

A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (első tanács)

2009. szeptember 17.*

A C-242/06. sz. ügyben,

az EK 234. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet a Raad van State (Hollandia) a Bírósághoz 2006. május 29-én érkezett, 2006. május 11-i határozatával terjesztett elő az előtte

a **Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie**

és

T. Sahin

között folyamatban lévő eljárásban,

A BÍRÓSÁG (első tanács),

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

* Az eljárás nyelve: holland.

főtanácsnok: M. Poiares Maduro,
hivatalvezető: C. Strömholm tanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2008. december 17-i tárgyalásra,

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

- T. Sahin képviselőjében D. Schaap advocaat,

- a holland kormány képviselőjében H. G. Sevenster, C. Wissels és M. de Mol, meghatalmazotti minőségben,

- a német kormány képviselőjében C. Schulze-Bahr, M. Lumma és J. Möller, meghatalmazotti minőségben,

- az olasz kormány képviselőjében I. M. Braguglia, meghatalmazotti minőségben, segítője: W. Ferrante avvocato dello Stato,

- a ciprusi kormány képviselőjében D. Lysandrou, meghatalmazotti minőségben,

- az Egyesült Királyság Kormánya képviseletében T. Ward barrister,

- az Európai Közösségek Bizottsága képviseletében S. Boelaert és M. van Beek, meghatalmazotti minőségben,

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

meghozta a következő

Ítéletet

- 1 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem a társulás fejlesztéséről szóló, 1980. szeptember 19-i 1/80 társulási tanácsi határozat (a továbbiakban: 1/80 határozat) 13. cikkének értelmezésére irányul. A Társulási Tanácsot az Európai Gazdasági Közösség és Törökország közötti társulás létrehozásáról szóló, egyrészről a Török Köztársaság, másrészről az Európai Gazdasági Közösség tagállamai és a Közösség által 1963. szeptember 12-én Ankarában aláírt, a Közösség nevében az 1963. december 23-i 64/732/EGK tanácsi határozattal (HL 1964. 217., 3685. o., magyar nyelvű különkiadás 11. fejezet, 11. kötet, 10. o., megkötött, jóváhagyott és megerősített megállapodás (a továbbiakban: társulási megállapodás) létesítette.

- 2 Ezt a kérelmet T. Sahin és a Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie (bevándorlási és integrációügyi miniszter, a továbbiakban: miniszter) között a török állampolgárok tartózkodási engedély, illetve annak érvényességi ideje meghosszabbítása iránti kérelmének elbírálása céljából illeték megfizetésére való kötelezése tárgyában folyamatban lévő eljárás keretében nyújtották be.

Jogi háttér

A közösségi szabályozás

Az EGK és Törökország közötti társulás

– A társulási megállapodás

- 3 A társulási megállapodás 2. cikkének (1) bekezdése értelmében annak célja 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 (e megállapodás negyedik preambulumbekkezdése és 28. cikke).
- 4 A társulási megállapodás e célból 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 záró szakaszt, 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 védzáradéokra.”

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. [...]”

– A kiegészítő jegyzőkönyv

12 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), 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, részletes 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. cikkének a szövege a következő:

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

16 A kiegészítő jegyzőkönyv 59. cikke a következőképpen rendelkezik:

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

– Az 1/80 határozat

17 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 1980. szeptember 19-én elfogadta az 1/80 határozatot.

18 E határozat 6. cikke a „Szociális rendelkezések” című II. fejezetének a „Foglalkoztatásra és a munkavállalók szabad mozgására vonatkozó rendelkezések” elnevezésű 1. részében szerepel. A cikk (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„A családtagok szabad munkavállalásra való jogosultságáról szóló 7. cikk sérelme nélkül, valamely tagállam rendes munkaerőpiacához tartozó török munkavállaló ebben a tagállamban:

– egy év rendes foglalkoztatás után jogosult arra, hogy munkavállalási engedélyét ugyanannál a munkaadónál megújítsa, amennyiben munkahellyel rendelkezik;

- három év rendes foglalkoztatás után – és a Közösség tagállamai munkavállalóinak biztosítandó elsőbbségre is figyelemmel – jogosult arra, hogy ugyanazon foglalkozás vonatkozásában a választása szerinti munkaadónál pályázzon rendes feltételek mellett e tagállam munkaügyi hatóságánál bejelentett állásajánlatra;

- négy év rendes foglalkoztatás után jogosult a választása szerinti bármely munkaviszonyban történő munkavállalásra.” [nem hivatalos fordítás]

19 Az 1/80 határozatnak a szintén az 1. részben szereplő 13. cikke a következőképpen rendelkezik:

„A Közösség tagállamai és Törökország nem vezethetnek be új korlátozásokat a területükön jogszerűen tartózkodó és munkát vállaló munkavállalók és családtagjaik munkavállalási feltételeire vonatkozóan.” [nem hivatalos fordítás]

20 Az 1/80 határozat – 30. cikke értelmében – 1980. július 1-jén lépett hatályba. A határozat 16. cikke értelmében azonban a II. fejezet 1. részében szereplő rendelkezéseket 1980. december 1-jétől kell alkalmazni.

