

A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (második tanács)

2007. szeptember 20. *

A C-16/05. sz. ügyben,

az EK 234. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet a House of Lords (Egyesült Királyság) a Bírósághoz 2005. január 19-én érkezett, 2004. december 2-i határozatával terjesztett elő az előtte

Veli Tum,

valamint

Mehmet Dari

kérelme alapján

The Queen

és

a **Secretary of State for the Home Department**

között folyamatban lévő eljárásban,

A BÍRÓSÁG (második tanács),

tagjai: C. W. A. Timmermans tanácselnök, R. Schintgen (előadó), J. Klučka, R. Silva de Lapuerta és L. Bay Larsen bírák,

* Az eljárás nyelve: angol.

főtanácsnok: L. A. Geelhoed,
hivatalvezető: K. Sztranc-Sławiczek tanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2006. május 18-i tárgyalásra,

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

- V. Tum és M. Dari képviseletében N. Rogers és J. Rothwell barristers, valamint L. Baratt és M. Kuddus solicitors,
- az Egyesült Királyság Kormánya képviseletében kezdetben: M. Bethell, később E. O'Neill, meghatalmazotti minőségben, segítőjük: P. Saini barrister,
- a holland kormány képviseletében C. M. Wissels, meghatalmazotti minőségben,
- a szlovák kormány képviseletében R. Procházka, meghatalmazotti minőségben,
- az Európai Közösségek Bizottsága képviseletében C. O'Reilly és M. Wilderspin, meghatalmazotti minőségben,

a főtanácsnok indítványának a 2006. szeptember 12-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

meghozta a következő

Ítéletet

- 1 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.

- 2 E kérelmet a V. Tum és M. Dari török állampolgárok, illetve a Secretary of State for the Home Department (belügyminisztérium, a továbbiakban: Secretary of State) között utóbbinak a Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága területére önálló szakmai tevékenység gyakorlása céljából történő belépésük engedélyezését megtagadó, és e tagállam területéről – ahova csak ideiglenesen engedték be őket – való kiutasításukat elrendelő határozataival kapcsolatban folyamatban lévő jogvita keretében nyújtották be.

Jogi háttér

EGK-Törökország 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., a továbbiakban: társulási megállapodás) megkötött, jóváhagyott és megerősített megállapodás célja a 2. cikke (1) bekezdésének megfelelően a Szerződő Felek közötti kereskedelmi és gazdasági kapcsolatok folyamatos és kiegyensúlyozott megerősítésének elősegítése, beleértve a munkaerő tárgy körét is, a munkavállalók szabad mozgásának fokozatos megvalósítása által (a társulási megállapodás 12. cikke), 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 preambulumbekzdése és 28. cikke).

- 4 A társulási megállapodás ugyanis magában foglal egy előkészítő szakaszt, amely lehetővé teszi Törökországnak, hogy a Közöségétől kapott támogatással megerősítse gazdaságát (e megállapodás 3. cikke), egy átmeneti szakaszt, amelynek során biztosítják a fokozatosan vámuniót és a gazdaságpolitikák összehangolását (az említett megállapodás 4. cikke), és egy zárószakaszt, amely a vámunió alapul, és magában foglalja a Szerződő Felek gazdaságpolitikáinak szorosabb összehangolását (ugyanezen megállapodás 5. cikke).

- 5 A társulási megállapodás 6. cikkének a 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 rendelkezése szerint:

„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 rendelkezése szerint:

„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 rendelkezése szerint:

„A Szerződő Felek megállapodnak abban, hogy az [EK 45.] [EK 46.] és [EK 48.]–[EK 54.] cikke 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, 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 év tizenkettedik év vége és huszonkettedik év vége között, valamint hogy a Társulási Tanács megállapítja az ehhez szükséges szabályokat.

- 15 A kiegészítő jegyzőkönyv említett II. cím II. fejezetében szereplő 41. cikkének a szövege a következő:

„(1) A Szerződő Felek tartózkodnak attól, hogy egymás között új korlátozások 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 korlátozások 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, illetve 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 Bizottság tagjaiból, másrészt a török kormány tagjaiból álló Társulási Tanács (a továbbiakban: Társulási Tanács) nem hozott egyetlen határozatot sem a kiegészítő jegyzőkönyv 41. cikkének (2) bekezdése alapján.

- 17 A Társulási Tanács viszont 1980. szeptember 19-én elfogadta a társulás fejlesztéséről szóló, 1/80 határozatot (a továbbiakban: 1/80 határozat).

- 18 Az 1/80 határozat 13. cikke, amely a „Szociális rendelkezések” című II. fejezetének a Foglalkoztatásra és a munkavállalók szabad mozgására vonatkozó rendelkezések elnevezésű 1. részében szerepel, 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.

