

JULIANE KOKOTT
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2011. április 14.¹

I – Bevezetés

1. A jelen ügy az EGK–Törökország társulási megállapodás kiegészítő jegyzőkönyve 41. cikkének (1) bekezdésére vonatkozik. E bekezdés egy „standstill” klauzulát tartalmaz, amely tiltja a szerződő felek számára, hogy 1973. január 1-jét követően a letelepedés és a szolgáltatásnyújtás szabadságával kapcsolatban új korlátozásokat vezessenek be.

2. Az alapügy felperese 2008-ban kérelmet nyújtott be az Egyesült Királyságban önálló tevékenység megkezdésének engedélyezése iránt. Ennek során azonban nem a hatályos, hanem az 1973-ban érvényes, kedvezőbb jogszabályokra támaszkodott. Az illetékes hatóságok a joggal való visszaélés elve alapján nem engedték számára, hogy a „standstill” klauzulára hivatkozzon, mivel a kérelem benyújtása előtt megszegte az addigi tartózkodási engedélye egyik feltételét.

3. Miután a Bíróságnak már állást kellett foglalnia a kiegészítő jegyzőkönyv 41. cikkének

(1) bekezdésében szereplő „standstill” klauzula tartalmáról és hatályáról,² a jelen ügy lehetőséget nyújt számára, hogy pontosan meghatározza, hogy mikor tagadható meg a „standstill” klauzulára való hivatkozás.

II – Jogi háttér

A – Az EGK–Törökország társulási megállapodás

4. Az Európai Gazdasági Közösség és Törökország között társulást létrehozó megállapodást 1963. szeptember 12-én Ankarában írta alá egyrészt a Török Köztársaság, másrészt az Európai Gazdasági Közösség és annak tagállamai. E megállapodást a Közösség nevében az 1963. december 23-i 64/732/EGK tanácsi határozattal kötötték meg, hagyták jóvá és erősítették meg.³ A társulási megállapodás 2. cikkének (1) bekezdése értelmében annak célja a szerződő felek közötti kereskedelmi és gazdasági kapcsolatok folyamatos és

1 – Eredeti nyelv: német.

2 – Lásd többek között a C-37/98. sz. Savas-ügyben 2000. május 11-én (EBHT 2000., I-2927. o.) hozott ítéletet és a C-16/05. sz. Tum és Dari ügyben 2007. szeptember 20-án (EBHT 2007., I-7415. o.) hozott ítéletet.

3 – HL 1964. L 217., 3685. o., a továbbiakban: társulási megállapodás.

kiegyensúlyozott megerősítésének elősegítése, beleértve a munkaerő tárgykörét is, a munkavállalók szabad mozgásának fokozatos megvalósítása által, a letelepedés szabadságára és a szolgáltatások szabad mozgására vonatkozó korlátozások megszüntetése révén, a török állampolgárok életszínvonalának javítása és a Török Köztársaságnak a Közösséghez történő későbbi csatlakozásának megkönnyítése érdekében.⁴

5. A társulási megállapodáshoz csatolt – a Közösség nevében az 1972. december 19-i 2760/72/EGK tanácsi rendelettel⁵ megkötött, jóváhagyott és megerősített – kiegészítő jegyzőkönyv, amelyet Brüsszelben, 1970. november 23-án írtak alá, és amely 62. cikkének megfelelően a társulási megállapodás részét képezi, 1. cikkében a megállapodás 4. cikkében említett átmeneti szakasz megvalósításához szükséges feltételeket, részletes szabályokat és ütemtervet állapítja meg. A kiegészítő jegyzőkönyv tartalmaz egy II. címet („A személyek és szolgáltatások mozgása”), amelynek II. fejezete a „[l]etelepedési jog[ra], szolgáltatások[ra] és közlekedés[re]” vonatkozik.

6. A kiegészítő jegyzőkönyv 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) [...]”

B – *Nemzeti jog*

7. Az Egyesült Királyságban a tartózkodási engedély meghosszabbítására vonatkozó, 1973. január 1-jén hatályos rendelkezéseket a Statement of Immigration Rules for Control after Entry (House of Commons Paper 510, a beutazás utáni ellenőrzéssel kapcsolatos bevándorlási szabályok) tartalmazta.

8. Azóta a bevándorlási szabályokat az évek során többször is módosították, és helyükbe új szabályokat léptettek. Az alapügy alperese – a felperes tartózkodási engedélyének megtagadásáról szóló – határozatának meghozatalakor (2008. október 21.) hatályos bevándorlási szabályokat a House of Commons Paper 395 (HC 395) rögzítette.