A 68/360/EGK irányelv

21 A tagállami munkavállalók és családtagjaik Közösségen belüli mozgására és tartózkodására vonatkozó korlátozások eltörléséről szóló, 1968. október 15-i 68/360/EGK

tanácsi irányelv (HL L 257., 13. o., magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 1. kötet, 27. o.) 9. cikkének (1) bekezdése a következőket állapítja meg:

„Az [...] EGK tagállamok állampolgárainak kiadott tartózkodási okiratokat díjmentesen állítják ki és újítják meg, vagy olyan összeg ellenében, amely nem haladja meg a személyazonosító igazolványok kiállításáért a tagállam állampolgárai által fizetendő illetékeket és adókat.”

- 22 A 68/360 irányelvet az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról, valamint az 1612/68/EGK rendelet módosításáról, továbbá a 64/221/EGK, a 68/360/EGK, a 72/194/EGK, a 73/148/EGK, a 75/34/EGK, a 75/35/EGK, a 90/364/EGK, a 90/365/EGK és a 93/96/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2004. április 29-i 2004/38/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 158., 77. o., magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 5. kötet, 46. o.; helyesbítések: HL 2004. L 229., 35. o., HL 2005. L 197., 34. o., HL 2007. L 204., 28. o.; a helyesbítések nem érintik a magyar változatot) 2006. április 30-i hatállyal hatályon kívül helyezte.

A 2004/38 irányelv

- 23 A 2004/38 irányelv 8. cikke értelmében három hónapnál hosszabb tartózkodási idő esetén a tagállamok megkövetelhetik az uniós polgároktól a tartózkodási hely szerinti illetékes hatóságoknál történő bejelentkezést, amely formai követelményt egy ilyen tartalommal kiállított bejelentkezésről szóló igazolás tanúsít. Ugyanígy, az említett irányelv 9. cikke alapján a tagállamok előírhatják az uniós polgárok azon családtagjai számára, akik nem közösségi polgárok, hogy három hónapnál hosszabb tartózkodási idő esetén tartózkodási kártyával rendelkezzenek. A tartózkodási kártya igénylésére irányuló kötelezettség be nem tartása arányos és megkülönböztetésmentes szankcióval sújtható. Az irányelv 11. cikkének (1) bekezdése értelmében a tartózkodási kártya a kiállítás napjától számított öt évig, vagy – ha az öt évnél rövidebb – az uniós polgár tartózkodásának előrelátható időtartamáig érvényes.

24 A 2004/38 irányelv „A tartózkodási okmányokra vonatkozó általános rendelkezések” című 25. cikke a következőképpen rendelkezik:

„(1) A 8. cikkben említett bejelentkezésről szóló igazolás, a huzamos tartózkodást igazoló dokumentum, a családtagokra vonatkozó tartózkodási kártya iránti kérelem benyújtását tanúsító igazolás, a tartózkodási vagy huzamos tartózkodási kártya birtoklása semmilyen körülmények között nem lehet valamely jog gyakorlásának vagy adminisztratív formai követelmény teljesítésének előfeltétele, mivel a jogosultságot bármilyen más bizonyítási eszközzel tanúsítani lehet.

(2) Az (1) bekezdésben említett valamennyi okmányt ingyenesen, vagy az állampolgárokra a hasonló okmányok kiállításáért kiszabott illetéket meg nem haladó illeték ellenében kell kiállítani.”

A nemzeti szabályozás

25 Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatban szereplő információk szerint 1980. december 1-jéig, a foglalkoztatás és a munkavállalók szabad mozgása tárgyában az 1/80 határozat által előírt rendelkezéseknek – amelyek között szerepel annak 13. cikke is – a Holland Királyság tekintetében történő hatálybalépésének időpontjáig, e tagállam nem írta elő illeték megfizetését a tartózkodási engedély iránti kérelem vonatkozásában, és az ilyen engedély érvényességének meghosszabbítása iránti kérelem esetén sem szedett ilyen illetéket.

26 Csupán a külföldiek jogállásáról szóló 2000. november 23-i törvény (Wet tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet) (Stb. 2000., 495. sz., a továbbiakban: Vw 2000.), a külföldiek jogállásáról szóló 2000. évi rendelet (Vreemdelingenbesluit 2000, Stb. 2000., 497. szám), valamint a külföldiek jogállásáról szóló szabályozás (Voorschrift

Vreemdelingen) általános felülvizsgálatát elvégző törvény hatálybalépésétől, 2001. április 1-jétől kötelezik a külföldieket a tartózkodási engedély iránti kérelem elbírálása céljából illeték megfizetésére.

- 27 Ezen túlmenően a külföldiek jogállásáról szóló rendelet 2002. május 1-jétől alkalmazandó módosítása értelmében a tartózkodási engedély érvényességének meghosszabbítása iránti kérelem esetére is ugyanilyen illeték kiszabását írták elő. Ekkor a kiszabott illetékek összegét is megemelték.
- 28 A Vw 2000. 24. cikkének (2) bekezdése értelmében a megadott határidőn belül a tartózkodási engedély iránti kérelemmel kapcsolatos illetékek meg nem fizetése azt vonja maga után, hogy az illetékes hatóság azt nem bírálhatja el. Mindemellett a megfizetett illetékeket a kérelem elutasítása esetén nem térítik vissza.

Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

- 29 Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból kiderül, hogy T. Sahin olyan török állampolgár, aki 2000. július 13-án ideiglenes tartózkodási engedélyt szerzett, amely alapján ugyanazon év szeptember 12-én lépett Hollandia területére.
- 30 Jogszerű hollandiai tartózkodása idején, 2000. október 2-án tartózkodási engedély iránti kérelmet nyújtott be, hogy holland állampolgárságú feleségével élhessen.

- 31 A miniszter 2000. december 14-én részére tartózkodási engedélyt adott, amelynek érvényessége 2001. október 2-án járt le. Ez az engedély szakmai tevékenység gyakorlása tekintetében semmiféle korlátozást nem tartalmazott.
- 32 A miniszter – T. Sahin kérésére – 2001. szeptember 28-án 2002. október 2-ig hosszabbította meg a tartózkodási engedély érvényességét.
- 33 Az érintett azonban csak 2003. február 10-én kérte az engedély érvényességének újbóli meghosszabbítását.
- 34 A miniszter 2003. április 23-án – a holland szabályozás alapján – azzal az indokkal tagadta meg ezen utóbbi kérelem elbírálását, hogy T. Sahin nem fizette meg az ahhoz kapcsolódó, 169 euró összegű illetéket.
- 35 T. Sahin – azután, hogy az említett összeget mégis befizette, azonban az erre vonatkozóan megadott határidőn túl – 2003. május 26-án panaszt nyújtott be a miniszter 2003. április 23-i határozatával szemben, amelyet ez utóbbi 2004. április 20-án mint megalapozatlant utasított el.
- 36 T. Sahin 2004. május 16-án az 1/80 határozat 13. cikke alapján keresetet nyújtott be ezen utóbbi határozat ellen a Rechtbank 's-Gravenhagenél. Ez a bíróság 2004. augusztus 5-i ítéletében helyt adott a keresetnek, a miniszter 2004. április 20-i határozatát hatályon kívül helyezte, valamint új határozat meghozatalára kötelezte.

- 37 A miniszter 2004. szeptember 17-én T. Sahin panaszát mint megalapozatlant újból elutasította.
- 38 A Rechtbank 's-Gravenhage 2005. május 30-i ítéletével helyt adott annak a keresetnek, amelyet T. Sahin 2004. október 15-én a miniszter e második elutasító határozatával szemben nyújtott be, és megállapította, hogy a felperesre a hollandiai tartózkodási engedélye érvényességének meghosszabbítására irányuló kérelme vonatkozásában megállapított illetékfizetési kötelezettség ellentétes az 1/80 határozat 13. cikkével.
- 39 A miniszter – az említett ítélettel szemben a Raad van Statéhoz benyújtott fellebbezésének alátámasztásaként – úgy érvel, hogy az elsőfokú bíróság tévesen vélte úgy, hogy T. Sahin helyzete az említett 13. cikk hatálya alá tartozik.
- 40 A Raad van State szerint T. Sahin nem kellő időben róttá le a megfizetendő illetéket, aminek eredményeképpen a miniszter – a nemzeti jog alapján – köteles eltekinteni az érdekelt kérelmének elbírálásától.
- 41 Nem vitatott, hogy 2000. december 14-től 2002. október 2-ig T. Sahin – a nemzeti szabályozás értelmében – jogszerűen tartózkodott Hollandiában, mivel ezen időszak egészében érvényes tartózkodási engedéllyel rendelkezett. Ugyanezen időszak során jogosult volt holland területen keresőtevékenységet folytatni. Az érintett továbbá 2001 márciusától számos állást töltött be, amelyek közül azonban – ugyanazon munkáltatónál és megszakítás nélkül – egyik időtartama sem haladta meg az egy évet, amelynek eredményeképpen nem hivatkozhat az 1/80 határozat 6. cikkében előírt jogokra.
- 42 Következésképpen felmerül a kérdés, hogy az EGK–Törökország társulási megállapodás keretében életbe léptetett szabályozás valamely másik rendelkezésével ellentétes-e a tartózkodási engedély megszerzése céljából illeték megfizetésére irányuló

kötelezettségre vonatkozó holland jogszabály alkalmazása, valamint az ilyen illeték megfizetésének elmulasztása miatt az e célból benyújtott kérelem elbírálásának a miniszter általi megtagadása.