A nemzeti szabályozás

- 19 A bevándorlásról szóló 1971. évi törvény 11. cikkének (1) bekezdése (Immigration Act 1971) az „Egyesült Királyságba való belépést” a következőképpen határozza meg:

„Aki hajón vagy légi járművön érkezik az Egyesült Királyságba, a jelen törvény alkalmazásában mindaddig nem tekinthető az Egyesült Királyságba belépettnak, amíg ki nem szállt, és miután kiszállt a kikötőben, továbbra sem tekinthető az Egyesült Királyság területére belépettnak mindaddig, amíg a bevándorlási hivatal ügynöke által e célra esetlegesen kijelölt zónában marad a kikötőben (ha van ilyen), és aki nem más módon lépett be az Egyesült Királyság területére, mindaddig nem tekinthető belépettnak, amíg fogva tartják, vagy ideiglenesen engedik be, vagy őrizetbevétel lehetősége mellett helyezik szabadlábra [...]”

- 20 A kiegészítő jegyzőkönyvnek az Egyesült Királyság tekintetében 1973. január 1-jén történő hatálybalépésekor az e tagállamban a bevándorlásra alkalmazandó szabályokat a vállalkozások alapítása és szolgáltatások nyújtása terén a Statement of Immigration Rules for Control on Entry (House of Commons Paper, 509, a továbbiakban: bevándorlásra vonatkozó 1973. évi szabályok) tartalmazta.

- 21 A bevándorlásra vonatkozó 1973. évi szabályok „Üzletemberek” című 30. pontja a következőképpen rendelkezik:

„Azon utasok, akik nem tudnak [vállalkozás alapítása céljából] belépési engedélyt felmutatni, mindazonáltal úgy tűnik, eleget tesznek a következő két bekezdés közül valamelyik feltételeinek, legfeljebb két hónapos időszakra munkavállalási tilalom mellett engedhetők be, ügyüket pedig a Home Office elé kell terjeszteniük.”

- 22 Az említett szabályok 31. pontja azon kötelezettséget írta elő a kérelmező számára, hogy elegendő vagyonnal rendelkezzen a vállalkozásba történő befektetés, és ha már létrejött a vállalkozás, az őt terhelő veszteségek viselése céljából. Többek között úgy rendelkezett, hogy a kérelmezőnek tudnia kell gondoskodnia a saját, valamint az általa eltartott személyek szükségleteiről, és aktívan részt kell vennie a vállalkozás ügyvitelében.

- 23 Ugyanezen jogszabályok 32. pontja a következőképpen rendelkezett:

„Ha a kérelmező önálló vállalkozóként üzleti tevékenységet kíván folytatni az Egyesült Királyságban, bizonyítani kell, hogy elég vagyont hoz be az országba ahhoz, hogy olyan tevékenységet folytasson, amelynek a várt, reális módon értékelt nyeresége lehetővé teszi az ő, valamint az általa eltartott személyek megélhetését, anélkül hogy olyan munkát kellene vállalnia, amelyhez munkavállalási engedély szükséges.”

- 24 Azóta az Egyesült Királyság fokozatosan szigorúbb szabályokat vezetett be a bevándorlásra vonatkozóan azon személyek tekintetében, akik vállalkozás alapítása vagy szolgáltatás nyújtása céljából e tagállam területére akarnak belépni.

- 25 E tekintetben a Képviselőház által 1994-ben elfogadott, október 1-jétől alkalmazandó, és jelenleg módosított változatban hatályos, bevándorlásra vonatkozó szabályok (United Kingdom Immigration Rules 1994, House of Commons Paper 395) (a továbbiakban: a bevándorlásra vonatkozó 1994. évi szabályok) 201–205. pontja részletesebb rendelkezéseket tartalmaz.
- 26 Tény, hogy az Egyesült Királyságban jelenleg hatályos, a bevándorlásra vonatkozó 1994. évi szabályok szigorúbbak az ebben a tagállamban önálló gazdasági tevékenységet folytatni kívánó személyektől eredő belépés engedélyezése iránti kérelmek kezelését illetően, mint a bevándorlásra vonatkozó 1973. évi szabályok megfelelő rendelkezései.

Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés

- 27 Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból kiderül, hogy V. Tum és M. Dari tengeri úton érkeztek az Egyesült Királyságba, az előbbi 2001 novemberében, az utóbbi 1998 októberében Franciaországból.
- 28 Miután a menedékkérelmüket elutasították, az Európai Közösségek tagállamainak egyikében benyújtott menedékjog iránti kérelem megvizsgálására illetékes állam meghatározásáról szóló, 1990. június 15-én Dublinban aláírt egyezmény (HL 1997. C 254., 1. o.) alapján elrendelték a kiutasításukat, ezen kitoloncolási intézkedést azonban nem hajtották végre az illetékes nemzeti hatóságok, olyannyira, hogy az érintettek még mindig az Egyesült Királyság területén tartózkodnak.