9. A kérdést előterjesztő bíróság utal arra, és ez a felek között sem vitatott, hogy az Egyesült Királyságban 2008 októberében hatályos, az e tagállamban való letelepedésre és az önálló tevékenység megkezdésére vonatkozó bevándorlási szabályok szigorúbbak, mint azok a megfelelő rendelkezések, amelyek 1973. január 1-jén voltak hatályban.

10. Az eljárásban részt vevő egyik fél⁶ e tekintetben, anélkül hogy cáfolnák, arra hivatkozik, hogy a döntő különbség abban rejlik, hogy az 1973-ban hatályos rendelkezésekkel szemben az önálló tevékenység engedélyezéséhez a

4 – A társulási megállapodás negyedik preambulumbekzdése és 28. cikke.

5 – HL L 293., 1. o.

6 – A Centre for Advice on Individual Rights in Europe, lásd a jelen indítvány 19. pontját.

külföldieknek az újabb rendelkezések szerint 200 000 GBP tőke meglétét kell igazolniuk.⁷

III – A tényállás és az alapeljárás

11. T. Oguz (a továbbiakban: az alapügy felperese vagy felperes) 2000 októberében beutazási engedéllyel diákként utazott be az Egyesült Királyságba. Ezt követően az illetékes hatóságok több alkalommal is meghosszabbították a tanulmányi célú tartózkodási engedélyét. E tartózkodási engedélyeket ahhoz a feltételhez kötötték, hogy a felperes önálló vállalkozásba csak a Secretary of State for the Home Department (belügyminiszter) engedélyével kezdhet.

12. A felperes először néhány évig az illetékes hatóságok engedélyével *nem önálló* kereső tevékenységet folytatott az Egyesült Királyságban. A felperes munkáltatója azonban 2006 novemberében a vállalkozás működéséhez kapcsolódó okból felmondott neki. A felperes próbálkozásai, hogy nem önálló kereső tevékenységet találjon, nem jártak sikerrel.

13. Ezt követően a felperes 2008. március 20-án mint *önálló* vállalkozó nyújtott be kérelmet

az Egyesült Királyságban való tartózkodása meghosszabbításának engedélyezése iránt. Ennek során az Egyesült Királyságban 1973. január 1-jén hatályos bevándorlási szabályokra⁸ hivatkozott, amelyek a kérdést előterjesztő bíróság tájékoztatása szerint kedvezőbbek, mint a 2008-ban hatályos bevándorlási szabályok. Az 1973-ban hatályos rendelkezések alkalmazhatóságának indokolásaként a felperes a kiegészítő jegyzőkönyv 41. cikkében foglalt „standstill” klauzulára hivatkozott.

14. A felperes már 2008 februárjában önálló vállalkozásba kezdett, amelyet a következő hónaptól kezdve ténylegesen is folytatott. Így a felperes a kérelem benyújtásakor már néhány hete önálló vállalkozói tevékenységet végzett, ezzel pedig megszegte a tartózkodási engedélyéhez kötött feltételt. A felperes ezt azzal indokolta, hogy úgy vélte: jogosult vállalkozás alapítására, miután a tartózkodási engedély iránti kérelmét vállalkozói minőségében készítette elő és fogalmazta meg.

15. A felperes 2008. augusztus 11-én felhagyott az önálló vállalkozói tevékenységével, és arról tájékoztatta az illetékes hatóságot, hogy csak akkor kezdi majd újra e tevékenységet, ha döntés születik a kérelméről.

16. A Secretary of State for the Home Department (a továbbiakban még: az alapügy alperese) elutasította a felperes kérelmét. Az elutasítást azzal indokolta, hogy a felperes

⁷ – Hivatkozás: Statement of Changes to Immigration Rules (HC 395) as amended, paragraph 245L(b) and Appendix A paragraph 35.

⁸ – House of Commons Paper 510.

a vállalkozása megalapításával megszegte a korábbi tartózkodási engedélyének feltételét. Ezért megtagadták tőle, hogy a kiegészítő jegyzőkönyv 41. cikkének (1) bekezdésében foglalt „standstill” klauzulára jogot alapítson. A hatályos bevándorlási szabályok alapján kérelmét el kellett utasítani. Ezenkívül a meg-lévő, munkavállalási engedély jogosultjaként kapott tartózkodási engedélyének időtartamát lerövidítették, mivel már nem felelt meg az abban foglalt feltételeknek.

17. Ezen elutasító határozattal szemben a felperes 2008. november 4-én jogorvoslati kérelmet terjesztett az Asylum and Immigration Tribunal⁹ elé. E bíróság a kérelmet elutasította. Indokolásként felhozta, hogy a felperes, bár nem járt el család módon, vállalkozása beindításával és működtetésével mégis megszegte a tartózkodási engedélyének feltételeit, és ezért nem jogosult arra, hogy a kiegészítő jegyzőkönyv 41. cikkében foglalt „standstill” klauzulára hivatkozzon.