- 43 A kérdést előterjesztő bíróság ezzel összefüggésben megállapítja, hogy T. Sahin csak 2003. február 10-én – azaz tartózkodási engedélye érvényességi idejének lejártja után – nyújtotta be annak meghosszabbítása iránti kérelmét, aminek eredményeképpen a 2002. október 2. és 2003. február 10. közötti időszakban a nemzeti jog szerint Hollandia területén nem tartózkodott jogszerűen, és nem minősült munkavégzésre jogosultnak kérelmének elbírálásáig. Következésképpen a kérdést előterjesztő bíróság szerint T. Sahin az ezen időszakban elfoglalt állásokat – a holland belső jog szempontjából – jogellenesen töltötte be.
- 44 Másfelől tartózkodási engedélye érvényességi ideje meghosszabbítására irányuló kérelmének T. Sahin általi benyújtásától, azaz 2003. február 10-től kezdve T. Sahin hollandiai tartózkodását a holland jog értelmében ismét jogszerűnek kell tekinteni. Ezen túlmenően, mivel ezt a megkésett kérelmet a jogszerű tartózkodás lejártát követő hat hónapos, ésszerű időszakon belül nyújtották be, azt a tartózkodási engedély meghosszabbítására vonatkozóan előírt, nem pedig a holland területre való első belépéssel kapcsolatos nemzeti követelményekre tekintettel kell elbírálni.
- 45 Ebben az esetben azt kell különösen megállapítani, hogy egy, az ezen ítélet 29–44. pontjában körülírthoz hasonló helyzetben lévő török állampolgár hivatkozhat-e ténylegesen az 1/80 határozat 13. cikkére. Továbbá, még ha nem is kétséges, hogy az alapügy tárgyát képező nemzeti szabályozást e cikk értelmében „újnak” kell tekinteni – mivel annak következményeként a török állampolgárok helyzete súlyosbodott az említett 13. cikk Holland Királyság tekintetében való hatálybalépésekor rájuk alkalmazandó szabályokból eredőhöz képest –, akkor is el kell döntenie, hogy az általa ezen utóbbiakra vonatkozóan előírt korlátozások a 13. cikk szerinti „korlátozások” fogalma alá tartoznak-e, tekintettel különösen arra, hogy az említett kérelem címén kiszabott összeg jelentősen meghaladta a közösségi polgárokra és családtagjaikra kirótt összeget.

46 E körülmények között a Raad van State az eljárás felfüggesztéséről határozott, és az alábbi kérdéseket terjesztette előzetes döntéshozatalra a Bírósághoz:

- „1) a) A C-317/01. sz. és C-369/01. sz., Abatay és társai egyesített ügyekben 2003. október 21-én hozott ítélet (EBHT 2003., I-12301. o.) 81. és 84. pontja alapján az [...] 1/80 határozat 13. cikkét úgy kell-e értelmezni, hogy e rendelkezésre hivatkozhat az a török állampolgárságú külföldi, aki megfelelt az első belépés és az országban való tartózkodás szabályainak, és 2000. december 14-től 2002. október 2-ig jogszerűen alkalmazásban állt különböző munkáltatóknál, de a tartózkodási engedélye érvényességi idejének meghosszabbítását nem kérelmezte kellő időben, aminek eredményeképpen az engedély lejártakor és a meghosszabbítás kérelmezésének idején a nemzeti jog szerint nem tartózkodott jogszerűen az országban és nem minősült munkavégzésre jogosultnak?
- b) Az 1a) kérdésre adott választ érinti-e, ha a külföldi által a nem a határidőn belül benyújtott meghosszabbítás iránti kérelmet, amely a tartózkodási engedély érvényességi idejének lejárata követő hat hónapon belül érkezik meg, annak ellenére, hogy a nemzeti jog szerint e kérelmet első tartózkodási engedély iránti kérelemnek kell tekinteni, a folytatólagos tartózkodás engedélyezésére irányadó feltételek szerint vizsgálják, és a külföldi számára biztosítják a kérelem tárgyában történő határozathozatalig az ország területén való tartózkodás jogát?
- 2) a) Az 1/80 határozat 13. cikkében a »korlátozás kifejezést úgy kell-e érteni, hogy az magában foglalja az 1/80 határozat hatálya alá tartozó török állampolgárságú külföldre vonatkozó azon követelményt, mely szerint e külföldinek illetéket kell fizetnie a tartózkodási engedély érvényességi idejének meghosszabbítása iránti kérelem elbírálásához kapcsolódóan, aminek elmulasztása esetén kérelmét a Vw 2000. 24. cikkének (2) bekezdése értelmében nem veszik figyelembe?

- b) Más választ kell-e adni a 2.a) pontban foglalt kérdésre, ha a kérelem elbírálásáért fizetendő illeték összege a kérelem elbírálásának költségét nem haladja meg?
- 3) Az 1/80 határozatnak a [társulási megállapodás], kiegészítő jegyzőkönyvének végrehajtására vonatkozó 13. cikkét e kiegészítő jegyzőkönyv 59. cikkével összefüggésben úgy kell-e értelmezni, hogy az 1/80 határozat hatálya alá tartozó török állampolgárok tekintetében a tartózkodási engedély vagy annak meghosszabbítása iránti kérelem elbírálásához kapcsolódó illeték összege (a tárgyidőszakban 169 EUR a külföldiek vonatkozásában) nem haladhatja meg azon illeték összegét (30 EUR), amely az Európai Közösség tagállamainak állampolgáraitra vonatkozóan az engedély iránti kérelemnek a közösségi jog alapján történő vizsgálatáért és a megfelelő tartózkodási okmányokért (lásd a [68/360] irányelv 9. cikkének (1) bekezdését és a [2004/38] irányelv 25. cikkének (2) bekezdését) előírható?”

