz. Savas-ügyben 2000. május 11-én hozott ítélet (EBHT 2000., I-2927. o.) 69. és 70. pontja alátámaszthatja azt az értelmezést, mely szerint a kiegészítő jegyzőkönyv 41. cikkének (1) bekezdése a belépéshez és tartózkodáshoz való jogra egyaránt irányadó általános szigorítási tilalmat tartalmaz, vagyis elegendő azt eldönteni, hogy a szóban forgó intézkedésnek az-e a célja vagy hatása, hogy a letelepedés szabadságával vagy a szolgáltatásnyújtás szabadságával kapcsolatban a török állampolgár helyzetét azon feltételeknél korláto-

zőbb feltételeknek veti alá, amelyek a kiegészítő jegyzőkönyv hatályba lépésének időpontjában irányadók voltak (lásd ugyanebben az értelemben a fent hivatkozott Abatay és társai egyesített ügyekben hozott ítélet 116. pontját), ezzel az értelmezéssel szembeállítható az, hogy az említett rendelkezés nem jelentheti a tagállamok minden olyan általános szabályozási hatáskörének megvonását, amely bármilyen módon érintheti a török állampolgárok helyzetét.

<sup>36</sup> Másrészt, még ha a kiegészítő jegyzőkönyvnek a „Szerződő Felekre” vonatkozó 41. cikke (1) bekezdésének szövege azon értelmezés mellett is szól, mely szerint az e rendelkezésben foglalt „standstill” klauzula nem csupán a tagállami szabályozásokra, hanem a másodlagos közösségi jogforrásokra is irányadó, a Bíróság ezzel kapcsolatban még nem hozott határozatot.

<sup>37</sup> Az Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg e körülmények között határozott úgy, hogy felfüggeszti az eljárást, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

„1) Úgy értelmezendő-e a [...] kiegészítő jegyzőkönyv 41. cikkének (1) bekezdése, hogy a szolgáltatásnyújtás szabadságának korlátozását jelenti, ha egy török vállalkozás Németországban nyilvántartásba vett tehergépkocsiján a nemzetközi szállításban gépkocsivezetőként dolgozó török állampolgárnak az Aufenthaltsgesetz 4. §-ának (1) bekezdése és 6. §-a, illetve az 539/2001 [...] rendelet 1. cikkének (1) bekezdése



értelmében a Németországba történő belépéshez schengeni vízummal kell rendelkeznie, holott a kiegészítő jegyzőkönyv hatályba lépésének időpontjában jogosult volt vízummentesen belépni [Németországba]?

- 2) Az első kérdésre adott igenlő válasz esetén úgy értelmezendő-e a kiegészítő jegyzőkönyv 41. cikkének (1) bekezdése, hogy az első kérdésben említett török állampolgároknak a Németországba történő belépéshez nem kell vízummal rendelkezniük?”

### **A Bíróság hatásköréről**

<sup>38</sup> A német kormány úgy véli, hogy a jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem „elfogadhatatlan” abból az okból, hogy az eljárást kezdeményező bíróság nem tekinthető olyan bíróságnak, amelynek határozatai ellen az EK 68. cikk (1) bekezdése értelmében a nemzeti jog szerint nincs jogorvoslati lehetőség, miközben a feltett kérdések az EK-Szerződés harmadik részének IV. címe alapján hozott tanácsi rendelet érvényességének vizsgálatára irányulnak.

<sup>39</sup> Ez az érvelés azonban nem fogadható el.

<sup>40</sup> Mint ugyanis a kérdést előterjesztő bíróság által feltett kérdéseknek magából a megfogalmazásából is következik, e kérdések kifejezetten és kizárólag az EGK és Törökország közötti társulásra vonatkozó szabályok, pontosabban a kiegészítő jegyzőkönyv 41. cikke (1) bekezdésének értelmezésére irányulnak.