18. A felperes e határozat felülvizsgálatát¹⁰ kezdeményezte. A Senior Immigration Judge Ward¹¹ 2009. június 26-i határozatában megállapította, hogy az előző határozat, amelyben a jogorvoslati kérelmet elutasították, jogi szempontból helytálló, és így azt helyben kell hagyni.

19. A jogvita jelenleg másodfokon a Court of Appeal of England and Wales¹², azaz a kérdést előterjesztő bíróság előtt van folyamatban. E bíróság megengedte, hogy a Centre for Advice on Individual Rights in Europe (a továbbiakban: AIRE Centre) részt vegyen az alapeljárásban.

IV – Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem és a Bíróság előtti eljárás

20. A Court of Appeal 2010. március 23-i határozatával felfüggesztette az eljárást, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdést terjesztette a Bíróság elé:

Ha az a török állampolgár, akinek azzal a feltétellel engedélyezték az Egyesült Királyságban való tartózkodását, hogy nem kezdhet vállalkozási vagy szakmai tevékenységbe, mégis önálló vállalkozást hoz létre az említett feltétel megszegésével, majd a nemzeti hatóságokhoz fordul a tartózkodási engedélyének meghosszabbítása iránt az általa nemrég létrehozott vállalkozás alapján, hivatkozhat-e az Európai Gazdasági Közösség és Törökország közötti társulás létrehozásáról szóló megállapodáshoz fűzött kiegészítő jegyzőkönyv 41. cikkének (1) bekezdésére?

9 – Menekültügyi és bevándorlásügyi bíróság.

10 – Order for reconsideration.

11 – Bevándorlási ügyekben illetékes főbíró.

12 – Anglia és Wales fellebbviteli bírósága.

21. A Bíróság előtti eljárásban T. Oguz és az AIRE Centre mellett az Egyesült Királyság Kormánya, valamint az Európai Bizottság tett írásbeli és szóbeli észrevételt.

vízumkötelezettséget vezettek be, amely a kiegészítő jegyzőkönyv hatálybalépésekor nem volt érvényben, lényegében a kiegészítő jegyzőkönyv 41. cikkének (1) bekezdése értelmében vett „új korlátozásnak” minősítette.¹⁴

V – Elemzés

22. A jelen ügy az EGK–Törökország társulási megállapodás kiegészítő jegyzőkönyve 41. cikke (1) bekezdésének értelmezésére vonatkozik. E bekezdés kimondja, hogy a szerződő felek tartózkodnak attól, hogy egymás között új korlátozásokat vezessenek be a letelepedési joggal és a szolgáltatásnyújtás szabadságával kapcsolatban.

23. Következésképpen a kiegészítő jegyzőkönyv 41. cikkének (1) bekezdése megakadályozza, hogy valamely tagállam bármely olyan új intézkedést hozzon, amelynek célja vagy következménye, hogy valamely török állampolgárnak a területén való letelepedését, és annak szükségszerű következményeként a tartózkodását korlátozóbb feltételektől tegye függővé, mint amelyek a kiegészítő jegyzőkönyv érintett tagállam tekintetében történő hatálybalépésekor, azaz 1973. január 1-jén voltak alkalmazandók.¹³

24. A Bíróság például azt, hogy bizonyos szolgáltatások nyújtásával kapcsolatban olyan

25. A Bíróság már utalt arra, hogy a 41. cikk (1) bekezdésének szövegéből következik, hogy olyan világos, pontos, feltétlen és egyértelmű „standstill” klauzulát fogalmaz meg, amely a szerződő felek számára tiltja, hogy a kiegészítő jegyzőkönyv hatálybalépése után új korlátozásokat vezessenek be a letelepedési szabadsággal kapcsolatban. E megfogalmazásból, valamint a társulási megállapodás értelméből és céljából arra a következtetésre jutott, hogy a 41. cikk (1) bekezdése közvetlen hatályú a tagállamokban.¹⁵

26. Tehát a török állampolgárok valamely tagállam hatóságaival szemben közvetlenül hivatkozhatnak a 41. cikk (1) bekezdésére.

27. A kérdést előterjesztő bíróság most azt kérdezi, hogy megtagadhatja-e adott tagállam azon török állampolgárral szemben, aki a tartózkodási engedélye egyik feltételét megszegte, hogy a kiegészítő jegyzőkönyv 41. cikkében foglalt „standstill” klauzulára hivatkozzon.

13 – A 2. lábjegyzetben hivatkozott Savas-ügyben hozott ítélet 69. pontja, 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.) 66. pontja, valamint a 2. lábjegyzetben hivatkozott Tum és Dari ügyben hozott ítélet 49. pontja.