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekről

Előzetes észrevételek

- ⁴⁷ A kérdést előterjesztő bíróság előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésével lényegében egyrészt arra keresi a választ, hogy egy olyan török állampolgár, mint T. Sahin jogszerűen tartózkodik-e a fogadó tagállamban oly módon, hogy az 1/80 határozat hatálya alá tartozzon. Az említett bíróság másfelől azt kérdezi a Bíróságtól, hogy a szóban forgó cikkben szereplő „standstill” klauzula megakadályozza-e ilyen állampolgár tekintetében az illetékfizetési kötelezettség megállapítását ebben a tagállamban a tartózkodási engedély megszerzésére vagy érvényességi idejének meghosszabbítására irányuló kérelmének elbírálása alkalmával, különösen amennyiben ez az illeték érzékelhetően magasabb a hasonló helyzetű közösségi polgárok vonatkozásában előírtnál.

48 A kérdést előterjesztő bíróságnak adandó hasznos, az előtte folyamatban lévő jogvita eldöntését számára lehetővé tevő válasz céljából a következő két szempontot kell megvizsgálni.

Az 1/80 határozat személyi hatályáról

49 A kérdést előterjesztő bíróság azt kívánja megtudni, hogy egy T. Sahinhoz hasonló török állampolgár megfelel-e a tartózkodásra és a munkavállalásra vonatkozóan az 1/80 határozat 13. cikkében szereplő jogszerűségi követelménynek. A bíróság megállapította, hogy az érintett egyrésztől nemcsak a Hollandia területére való első belépéssel kapcsolatos, hanem a 2002. október 2-ig való tartózkodásra vonatkozó nemzeti szabályokat is betartotta, valamint hogy másrésztől ott a török állampolgárt a belső jog szempontjából jogszerű módon alkalmazták az említett időpontig. A kérdést előterjesztő bíróság mindazonáltal azt kérdezi, hogy T. Sahin ezt követően is hivatkozhat-e az említett 13. cikkre, mivel – a nemzeti jog értelmében – tartózkodási engedélyének lejárt, valamint az ezen a jogcímen megfizetendő illeték késedelmes lerovása miatt a meghosszabbítása iránti kérelmének az előírt határidő utáni benyújtása eredményeként helyzete már nem felelt meg sem a tartózkodásra, sem a munkavállalásra vonatkozó nemzeti előírásoknak, másfelől pedig még nem felelt meg azoknak a feltételeknek, amelyek okán – az ugyanazon határozat 6. cikkének (1) bekezdése alapján – megillették volna a fogadó tagállamban a munkavállalás és a tartózkodás terén meglévő konkrét jogok.

50 E tekintetben egyrésztől emlékeztetni kell arra, hogy a Bíróság a fent hivatkozott Abatay és társai egyesített ügyekben hozott ítélet 75–84. pontjában megállapította, hogy az 1/80 határozat 13. cikke alkalmazásának nem feltétele, hogy az érintett török állampolgár megfeleljen a határozat 6. cikkének (1) bekezdésében szereplő követelményeknek, valamint hogy e rendelkezés hatálya nem korlátozódik a munkaviszonyban álló török migránsokra.

51 Az 1/80 határozat e két rendelkezése ugyanis eltérő feltevésekre irányul, minthogy a 6. cikk az érintettnek a fogadó államban történő fokozatos integrációját lehetővé tevő foglalkoztatási feltételeket szabályozza, míg a 13. cikk a munkavállalással kapcsolatos nemzeti intézkedésekre vonatkozik, és hatálya alá tartoznak azok a családtagok is, akiknek valamely tagállam területére való beengedése nem függ a munkavállalástól.

A Bíróság – szintén a fent hivatkozott Abatay és társai egyesített ügyekben hozott ítéletben – arra a következtetésre jutott, hogy az említett 13. cikk nem arra irányul, hogy egy tagállam munkaerőpiacára már integrálódott török állampolgárokat védje, hanem az a célja, hogy éppen azokra a török állampolgárookra vonatkozzon, akik az 1/80 határozat 6. cikkének (1) bekezdése alapján még nem rendelkeznek munkavállalási és ezzel összefüggő tartózkodási joggal.

52 Ilyen feltételek mellett az a körülmény, hogy T. Sahin esetében nem teljesülnek az ahhoz szükséges követelmények, hogy konkrét jogokban részesüljön ez utóbbi rendelkezés alapján, nem foszthatja meg őt attól, hogy érdemben hivatkozhasson az 1/80 határozat 13. cikkére.

53 Másrészt, ami az 1/80 határozat 13. cikke szerinti „jogszerű tartózkodás” fogalmát illeti, az ítélkezési gyakorlat értelmében ez azt jelenti, hogy a török munkavállalónak vagy családtagjának oly módon kell betartania a fogadó tagállam belépésre, tartózkodásra és – adott esetben – munkavállalásra vonatkozó szabályait, hogy az említett állam területén jogszerűen tartózkodónak minősüljön (lásd különösen a fent hivatkozott Abatay és társai egyesített ügyekben hozott ítélet 84. pontját, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot). E cikk előnyeit tehát a jogellenesen tartózkodó török állampolgárok nem élvezhetik (a fent hivatkozott Abatay és társai egyesített ügyekben hozott ítélet 85. pontja).

54 E tekintetben az iratokból kiderül, hogy T. Sahin jogszerűen lépett be Hollandia területére és tartózkodott ott, valamint hogy az illetékes nemzeti hatóságok engedélyezték számára az ahhoz való feltétel nélküli jogot, hogy a fogadó tagállamban választása szerinti munkajogviszonyt létesítsen, amely jogot egyébként ténylegesen ki is használt.