- 29 V. Tum és M. Dari – mivel a bevándorlásról szóló 1971. évi törvény 11. cikke (1) bekezdésének megfelelően csak ideiglenes belépési engedélyt kaptak az Egyesült Királyságba, amely nem egyenlő az ezen tagállam jogszabályai értelmében az ezen tagállamba való belépés formális engedélyezésével, és amelyhez egyébként munkavállalási tilalmat csatoltak – beutazásra vonatkozó vízumot kértek az említett tagállamba önálló szakmai tevékenység folytatása céljából.
- 30 E célból az érintettek a társulási megállapodásra hivatkoznak, különösen azt állítva a kiegészítő jegyzőkönyv 41. cikkének (1) bekezdése alapján, hogy a fogadó államba való belépési kérelmüket az említett jegyzőkönyvnek az Egyesült Királyság tekintetében történő hatálybalépésének időpontjában alkalmazandó, a bevándorlásra vonatkozó nemzeti szabályozás, vagyis az 1973. január 1-jén hatályos szabályozás alapján kellett megvizsgálni.
- 31 A Secretary of State azonban megtagadta, hogy helyt adjon V. Tum és M. Dari kérelmének, a kérelmek benyújtásának időpontjában a bevándorlásra vonatkozóan hatályban lévő nemzeti szabályozás alapján.
- 32 V. Tum és M. Dari ezen elutasító határozatok ellen megsemmisítés iránti kérelmet nyújtottak be, amelyeket párhuzamosan vizsgált meg a High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court), és amelyeket 2003. november 19-i ítéletében megalapozottnak talált. Ezen ítéletet lényegében helyben hagyta a Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) 2004. május 24-i ítélete. E bíróságok szerint e két török állampolgár helyzete nem valamely család tényállási elemein alapszik, és nem vonja kétségbe az állam olyan jogos érdekének a védelmét, mint a közrend, a közbiztonság és a közegészség. Az említett bíróságok szintén megállapították, hogy az érintettek érvényesen hivatkozhatnak a kiegészítő jegyzőkönyv 41. cikkének (1) bekezdésében megfogalmazott „standstill” klauzúrára, annak érdekében, hogy az Egyesült Királyságba önálló gazdasági tevékenység gyakorlása céljából történő belépés iránti kérelmüket a bevándorlásra vonatkozó 1973. évi szabályok alapján vizsgálják meg.

33 A Secretary of State-nek tehát megengedték, hogy a House of Lords elé vigye a jogvitákat.

34 Tekintettel arra, hogy az alapeljárás felei között vita van azon kérdést illetően, hogy az említett 41. cikkének (1) bekezdésében megfogalmazott „standstill” klauzula alkalmazandó-e az Egyesült Királyságnak az ebben a tagállamban való szabad letelepedést kérő két török állampolgár első belépési engedélyére vonatkozó szabályozására, a House of Lords úgy döntött, felfüggeszti az eljárást, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdést terjesztette a Bíróság elé:

„A [...] kiegészítő jegyzőkönyv 41. cikkének (1) bekezdése úgy értelmezendő-e, hogy a tagállami hatálybalépést követően tilos olyan új korlátozások bevezetése, amelyek a tagállam területén üzleti tevékenységet folytatni kívánó török állampolgárnak az ország területére való belépése feltételeire és az ezzel összefüggő eljárásra irányulnak?”

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés

A Bíróság elé terjesztett észrevételek

35 Az Egyesült Királyság Kormánya szerint az olyan külföldieket, mint V. Tum és M. Dari, akik formálisan soha nem kaptak belépési engedélyt e tagállam területére, nem illeti meg a kiegészítő jegyzőkönyv 41. cikkének (1) bekezdésében szereplő „standstill” klauzula által bevezetett garancia. E rendelkezés hatálya ugyanis azon külföldiekre korlátozódik, akik, mint a Bíróság C-37/98. sz., Savas-ügyben 2000. május 11-én hozott ítéletének (EBHT 2000., I-2927. o.) alapjául szolgáló ügyben szóban forgó török állampolgár, jogszerűen utaztak be e tagállamba, és akik azt követően vállalkozás alapítása útján igyekeztek ott letelepedni. Azon körülménynek, hogy V. Tum és M. Dari alakilag és érdemben megfelelően nyújtottak be az Egyesült Királyságba történő belépés iránti kérelmet, nincs relevanciája.