14 – A C-228/06. sz., Soysal és Savatli ügyben 2009. február 19-én hozott ítélet (EBHT 2009., I-1031. o.) 57. pontja.

15 – A 2. lábjegyzetben hivatkozott Savas-ügyben hozott ítélet 49. pontja, hivatkozással a Bíróság ítélkezési gyakorlatára többek között a Társulási Tanács 1980. szeptember 19-i 1/80 határozatának 13. cikkében szereplő „standstill” klauzulával kapcsolatban, valamint a C-192/89. sz. Sevince-ügyben 1990. szeptember 20-án hozott ítélet (EBHT 1990., I-3461. o.) 18. és 26. pontja.

Az alapügy alperese és az Egyesült Királyság Kormánya abból indul ki, hogy a „standstill” klauzulára való hivatkozás ilyen esetben visszaélészerű lenne, ezért azt el kell utasítani. A felperes család magatartását a kérdést előterjesztő bíróság kifejezetten kizárta.

28. Véleményem szerint a kiegészítő jegyzőkönyv 41. cikkének (1) bekezdésében foglalt „standstill” klauzula, amint a következőkben ki fogom fejteni, nem alkalmas arra, hogy az arra való hivatkozást a joggal való visszaélés okán megtagadják. A joggal való esetleges visszaélésnek adott esetben inkább a nemzeti jog alkalmazása révén kell elejét venni.

29. A joggal való visszaélés tilalma az uniós jog általános elve.¹⁶ Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a jogalanyok az uniós jog normáira nem hivatkozhatnak család módon vagy visszaélészerűen, és a nemzeti bíróságok esetről esetre, objektív tényekre támaszkodva vehetik figyelembe az érintett személyek visszaélészerű vagy család magatartását annak érdekében, hogy adott esetben

megtagadják velük szemben az uniós jog rendelkezéseinek alkalmazását.¹⁷

30. Az Emsland-Stärke ügyben hozott ítéletben a Bíróság a mezőgazdasági ágazat juttatásai kapcsán pontosította a visszaélésre vonatkozó vizsgálatot. Itt megállapította, hogy a visszaélészerű magatartás megállapításához egyrészt olyan objektív körülmények fennállása szükséges, melyek következtében a közösségi szabályok formális betartása ellenére sem valósult meg e szabályok célja.¹⁸ Másrészt szükséges egy szubjektív elem, méghozzá a közösségi szabályokban előírt jogosultság megszerzésére irányuló szándék fennállása azáltal, hogy mesterséges módon teremtik meg a jogosultság megszerzéséhez szükséges feltételeket.¹⁹

31. Amint a Bíróság már hangsúlyozta: a 41. cikk (1) bekezdésében szereplő „standstill” klauzula nem anyagi jogi szabályként működik – alkalmazhatatlanná téve a releváns anyagi jogot, amelynek a helyébe lép –, hanem „kvázi eljárási jellegű szabályként”, amely *ratione temporis* írja elő, hogy melyek a tagállami szabályozás azon rendelkezései, amelyekre tekintettel értékelni kell az adott

16 – Lásd továbbá Sharpston főtanácsnok C-303/08. sz. Bozkurt-ügyre vonatkozó 2010. július 8-i indítványának (EBHT 2010., I-13445. o.) 37. pontját, valamint Maduro főtanácsnok C-255/02. sz. Halifax-ügyre vonatkozó 2005. április 7-i indítványának (EBHT 2006., I-1609. o.) 63. pontját, amelyek azt a két alapösszefüggést vázolják fel, melyek között a Bíróság megvizsgálta a visszaélés fogalmát.

17 – Lásd többek között a C-212/979. sz. Centros-ügyben 1999. március 9-én hozott ítélet (EBHT 1999., I-1459. o.) 25. pontját, a C-255/02., Halifax és társai ügyben 2006. február 21-én hozott ítélet (EBHT 2006., I-1609. o.) 68. pontját és a C-303/08. sz. Bozkurt-ügyben 2010. december 22-én hozott ítélet (EBHT 2010., I-13445. o.) 47. pontját.

18 – A C-110/99. sz. Emsland-Stärke-ügyben 2000. december 14-én hozott ítélet (EBHT 2000., I-11569. o.) 52. pontja.

19 – A 18. lábjegyzetben hivatkozott Emsland-Stärke-ügyben hozott ítélet 53. pontja.

tagállamban a letelepedés szabadságával élni kívánó török állampolgár helyzetét.²⁰

Az pedig, hogy a nemzeti jog biztosítja-e a letelepedéshez, majd ebből következően a tartózkodáshoz való jogot, kizárólag a nemzeti jogra tartozik.