55 Tény továbbá, hogy T. Sahin 2000. szeptember 12-én történt, Hollandiába való jogszerű belépésétől kezdve 2002. október 2-ig – tartózkodási engedélye érvényességi idejének lejártáig – betartotta az idegenrendészettel, valamint a munkavállalással kapcsolatos összes nemzeti jogszabályt. Így az érintett jogszerűen tartózkodott ebben a tagállamban akkor, amikor hatályba lépett az az új belső szabályozás, amely a tartózkodási engedély

megszerzése és annak meghosszabbítása tekintetében illeték lerovását írja elő, és amely – a Bíróság rendelkezésére álló iratok szerint – az alapeljárás egyedüli tárgyát képezi.

- 56 A kérdést előterjesztő bíróság információi szerint a tartózkodást és a munkavállalást illetően T. Sahin helyzete csupán 2002. október 3-tól kezdve nem felelt meg átmenetileg a nemzeti szabályozási követelményeknek mindaddig, amíg tartózkodási engedélye érvényességi idejének lejártát követően kevesebb mint hat hónappal az érintett a megfelelő formában – az e célból előírt illeték megfizetésére irányuló kötelezettség betartásával – az említett engedély meghosszabbítását kérte.
- 57 Amint ugyanis azt a kérdést előterjesztő bíróság megállapította, T. Sahin hollandiai tartózkodását e kérelem időpontjától kezdve, a belső jognak megfelelően, ismét jogszerűnek kellett tekinteni. Továbbá az említett jog értelmében egy ilyen, a megújításra irányuló, késedelmes kérelmet a tartózkodási engedély meghosszabbítására, nem pedig egy ilyen engedély megadására irányadó nemzeti feltételek tükrében kell elbírálni.
- 58 Hozzá kell fűzni, hogy nem vitatott, hogy T. Sahin tartózkodási engedélyét meghosszabbították volna, amennyiben megfelelő időben fizette volna meg a kérelméhez kapcsolódó illetéket. Az iratokban nincs olyan jellegű adat, amelyből arra lehetne következtetni, hogy az illetékes holland hatóságok az érintett tartózkodásának véget kívántak volna vetni, illetve őt ki kívánták volna utasítani.
- 59 A Bíróság mindenesetre már megállapította, hogy a nemzeti hatóságok által kiadott tartózkodási engedélynek csak deklaratív és bizonyítási jellegű értéke van, valamint hogy a tagállamok, bár kétségtelenül előírhatják, hogy a területükön tartózkodó külföldiek érvényes tartózkodási engedéllyel rendelkezzenek, és megfelelő időben nyújtsák be az annak meghosszabbítására irányuló kérelmet, továbbá főszabály szerint továbbra is ők a felelősek az ilyen jellegű kötelezettségek megsértésének szankcionálásáért, e tekintetben nem hozhatnak a hasonló nemzeti helyzetekhez képest aránytalan intézkedéseket (lásd a C-329/97. sz. Ergat-ügyben 2000. március 16-án hozott ítélet [EBHT 2000., I-1487. o.] 52., 55., 56., 61. és 62. pontját).

- 60 Az alapügyre jellemző sajátos körülmények összességének megfelelő figyelembevételével a kérdést előterjesztő bíróság feladata annak értékelése, hogy T. Sahinnak a fogadó tagállambeli helyzetét úgy kell-e tekinteni, mint amely az 1/80 határozat 13. cikkének alkalmazásában a tartózkodás és munkavállalás tekintetében már nem jogszerű.
- 61 Amennyiben a jogszerűség feltétele teljesül ebben az esetben, úgy az 1/80 határozat 13. cikkében szereplő „standstill” klauzula pontos jelentésével kapcsolatos, a jelen ítélet 47. pontjában kifejtett, az előzetes döntéshozatal iránti kérelemben szereplő második kérdésről kell határozni.

Az 1/80 határozat 13. cikkében szereplő „standstill” klauzula hatályáról

- 62 E tekintetben rögtön az elején emlékeztetni kell arra, hogy a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata értelmében az 1/80 határozat 13. cikkére érvényesen hivatkozhatnak a tagállami bíróságok előtt az annak hatálya alá tartozó török állampolgárok az azzal ellentétes belső szabályok alkalmazásának mellőzése céljából (lásd a C-192/89. sz. Sevince-ügyben 1990. szeptember 20-án hozott ítélet [EBHT 1990., I-3461. o.] 26. pontját, továbbá a fent hivatkozott Abatay és társai egyesített ügyekben hozott ítélet 58. és 59. pontját, valamint 117. pontjának első francia bekezdését).
- 63 Az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében továbbá az említett 13. cikkben szereplő „standstill” klauzula általános jelleggel tiltja minden olyan új belső intézkedés bevezetését, amelynek az lenne a célja vagy hatása, hogy a munkavállalók szabad mozgásának az ország területén történő, török állampolgár általi gyakorlását azon feltételeknél korlátozóbb feltételeknek vesse alá, mint amelyek az 1/80 határozatnak az érintett tagállam vonatkozásában történt hatálybalépése időpontjában irányadók voltak (lásd a fent hivatkozott Abatay és társai egyesített ügyekben hozott ítélet 66. pontját és 117. pontjának második francia bekezdését, valamint analógia útján a kiegészítő jegyzőkönyv 41. cikkének (1) bekezdésében előírt, a letelepedési jogra és a szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó „standstill” klauzula tekintetében a C-228/06. sz., Soysal és Savatli ügyben 2009. február 19-én hozott ítélet [EBHT 2009., I-1031. o.] 47. pontját).