- 41 A Bíróság eljárását tehát érvényesen kezdeményezték az EK 234. cikk alapján (lásd a C-192/89. sz. Sevince-ügyben 1990. szeptember 20-án hozott ítélet [EBHT 1990., I-3461. o.] 8–11. pontját, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot), vagyis nincs jelentősége annak a körülménynek, hogy a kérdést előterjesztő bíróság nem minősül olyan bíróságnak, amelyre az említett EK 234. cikkhez képest eltérést tartalmazó EK 68. cikk (1) bekezdése vonatkozik.
- 42 E feltételek mellett a Bíróság hatáskörrel rendelkezik arra, hogy az Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg által feltett kérdésekről határozzon.

### **Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekről**

- 43 A kérdést előterjesztő bíróság két kérdésével, amelyeket együtt kell megvizsgálni, lényegében arra szeretne választ kapni, hogy a kiegészítő jegyzőkönyv 41. cikkének (1) bekezdését akként kell-e értelmezni, hogy e jegyzőkönyv hatályba lépésétől kezdve azzal ellentétes a vízumkötelezettség annak érdekében történő bevezetése, hogy az alapeljárás felpereseihez hasonló helyzetben lévő török állampolgárok számára lehetővé tegye a valamely tagállam területére abból a célból történő belépést, hogy ott a Törökországban letelepedett valamely vállalkozás nevében szolgáltatásokat nyújtsanak.
- 44 Előjáróban emlékeztetni kell arra, hogy az alapeljárás felperesei Törökországban lakóhellyel rendelkező és az ugyanezen államban letelepedett, nemzetközi szállítással foglalkozó társaság alkalmazásában álló török közúti gépjárművezetők, akik Németországban nyilvántartásba vett tehergépkocsikkal rendszeres időközönként árut szállítanak Törökország és Németország között. A kérdést előterjesztő bíróság ennek

kapcsán megállapította, hogy mind az említett szállítási műveletek, mind pedig a gépjárművezetők által ezen műveletek keretében végzett tevékenységek teljesen jogszerűek.

45 A kiegészítő jegyzőkönyv 41. cikke (1) bekezdésének az alapeljárás tárgyát képezőhöz hasonló helyzetben fennálló pontos terjedelmének meghatározása érdekében minde-  
nekelőtt emlékeztetni kell arra, hogy az állandó ítélkezési gyakorlatból következően e rendelkezésnek közvetlen hatálya van. E rendelkezés ugyanis világos, pontos és feltétlen kifejezésekkel egyértelmű „standstill” klauzulát fogalmaz meg, amely a Szerződő Felek által vállalt olyan kötelezettséget tartalmaz, amely jogilag egyszerű tartózkodásban nyilvánul meg (lásd a fent hivatkozott Savas-ügyben hozott ítélet 46–54. pontját és 71. pontjának második francia bekezdését; a fent hivatkozott Abatay és társai egyesített ügyekben hozott ítélet 58., 59. pontját és 117. pontjának első francia bekezdését, valamint a C-16/05. sz., Tum és Dari ügyben 2007. szeptember 20-án hozott ítélet [EBHT 2007., I-7415. o.] 46. pontját). Következésképpen a tagállamok bíróságai előtt hivatkozni lehet azokra a jogokra, amelyeket az említett rendelkezés azon török állampolgároknak biztosít, akikre alkalmazandó (lásd többek között a fent hivatkozott Savas-ügyben hozott ítélet 54. pontját, valamint a fent hivatkozott Tum és Dari ügyben hozott ítélet 46. pontját).

46 Ezt követően hangsúlyozni kell, hogy a kiegészítő jegyzőkönyv 41. cikkének (1) bekezdésére megalapozottan hivatkozhatnak az alapeljárás felpereseihez hasonló helyzetben lévő azon török közúti gépjárművezetők, akiket a Törökországban letelepedett és valamely tagállamban jogszerűen szolgáltatásokat nyújtó vállalkozás alkalmaz, mivel a szolgáltatásnyújtó alkalmazottai elengedhetetlenül szükségesek ahhoz, hogy a szolgáltatásait nyújtani tudja (lásd a fent hivatkozott Abatay és társai egyesített ügyekben hozott ítélet 106. pontját és 117. pontjának ötödik francia bekezdését).