32. Tehát a jelen „standstill” klauzulának az a jellegzetessége, hogy nem biztosít anyagi jogokat. Közvetlenül nem következik belőle sem a letelepedéshez, sem pedig a tartózkodáshoz való jog.²¹ Csak azt rögzíti, hogy a nemzeti jog mely rendelkezései alkalmazandók, nevezetesen azok, amelyek nem kedvezőtlenebbek, mint amelyek 1973. január 1-jén voltak hatályban.

36. Amennyiben a 41. cikk olyan abszolút tilalmat ír elő, amelynek érvényesüléséhez semmilyen feltételnek nem kell teljesülnie, nehezen képzelhető el, hogy e rendelkezés tekintetében felmerülhet a joggal való visszaélés esete. Mivel alkalmazhatóságához nem szabtak feltételeket, ezeket nem is lehet visszaélés-szerűen és mesterséges úton létrehozni.

33. Álláspontom szerint a „standstill” klauzula alapvetően már jellegénél fogva is alkalmatlan arra, hogy a joggal való visszaélés okán megtagadják az erre való hivatkozást.

34. Ugyanis a 41. cikk semmilyen feltételt nem támaszt az alkalmazhatóságával kapcsolatban. Éppen arról van szó, hogy feltétel nélkül alkalmazandó. Amint a Bíróság is hangsúlyozta, a 41. cikk (1) bekezdése a nemzeti hatóságok számára abszolút tilalmat ír elő a tekintetben, hogy az adott időpontban fennálló feltételek szigorításával új akadályokat gördítsenek e szabadság gyakorlása elé.²²

37. Az alapügy alperese és az Egyesült Királyság Kormánya arra utal, hogy meg kell tagadni a felperestől a „standstill” klauzulára való hivatkozást, mivel csak az előzetesen nem engedélyezett önálló tevékenység megkezdésével – amellyel megszegte a tartózkodási engedélyének az egyik feltételét – került abba a helyzetbe, hogy az 1973. évi nemzeti bevándorlási szabályok anyagi előfeltételeit teljesítse, amelyeknek egyébként nem tudott volna megfelelni.

35. A „standstill” klauzula csak azt szabályozza, hogy mely nemzeti jog alkalmazandó.

38. Ez azt mutatja, hogy a felperes részéről felmerülő esetleges joggal való visszaélés a nemzeti bevándorlási szabályok anyagi előfeltételeit, s nem pedig a „standstill” klauzulát érinti. Ezért a joggal való visszaélés kérdése valójában a nemzeti anyagi jogba illeszkedik. Maga a felperes e tekintetben arra utal, hogy az 1973. évi bevándorlási szabályok alapján az illetékes hatóságok figyelembe vehetik a

20 – A 2. lábjegyzetben hivatkozott Tum és Dari ügyben hozott ítélet 55. pontja.

21 – A 2. lábjegyzetben hivatkozott Tum és Dari ügyben hozott ítélet 52. pontja.

22 – A 2. lábjegyzetben hivatkozott Tum és Dari ügyben hozott ítélet 61. pontja.

kérelmező visszaélésszerű magatartását.²³ Ezt a lehetőséget az Egyesült Királyság Kormánya is megerősítette a Bíróság előtt a tárgyaláson.

hozta fel a Bíróság azt a színlelt házasságot, amelyet visszaélésszerűen kizárólag azért kötöttek, hogy velük szemben alkalmazást nyerjen a társulásra vonatkozó jog.²⁶

39. Ezért közbenső következtetésként meg kell állapítani, hogy nem alkalmazható a 41. cikk (1) bekezdésére a joggal való visszaélés fogalma azon oknál fogva, hogy e bekezdés abszolút jellegű, nem szab anyagi jogi feltételeket, hanem csak az alkalmazandó jogot határozza meg.

42. A 41. cikkben foglalt „standstill” klauzulával szemben, amely nem tartalmaz anyagi jogot, az 1/80 határozat 6. és 7. cikke, amely a hivatkozott esetekben irányadó, anyagi jogokat, mégpedig foglalkoztatáshoz, illetve tartózkodáshoz fűződő jogosultságokat biztosít. Ezért lehetett ezzel kapcsolatban a joggal való visszaélés elvét érvényesíteni.

40. E következtetést támasztja alá az is, ha egy pillantást vetünk azokra az esetekre, amelyekben a Bíróság a társulási megállapodás körében elfogadta, hogy joggal való visszaélésről van szó.