- 64 A Bíróság különösen úgy vélte, hogy a kiegészítő jegyzőkönyv 41. cikkének (1) bekezdésével ellentétes az e rendelkezést magába foglaló jogi aktusnak a fogadó tagállamban történő hatálybalépését követően, a letelepedés vagy a szolgáltatásnyújtás szabadságának gyakorlásával kapcsolatos minden új korlátozás bevezetése – beleértve az érdemi és/vagy eljárási feltételeket is – a tagállam területén az említett gazdasági szabadságokkal élni kívánó török állampolgároknak a szóban forgó tagállam területére való első belépésére vonatkozóan (lásd a C-16/05. sz., Tum és Dari ügyben 2007. szeptember 20-án hozott ítélet [EBHT 2007., I-7415. o.] 69. pontját, valamint a fent hivatkozott Soysal és Savatli ügyben hozott ítélet 47. és 49. pontját).
- 65 Mivel a Bíróság már megállapította, hogy az 1/80 határozat 13. cikkében szereplő „standstill” klauzula a kiegészítő jegyzőkönyv 41. cikkének (1) bekezdésében előírttal azonos jellegű, valamint hogy e két klauzula egyazon célkitűzés elérésére irányul (lásd a C-37/98. sz. Savas-ügyben 2000. május 11-én hozott ítélet [EBHT 2000., I-2927. o.] 50. pontját, valamint a fent hivatkozott Abatay és társai egyesített ügyekben hozott ítélet 70–74. pontját), az előző pontban felidézett értelmezést a munkavállalók szabad mozgására vonatkozó 13. cikk alapját képező, a fennálló helyzet fenntartására irányuló kötelezettségre is alkalmazni kell.
- 66 Jelen esetben a kérdést előterjesztő bíróság már megállapította, hogy a szóban forgó belső szabályozást az 1/80 határozat 13. cikke értelmében „újnak” kell tekinteni, mivel azt ez utóbbi hatálybalépését követően fogadták el.
- 67 A Bíróság mindazonáltal e tekintetben azt is megállapította, hogy a török állampolgároknak és a közösségi állampolgároknak egyformán alkalmazandó új szabályok elfogadása nem ellentétes az EGK–Törökország társulási megállapodás hatálya alá tartozó területeken előírt „standstill” klauzulákkal (analógia útján lásd a kiegészítő jegyzőkönyv 41. cikkének (1) bekezdése tekintetében a fent hivatkozott Soysal és Savatli ügyben hozott ítélet 61. pontját). A Bíróság – az említett ítéletnek ugyanebben a pontjában – hozzáfűzte, hogy amennyiben ezek a szabályok csak a tagállamok állampolgáira vonatkoznának anélkül, hogy azok a török állampolgároknak alkalmazandók lennének,

ez utóbbiak a közösségi polgárokénál kedvezőbb helyzetbe kerülnének, ami nyilvánvalóan ellentétes lenne a kiegészítő jegyzőkönyv 59. cikkében szereplő követelménnyel, amelynek értelmében a Török Köztársaság nem részesülhet kedvezőbb elbánásban, mint amelyet az EK-Szerződés alapján a tagállamok egymásnak biztosítanak.

68 Márpedig az alapügyben az iratokból kiderül egyrészt, hogy Hollandiában az állampolgárok személyazonosságát megállapító okmányok kiállításának feltétele egy meghatározott összegű illeték megfizetése. Másrészt a 2004/38 irányelv 25. cikkének (2) bekezdése értelmében a szóban forgó cikk (1) bekezdésben említett valamennyi okmányt – többek között az állampolgárságuk szerinti tagállamtól eltérő tagállamba költöző vagy attól eltérő tagállamban tartózkodó uniós polgárokra vonatkozó okmányokat, valamint az őket kísérő vagy hozzájuk csatlakozó családtagjaikra vonatkozó tartózkodási kártyákat, állampolgárságuktól függetlenül – az állampolgároknak a hasonló okmányok kiállításáért kiszabott illetéket meg nem haladó illeték ellenében kell kiállítani.

69 Ebből következik, hogy a török munkavállalók és családtagjaik nem hivatkozhatnak érvényesen a fennálló helyzet fenntartására irányuló, az EGK–Törökország társulási megállapodás keretében előírt, az 1/80 határozat 13. cikkéhez hasonló szabályra annak kérelmezése érdekében, hogy a fogadó tagállam mentesítse őket bármiféle előzetes illetékfizetés alól a tartózkodási engedély megadására vagy érvényességi idejének meghosszabbítására irányuló kérelem elbírálása tekintetében, még ha az említett határozat e tagállam tekintetében történő hatálybalépésének időpontjában ezen utóbbi tagállam nem is írt elő rájuk nézve ilyen jellegű kötelezettséget. Az ettől eltérő értelmezés ugyanis nem felelne meg a kiegészítő jegyzőkönyv 59. cikkének, amely tiltja a tagállamoknak, hogy a török állampolgárokat a hasonló helyzetben lévő közösségi polgároknak biztosítottnál kedvezőbb elbánásban részesítse.