47 Végül állandó ítélkezési gyakorlat, hogy még ha a kiegészítő jegyzőkönyv 41. cikkének (1) bekezdésében foglalt „standstill” klauzula önmagában, egyedül a közösségi szabályozás alapján nem is biztosíthat a török állampolgároknak letelepedési jogot és ehhez kapcsolódóan tartózkodási jogot, szolgáltatásnyújtás szabadságához való jogot, és valamely tagállam területére történő belépéshez való jogot sem (lásd a fent hivatkozott Savas-ügyben hozott ítélet 64. pontját és 71. pontjának harmadik francia bekezdését; a fent hivatkozott Abatay és társai egyesített ügyekben hozott ítélet 62. pontját, valamint a fent hivatkozott Tum és Dari ügyben hozott ítélet 52. pontját),

kétségtelen, hogy az ilyen klauzula általános jelleggel tiltja minden olyan új intézkedés bevezetését, amelynek az lenne a célja vagy hatása, hogy az említett gazdasági szabadságoknak az ország területén történő, török állampolgár általi gyakorlását azon feltételeknél korlátozóbb feltételeknek vesse alá, mint amelyek a kiegészítő jegyzőkönyvnek az érintett tagállam vonatkozásában történt hatályba lépése időpontjában irányadók voltak (lásd a fent hivatkozott Savas-ügyben hozott ítélet 69. pontját és 71. pontjának negyedik francia bekezdését; a fent hivatkozott Abatay és társai egyesített ügyekben hozott ítélet 66. pontját és 117. pontjának második francia bekezdését, valamint a fent hivatkozott Tum és Dari ügyben hozott ítélet 49. és 53. pontját).

- 48 A Bíróság ezért úgy ítélte meg, hogy a kiegészítő jegyzőkönyv 41. cikkének (1) bekezdésével ellentétes valamely tagállam szabályozásában az említett jegyzőkönyvnek az e tagállam vonatkozásában történt hatályba lépése idején még nem létező azon követelmény bevezetése, hogy a Törökország területén letelepedett valamely vállalkozásnak és e vállalkozás török állampolgár alkalmazottainak az említett tagállam területén történő szolgáltatásnyújtáshoz munkavállalási engedéllyel kell rendelkezniük (a fent hivatkozott Abatay és társai egyesített ügyekben hozott ítélet 117. pontjának hatodik francia bekezdése).
- 49 Hasonlóképp, a Bíróság megállapította, hogy az említett rendelkezéssel az is ellentétes, ha a kiegészítő jegyzőkönyv hatálybalépését követően a letelepedés szabadságának gyakorlása kapcsán bármilyen új korlátozást vezetnek be – ideértve az érdemi és/vagy eljárási feltételekre vonatkozókat is – az érintett tagállam területén önálló vállalkozóként üzleti tevékenységet folytatni kívánó török állampolgároknak az ezen tagállam területére való belépésére vonatkozóan (a fent hivatkozott Tum és Dari ügyben hozott ítélet 69. pontja).
- 50 Ezekben az ügyekben az volt a kérdés, hogy a kiegészítő jegyzőkönyv 41. cikkének (1) bekezdése értelmében vett új korlátozásoknak lehet-e tekinteni azokat a nemzeti szabályozásokat, amelyek a valamely tagállam területére történő belépés vagy üzleti tevékenység folytatása szempontjából a török állampolgárokkal szemben olyan érdemi

és/vagy eljárási feltételeket állapítanak meg, amelyek szigorúbbak az e tagállamban az említett jegyzőkönyv hatályba lépésének időpontjában rájuk irányadó feltételeknél.