43. A továbbiakban még ki kell térnünk a Bíróságnak a Tum és Dari ügyben hozott ítéletében szereplő kijelentésére, amelyre a kérdést előterjesztő bíróság is utal. A Bíróság ott az alábbiakat fejtette ki: „Végül is a Bíróság előtt nem hivatkoztak egyetlen olyan konkrét elemre sem, amely azt sugallná, hogy az alapügyekben a kiegészítő jegyzőkönyv 41. cikkének (1) bekezdésében szereplő »standstill« klauzulára visszaélésszerűen kizárólag azon célból hivatkoztak az érdekeltek, hogy velük szemben alkalmazást nyerjen a közösségi jog.”²⁷

41. Így a Bíróság a joggal való visszaélés elvére hivatkozva kizárta, hogy azt az időt, amely alatt egy török állampolgár – az elítélését eredményező – csalás miatt foglalkoztatási jogviszonyban állt, az 1/80 határozat²⁴ 6. cikkének (1) bekezdése értelmében rendes foglalkoztatásnak lehessen tekinteni, mivel az érintett személy valójában nem felelt meg e rendelkezés feltételeinek, és ezért erre jogszerűen nem alapíthatott jogot.²⁵ A joggal való visszaélés további lehetséges példaként

44. A Bíróság e kijelentéséből arra lehetne következtetni, hogy a Bíróság álláspontja az, hogy elképzelhetőek olyan esetek, amikor a 41. cikk (1) bekezdésében szereplő „standstill”

23 – A felperes e tekintetben e rendelkezések (4) bekezdésére hivatkozik.

24 – A Társulási Tanács 1980. szeptember 19-i 1/80 határozata a társulás fejlesztéséről.

25 – Lásd a C-285/95. sz. Kol-ügyben 1997. június 5-én hozott ítélet (EBHT 1997., I-3069. o.) 26. és 27. pontját.

26 – A 17. lábjegyzetben hivatkozott Bozkurt-ügyben hozott ítélet 50. pontja.

27 – A 2. lábjegyzetben hivatkozott Tum és Dari ügyben hozott ítélet 66. pontja.

klauzulával összefüggésben felmerül a joggal való visszaélés elvének alkalmazásával kapcsolatos kérdés.

45. Ha esetleg mégis vizsgálnánk a visszaélést olyan esetben, mint a jelenlegi, nem lehetne megállapítani a joggal való visszaélést.

46. Ugyanis a joggal való visszaélés megállapításának döntő szempontja az, hogy valaki az uniós jog valamely rendelkezésére azért hivatkozik, hogy a rendelkezés céljával nyilvánvalóan összeegyeztethetetlen előnyökben részesüljön.²⁸

47. A „standstill” klauzula értelme és célja, hogy kedvező feltételeket teremtsen a letelepedési jog és a szolgáltatásnyújtás szabadsága fokozatos megvalósításának azáltal, hogy a nemzeti hatóságok számára megtiltja, hogy az említett szabadságok elé új akadályokat gördítsenek, azért, hogy ne nehezítsék meg az említett szabadságoknak a tagállamok és a Török Köztársaság közötti fokozatos megvalósítását.²⁹

48. Amint már kifejtettem, a „standstill” klauzula a nemzeti hatóságok számára „abszolút tilalmat”³⁰ ír elő a tekintetben, hogy az adott időpontban fennálló feltételek szigorításával új akadályokat gördítsenek e szabadság gyakorlása elé. Ennek tehát az a célja, hogy a szerződő felek között alapvetően csak a kedvezőbb rendelkezések kerüljenek alkalmazásra.

49. E céllal nem összeegyeztethetetlen, ha hivatkozhat a klauzulára az a török állampolgár, aki a számára korábban kiadott tartózkodási engedély egyik feltételét megszegte.

50. Ezzel összhangban a Bíróság végül is a fent hivatkozott Tum és Dari ügyben, valamint az ezzel összehasonlítható Savas-ügyben hozott ítéletében sem abból indult ki, hogy joggal való visszaélésről lenne szó.

51. A Tum és Dari ügyben két olyan személy hivatkozott a „standstill” klauzulára, akik a menedékkérelmük elutasítását követően hozott kiutasítási végzés ellenére tartózkodtak az egyik tagállamban. A Bíróság kifejezetten elutasította azt az érvet, hogy a török állampolgárok csak akkor hivatkozhatnak a „standstill” klauzulára, ha szabályszerűen

28 – Lásd ezzel kapcsolatban még Sharpston főtanácsnok 16. lábjegyzetben hivatkozott, Bozkurt-ügyre vonatkozó indítványának 39. pontját, valamint Tizzano főtanácsnok C-200/02. sz., Zhu és Chen ügyre vonatkozó 2004. május 18-i indítványának (EBHT 2004., I-9925. o.) 115. pontját.

29 – A 13. lábjegyzetben hivatkozott Abatay és társai egyesített ügyekben hozott ítélet 72. pontja, lásd ebben az értelemben a C-300/09. és C-301/09. sz., Toprak egyesített ügyekben hozott ítélet (EBHT 2010., I-12845. o.) 52. pontját is.