70 Az 1/80 határozat 13. cikkében előírt „standstill” klauzula önmagában tehát nem akadályozza meg egy olyan típusú szabályozás bevezetését, amely a tartózkodási

engedély megadását vagy érvényességi idejének meghosszabbítását az érintett tagállam területén tartózkodó külföldiekre kivetett illeték megfizetésétől teszi függővé.

- 71 Ugyanígy igaz az is, hogy egy ilyen szabályozás nem hozhat létre az 1/80 határozat 13. cikkének értelmében vett korlátozást. A kiegészítő jegyzőkönyv 59. cikkével összefüggésben értelmezett 13. cikk ugyanis azt jelenti, hogy jóllehet az e rendelkezések hatálya alá tartozó török állampolgár nem kerülhet a közösségi polgároknál előnyösebb helyzetbe, attól még nem lehet számára az utóbbiak tekintetében előírtakhoz képest aránytalan, új kötelezettségeket előírni.
- 72 Márpedig az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból kiderül, hogy az alapügy tényállásának megvalósulása idején a török állampolgárokat a holland szabályozás alapján 169 eurós összeg megfizetésére kötelezték a tartózkodási engedély megadása vagy érvényességi idejének meghosszabbítása iránti kérelem elbírálásáért, miközben Hollandiában a közösségi polgárok tekintetében egy hasonló kérelem elbírálásáért kiszabható összeg mindössze 30 euró volt. Ezen túlmenően nem vitatott, hogy a szóban forgó engedélyek érvényességi ideje bizonyos esetekben rövidebb, mivel azt úgy adják meg a török állampolgároknak, hogy azok gyakrabban kényszerülnek az ilyen engedélyek megújításáért folyamodni, mint a közösségi polgárok, továbbá hogy ebből következően a pénzügyi hatás jelentős az említett török állampolgárok számára, annál is inkább, mert a kérelem elutasítása esetén a befizetett összeget nem térítik vissza.
- 73 E tekintetben a holland kormány sem a Bírósághoz benyújtott írásbeli észrevételeiben, sem a tárgyaláson hozzá intézett kérdésekre adott válaszaiban nem hivatkozott egyetlen olyan érvre sem, amely igazolhatná a közösségi polgárok tekintetében előírt és a török állampolgárokra kivetett illetékösszegek közötti ilyen jelentős különbséget. Ezzel összefüggésben meg kell állapítani, hogy nem fogadható el a holland kormány azon nézete, miszerint a tartózkodási engedély török állampolgár részére történő megadását megelőző kutatások és ellenőrzések bonyolultabbak és költségesebbek a közösségi polgárral kapcsolatban szükségeseknél, mivel a holland szabályozás értelmében az illeték megfizetése előfeltétele mind a tartózkodási engedély, mind pedig annak

érvényességi idejének meghosszabbítása iránti kérelem elbírálásának, továbbá – ezen túlmenően – semmi nem akadályozza meg, hogy egy tagállam megkövetelje, hogy maga a kérelmező nyújtsa be az illetékes hatóságokhoz a kérelem alátámasztásához szükséges okmányok összességét tartalmazó dokumentációt.

74 Azt a következtetést kell tehát levonni, hogy az alapügyben szereplőhöz hasonló valamely nemzeti szabályozás az 1/80 határozat 13. cikkében megtiltott korlátozást képez, amennyiben a tartózkodási engedély megadása vagy érvényességi idejének meghosszabbítása iránti kérelem elbírálása címén az említett 13. cikk hatálya alá tartozó török állampolgárok tekintetében a hasonló körülmények mellett a közösségi polgárokra kivetetthez képest aránytalan összegű illeték megfizetését írja elő.

75 Az előző megfontolások összességére tekintettel az előterjesztett kérdésekre adandó válasz az, hogy az 1/80 határozat 13. cikkét úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes az alapügyben szereplőhöz hasonló olyan belső szabályozás e határozatnak az érintett tagállam tekintetében való hatálybalépését követően történő bevezetése, amely a tartózkodási engedély megadását vagy érvényességi idejének meghosszabbítását illeték megfizetésétől teszi függővé, amennyiben a török állampolgárok tekintetében ezen illeték összege aránytalan a közösségi polgároktól megkövetelthez képest.

A költségekről

76 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:

Az Európai Gazdasági Közösség és Törökország közötti társulást létrehozó megállapodás által létrehozott Társulási Tanács által elfogadott, a társulás fejlesztéséről szóló, 1980. szeptember 19-i 1/80 társulási tanácsi határozat 13. cikkét úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes az alapügyben szereplőhöz hasonló olyan belső szabályozás e határozatnak az érintett tagállam tekintetében való hatálybalépését követően történő bevezetése, amely a tartózkodási engedély megadását vagy érvényességi idejének meghosszabbítását illeték megfizetésétől teszi függővé, amennyiben a török állampolgárok tekintetében ezen illeték összege aránytalan a közösségi polgároktól megkövetelthez képest.

Aláírások