- 51 Márpedig az alapeljárásban ugyanez a kérdés merül fel. Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból ugyanis kiderül, hogy abban az időpontban, amikor a kiegészítő jegyzőkönyv a Németországi Szövetségi Köztársaság vonatkozásában hatályba lépett, vagyis 1973. január 1-jén, az alapeljárás felpereseihez hasonló helyzetben lévő azon török állampolgároknak, akik Németországban nemzetközi közúti áruszállítási szolgáltatásnyújtásra irányuló tevékenységet gyakoroltak valamely török vállalkozás nevében, joguk volt ahhoz, hogy ebből a célból anélkül léphessenek be e tagállam területére, hogy előzetesen vízumot kellett volna beszerezniük.
- 52 A külföldiek jogállásáról szóló német jogszabály csak 1980. július 1-jétől kezdve írja elő a Németországban ilyen tevékenységeket gyakorolni szándékozó harmadik országbeli állampolgárokkal, köztük a törökökkel szemben azt a kötelezettséget, hogy vízumot szerezzenek be. Jelenleg az Aufenthaltsgesetz – amely 2005. január 1-jei hatállyal a külföldiek jogállásáról szóló jogszabály helyébe lépett – teszi kötelezővé az alapeljárás felpereseihez hasonló helyzetben lévő török állampolgárok számára, hogy a német területre történő belépéshez vízummal rendelkezzenek.
- 53 Kétségtelen, hogy az Aufenthaltsgesetz csupán egy másodlagos közösségi jogi aktusnak, jelen esetben az 539/2001 rendeletnek az érintett tagállamban történő végrehajtását szolgálja, amely rendelet – mint ez az (1) preambulumbekzdéséből kiderül – az EK 62. cikk 2. pontjának b), i. pontja alapján elfogadott olyan kísérő intézkedést képez, amely közvetlenül összefügg a személyek szabad mozgásával a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségben.

- 54 Az is igaz, mint azt a Bizottság a tárgyaláson megjegyezte, hogy az Aufenthaltsgesetz 4. §-ának (1) bekezdésében és 6. §-ának (2) bekezdésében említetthez hasonló schengeni vízumra irányadó feltételek bizonyos szempontból kedvezőbbek azoknál a feltételeknél, amelyek Németországban a kiegészítő jegyzőkönyv e tagállam vonatkozásában történt hatályba lépésének időpontjában az alapeljárás felpereseihez hasonló helyzetben lévő török állampolgárokra irányadók voltak. Amíg ugyanis az ilyen állampolgárok korábban csak a német területre történő belépésre voltak jogosultak, addig az Aufenthaltsgesetz 6. §-ának (2) bekezdése alapján kibocsátott vízum lehetővé teszi számukra, hogy szabadon mozogjanak minden olyan állam területén, amelyek részesei a Benelux Gazdasági Unió államai, a Németországi Szövetségi Köztársaság és a Francia Köztársaság kormányai között a közös határoikon történő ellenőrzések fokozatos megszüntetéséről szóló, Schengenben (Luxemburg) 1985. június 14-én aláírt megállapodásnak (HL 2000. L 239., 13. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 2. kötet, 3. o.), melynek konkretizálására a Schengenben 1990. június 19-én aláírt végrehajtási egyezmény (HL 2000. L 239., 19. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 2. kötet, 9. o.) révén került sor, amely – a belső határok megszüntetésének ellensúlyozására – a szerződő felek teljes területének védelmét célzó együttműködési intézkedéseket írt elő.
- 55 Mindez azonban nem változtat azon, hogy az alapeljárás felpereseihez hasonló helyzetben lévő, valamely tagállam területén a szolgáltatásnyújtás szabadságával a társulási megállapodás jogcímén élni szándékozó török állampolgárok kapcsán az olyan nemzeti szabályozás, amely e tevékenységet vízum kibocsátásától teszi függővé – amellyel egyébként a közösségi állampolgároknak nem kell rendelkezniük –, korlátozhatja e szabadság tényleges gyakorlását többek között azon ismétlődően jelentkező adminisztratív és gazdasági többletterhek folytán, amelyekkel az időben korlátozott érvényességű ilyen engedély beszerzése jár. Ezenkívül, ha a vízum iránti kérelmet elutasítják – mint ahogy ez az alapeljárásban is történt –, az ilyen tartalmú szabályozás megakadályozza az említett szabadság gyakorlását.
- 56 A fentiekből következik, hogy az ilyen szabályozás, amely 1973. január 1-je előtt nem létezett, legalábbis azzal a hatással jár, hogy a társulási megállapodás által biztosított gazdasági szabadságoknak az alapeljárás felpereseihez hasonló helyzetben lévő török állampolgárok általi gyakorlását olyan feltételektől teszi függővé, amelyek korlátozóbbak azon feltételeknél, amelyek az érintett tagállamban a kiegészítő jegyzőkönyv hatályba lépésének időpontjában irányadók voltak.