30 – A 2. lábjegyzetben hivatkozott Tum és Dari ügyben hozott ítélet 61. pontja.

utaztak be a tagállam területére.³¹ A Savas-ügyben érintett személy már megszegte a bevándorlási szabályokat, amikor a „standstill” klauzulára hivatkozott. Ez azonban mégsem készítette a Bíróságot arra, hogy megtagadja tőle azt, hogy jogot alapítson a „standstill” klauzulára.³²

52. Ezért végeredményben nem szabadna másként megítélni az olyan esetet sem, mint amely az alapügyben is felmerült, amelyben annak a személynek, aki a „standstill” klauzulára hivatkozik, a már elbírált esetektől eltérően még tartózkodási engedélye is volt, és pusztán annak egyik feltételét szegte meg. Ráadásul az alapügy felperese nem jogellenesen utazott be az Egyesült Királyságba, hanem beutazási engedélye, sőt munkavállalási engedélye is volt, bár az nem az önálló tevékenységre szólt. Csak az önálló tevékenység megkezdésével szegte meg a tartózkodási engedélye egyik feltételét, noha e tevékenységét nem sokkal azután meg is szüntette.

53. A továbbiakban még ki kell térni a Bíróság Kondova-ügyben hozott ítéletére.³³ Ezt az alapügy alperese és az Egyesült Királyság Kormánya hozta fel.

31 – A 2. lábjegyzetben hivatkozott Tum és Dari ügyben hozott ítélet 59. pontja.

32 – A 2. lábjegyzetben hivatkozott Savas-ügyben hozott ítélet 70. pontja.

33 – A C-235/99. sz. Kondova-ügyben 2001. szeptember 27-én hozott ítélet (EBHT 2001., I-6427. o.).

54. Ez az ügy az egyrészről az Európai Közösségek és azok tagállamai, másrészről Bulgária között társulás létesítéséről szóló Európa-megállapodásra³⁴ vonatkozott.

55. A Bíróság ezzel összefüggésben úgy határozott, hogy nem illeti meg az Európa-megállapodásban biztosított jogvédelem azt a bolgár állampolgárt, aki az egyik tagállamban nem önálló vagy önálló kereső tevékenységet kívánt folytatni, és a nemzeti hatóságok erre vonatkozó vizsgálatát meghíúsítja azáltal, hogy hamisan azt állítja: szezonális munkára érkezett e tagállamba.³⁵

56. Ha ugyanis megengedték volna a bolgár állampolgároknak, hogy bármikor, a nemzeti bevándorlási szabályok korábbi megsértésére tekintet nélkül letelepedési kérelmet nyújtsanak be a fogadó tagállamban, ez arra készítette volna őket, hogy jogellenesen a fogadó

34 – A Közösség nevében az 1994. december 19-i 94/908/ESZAK, EK, Euratom tanácsi és bizottsági határozattal (HL L 358., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 11. fejezet, 21. kötet, 532. o.) megkötött és jóváhagyott megállapodás (a továbbiakban: Európa-megállapodás).

35 – A 33. lábjegyzetben hivatkozott Kondova-ügyben hozott ítélet 80. pontja. A Bíróság e tekintetben összehasonlítás-képpen arra az esetre hivatkozott, amikor a nemzeti jogot olyan közösségi polgárok játsszák ki, akik a közösségi joggal élnek vissza: a C-212/97. sz. Centros-ügyben 1999. március 9-én hozott ítélet (EBHT 1999., I-1459. o.) 24. pontja és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

tagállam területén maradjanak, és csak azt követően kerüljenek a nemzeti ellenőrzési rendszer látókörébe, ha már az említett szabályozásban foglalt anyagi feltételeknek megfelelnek.³⁶

a tagállamok hatáskörébe. Ezért nem meglepő, hogy a Bíróság a Kondova-ügyben, ahol a megállapodás anyagi jogot biztosít, elfogadta azt a lehetőséget, hogy a joggal való visszaélés okán megtagadható az ezen anyagi jogra való hivatkozás.

57. A Bíróság e kijelentését hozza fel az alapügy alperese és az Egyesült Királyság Kormánya a jelen esetben annak érdekében, hogy a felperestől megtagadják a „standstill” klauzulára való hivatkozást. A párhuzam indokolásaképpen pedig arra a már kifejtett érvre hivatkoznak, hogy a feltétel megszegésével került a felperes olyan helyzetbe, hogy megfelelt a bevándorlással kapcsolatos 1973. évi anyagi szabályoknak.