- 57 E feltételek mellett meg kell állapítani, hogy az alapeljárás tárgyát képezőhöz hasonló szabályozás a kiegészítő jegyzőkönyv 41. cikkének (1) bekezdése értelmében vett „új korlátozásnak” minősül a Törökországban lakóhellyel rendelkező török állampolgárok azon jogával szemben, hogy Németországban szabadon nyújthassanak szolgáltatásokat.
- 58 E következtetést nem vonhatja kétségbe az a körülmény, hogy a Németországban jelenleg hatályos szabályozás csupán valamely másodlagos közösségi jogi rendelkezés végrehajtását szolgálja.
- 59 Ezzel kapcsolatban elegendő emlékeztetni arra, hogy a Közösség által kötött nemzetközi megállapodások elsőbbsége a másodlagos közösségi joggal szemben az utóbbi olyan értelmezését követeli meg, amely a lehető legteljesebb mértékben összhangban van e megállapodásokkal (lásd a C-61/94. sz., Bizottság kontra Németország ügyben 1996. szeptember 10-én hozott ítélet [EBHT 1996., I-3989. o.] 52. pontját).
- 60 Ezenkívül nem lehet elfogadni a kérdést előterjesztő bíróság által is hivatkozott azon kifogást, mely szerint a kiegészítő jegyzőkönyv 41. cikkének (1) bekezdésében foglalt „standstill” klauzula alkalmazása a jogalkotót megillető általános szabályozási hatáskör megvonását eredményezné.
- 61 A török állampolgárokra és a közösségi állampolgárokra egyformán alkalmazandó szabályok elfogadása ugyanis nem áll ellentétben e klauzulával. Végeredményben, ha az ilyen szabályokat csak a közösségi állampolgárokra kellene alkalmazni, a török állampolgárokra pedig nem, ez utóbbiak a közösségi állampolgároknál előnyösebb helyzetbe kerülnének, ami nyilvánvalóan ellentétes lenne a kiegészítő jegyzőkönyv

59. cikkéből eredő követelménnyel, mely szerint a Török Köztársaság nem részesülhet kedvezőbb elbánásban, mint amelyet a Szerződés alapján a tagállamok egymásnak biztosítanak.

- 62 A fenti megállapításokra tekintettel a feltett kérdésekre azt a választ kell adni, hogy a kiegészítő jegyzőkönyv 41. cikkének (1) bekezdését akként kell értelmezni, hogy azzal ellentétes a hatályba lépésétől kezdődően olyan vízumkötelezettség bevezetése, amelynek célja, hogy az alapeljárás felpereseihez hasonló helyzetben lévő török állampolgárok számára lehetővé tegye a valamely tagállam területére abból a célból történő belépést, hogy ott a Törökországban letelepedett valamely vállalkozás nevében szolgáltatásokat nyújtsanak, ha a jegyzőkönyv hatályba lépésének időpontjában ilyen vízumkötelezettség nem állt fenn.

### A költségekről

- 63 Mivel ez az eljárás az alapeljárásban részt vevő felek számára a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő eljárás egy szakaszát képezi, ez a bíróság dönt a költségekről. Az észrevételeknek a Bíróság elé terjesztésével kapcsolatban felmerült költségek, az említett felek költségeinek kivételével, nem téríthetők meg.

A fenti indokok alapján a Bíróság (első tanács) a következőképpen határozott:

**A Brüsszelben 1970. november 23-án aláírt és a Közösség nevében az 1972. december 19-i 2760/72/EGK tanácsi rendelettel megkötött, jóváhagyott és megerősített kiegészítő jegyzőkönyv 41. cikkének (1) bekezdését akként kell értelmezni, hogy azzal ellentétes a hatályba lépésétől kezdődően olyan vízumkötelezettség bevezetése, amelynek célja, hogy az alapeljárás felpereseihez hasonló helyzetben lévő török állampolgárok számára lehetővé tegye a valamely**



**tagállam területére abból a célból történő belépést, hogy ott a Törökországban letelepedett valamely vállalkozás nevében szolgáltatásokat nyújtsanak, ha a jegyzőkönyv hatályba lépésének időpontjában ilyen vízumkötelezettség nem állt fenn.**

Aláírások