59. Ugyanakkor a Kondova-ügyből levont végkövetkeztetés nem alkalmazható az olyan „standstill” klauzulára, mint amilyen a kiegészítő jegyzőkönyv 41. cikkének (1) bekezdésében is szerepel. Mint már említettem, a kiegészítő jegyzőkönyv „standstill” klauzulája ugyanis semmilyen anyagi jogot nem biztosít a letelepedésre vagy a saját állampolgárokkal szemben biztosítottal egyenlő bánásmódra, hanem csak azt rögzíti, hogy mely nemzeti jog nyer alkalmazást.

58. A hivatkozott ítéletet azonban nem lehet a jelen esetre alkalmazni. Az EGK–Törökország megállapodáshoz fűzött kiegészítő jegyzőkönyv 41. cikkének (1) bekezdésétől eltérően a Kondova-ügyben irányadó Európa-megállapodás letelepedési jogot biztosított. E megállapodás 45. cikke egyenlő bánásmódot írt elő a bolgár állampolgárok és a tagállamok állampolgárai között. Az Európa-megállapodás 59. cikke szerint egyedül az első alkalommal történő beutazás tartozott

60. Így végeredményben megállapítható, hogy a kiegészítő jegyzőkönyv 41. cikkének (1) bekezdésében foglalt „standstill” klauzula nem alkalmas arra, hogy az arra való hivatkozást a joggal való visszaélés okán megtagadják. A joggal való esetleges visszaélésnek adott esetben inkább a nemzeti jog alkalmazása révén kell elejét venni. Az eljárásban

36 – A 33. lábjegyzetben hivatkozott Kondova-ügyben hozott ítélet 77. pontja.

részt vevő felek tájékoztatása szerint a nemzeti jog szerint ez figyelembe is vehető.

megkezdését megelőzően először is engedélyt kell kérni.

61. Végül ki kell térni arra a körülményre is, amely a felperes előadásából tűnik ki. A felperes az egyik írásbeli beadványában arra hivatkozott, hogy a Secretary of State írásos útmutatót³⁷ bocsátott ki az ügyintézői számára, amely szerint a hatóságoknak el kellett fogadniuk azt, hogy valamely török állampolgár önálló vállalkozásba kezdett, ha utóbbi tartózkodási engedéllyel rendelkezett, és az önálló vállalkozására hivatkozva a tartózkodás meghosszabbítása iránt kérelmet terjesztett elő. A Secretary of State tehát olyan közigazgatási gyakorlatot alakított ki, amely nem vett tudomást arról, ha megszegték azt a kötelezettséget, hogy az önálló tevékenység

62. Ez a tényállás pedig azt az érdekes kérdést vetné fel, hogy az időközben bevezetett kedvezőbb közigazgatási gyakorlattól való eltérés³⁸ mennyiben jelentheti a „standstill” klauzula megsértését. Végül a Bíróság nemrég úgy határozott, hogy az olyan kedvezőbb rendelkezés hatályon kívül helyezése, amelyet egy „standstill” klauzulában meghatározott időpont után vezettek be, a „standstill” klauzulában foglalt „új korlátozások” bevezetésének tilalmába ütközik még akkor is, ha az új jogi helyzet nem eredményez kedvezőtlenebb helyzetet, mint amilyen az a „standstill” klauzulában meghatározott időpontban volt.³⁹ Mivel azonban a kérdést előterjesztő bíróság nem tett fel kérdést erre vonatkozóan, ezt a felek sem taglalták, és az előzetes döntéshozatal iránti kérelemből sem következik ilyen tényállás, a jelen eset nem alkalmas arra, hogy e kérdést kimerítő jelleggel megvitassuk.

37 – Published Guidance of the Secretary of State to his caseworkers.

38 – Feltéve, hogy az előterjesztett tényállásban ilyesmi felmerül.

39 – A Társulási Tanács 1/80 határozatának 13. cikkében foglalt „standstill” klauzulával kapcsolatban lásd a 29. lábjegyzetben hivatkozott Toprak-ügyben hozott ítéletet.

VI – Véggkövetkeztetések

63. A fenti megállapításokra tekintettel azt javasolom a Bíróságnak, hogy a Court of Appeal of England and Wales előzetes döntéshozatal iránti kérelmére a következő választ adja:

Az a török állampolgár, akinek azzal a feltétellel engedélyezték az Egyesült Királyságban való tartózkodását, hogy nem kezdhet önálló tevékenységbe, mégis önálló vállalkozást hoz létre az említett feltétel megszegésével, majd a nemzeti hatóságokhoz fordul a tartózkodási engedélyének meghosszabbítása iránt az általa létrehozott vállalkozás alapján, a tartózkodási engedélye feltételének megszegése ellenére hivatkozhat az Európai Gazdasági Közösség és Törökország közötti társulás létrehozásáról szóló megállapodáshoz fűzött kiegészítő jegyzőkönyv 41. cikkének (1) bekezdésében foglalt „standstill” klauzulára.