- 36 Az említett kormány ebből arra következtet, hogy az alapügyekben érintett két török állampolgárokat illetően, akik nem „léptek be” az Egyesült Királyság területére a bevándorlásról szóló 1971. évi törvény értelmében, jogszerűen alkalmazta a bevándorlásra vonatkozó, jelenleg hatályos 1994. évi szabályokat, amelyek korlátozóbbak, mint az 1973. január 1-jén hatályban lévők, amennyiben olyan új feltételt szabnak, amely szerint az említett tagállam területén a letelepedés szabadságával élni kívánó külföldiek kötelesek érvényes belépési engedélyt felmutatni.
- 37 Ezen érvelés alátámasztására az Egyesült Királyság Kormánya a fent hivatkozott Savas-ítéletre hivatkozik, azt állítva, hogy annak 58-67. pontjából következik, hogy az, akit nem jogszerűen engedtek be valamely tagállamba, úgy tekintendő, mint aki nem tartozik a kiegészítő jegyzőkönyv 41. cikke (1) bekezdésének hatálya alá, mivel e rendelkezés csak a letelepedési, és ezzel összefüggésben, tartózkodási feltételeket szabályozza. E tekintetben jelentős különbség áll fenn aközött, hogy egy török állampolgárnak az Egyesült Királyságba való első beutazóvízumot adnak, és aközött, hogy az Egyesült Királyság területére már jogellenesen beengedett ilyen állampolgárnak engedélyezik, hogy üzletemberként ott tartózkodjon. Az említett Savas-ítélet csak azt állapította meg, hogy ha már egy török állampolgár jogszerűen jutott egy tagállam területére, hivatkozhat a kiegészítő jegyzőkönyv 41. cikkének (1) bekezdésében szereplő „standstill” klauzulára, és azt is, hogy azon időpontban, amikor ezen rendelkezésre hivatkoznak, az érdekelt már nincs jogszerű helyzetben az e tagállamban való tartózkodását illetően. Az említett klauzula viszont nem alkalmazható egész egyszerűen abban az esetben, ha az ilyen állampolgár első belépési engedélyt kért. Mivel ugyanis a Török Köztársaság nem tagja az Európai Uniónak, e kérdés továbbra is az egyes tagállamok kizárólagos hatáskörébe tartozik (lásd ebben az értelemben többek között a fent hivatkozott Savas-ítélet 58. pontját).
- 38 Másodlagosan az Egyesült Királyság Kormánya azt állítja, hogy a kiegészítő jegyzőkönyvnek nem célja, hogy jogokkal ruházza fel a menedékjogot kérőket, akiknek a kérelmét elutasították, és akiket kiutasíthatnak valamelyik másik tagállam felé, az 1990. június 15-i Dublini egyezmény alapján. Ilyen körülmények között figyelmen kívül kell hagyni a kiegészítő jegyzőkönyv által előírt előnyök összességét

az török állampolgárok vonatkozásában, mint V. Tum és M. Dari, akiknek egyáltalán nem adtak menedékjogot az Egyesült Királyságban. Bármely más értelmezés joggal való visszaélésre vezethetne.

39 A tárgyalás során a holland kormány lényegében ugyanazt az álláspontot védte, mint az Egyesült Királyság Kormánya.

40 Ami V. Tumot és M. Darit illeti, elismerik, hogy a kiegészítő jegyzőkönyv 41. cikkének (1) bekezdésében szereplő „standstill” klauzula önmagában nem ad számukra letelepedési, tartózkodási, illetve belépési jogot valamely tagállam területére, és hogy az ilyen jogokra vonatkozó jogvitákat fő szabály szerint egyedül az érintett tagállam nemzeti jogszabályai tekintetében kell megvizsgálni. Azt állítják azonban, hogy az említett klauzula alkalmazási köre nemcsak a letelepedési és tartózkodási feltételeket fedi el, hanem logikusan ez ezen utóbbiakhoz közvetlenül kapcsolódó, vagyis a török állampolgároknak a fogadó tagállam területére való belépésére vonatkozó feltételeket is. Ebből arra következtetnek, hogy az Egyesült Királyságba önálló szakmai tevékenység céljából történő beutazásra vonatkozó vízum iránti kérelmeiket azon, a bevándorlásra vonatkozó szabályok tekintetében kell megvizsgálni, amelyek nem korlátozóbbak, mint az 1973. január 1-jén hatályban lévőek.

41 Álláspontjuk alátámasztására V. Tum és M. Dari különösen a következő érveket hozzák fel:

- a fent említett értelmezés felelne meg a társulási megállapodás és a kiegészítő jegyzőkönyv célkitűzésének, vagyis a letelepedés szabadsága korlátozásai fokozatos eltörlésének;

- a közösségi jogban a letelepedés szabadságát a Bíróság úgy értelmezte, mint amely mind a valamely tagállam területére való belépés, mind az ott-tartózkodás feltételeire vonatkozik, mint a letelepedési szabadság gyakorlásához szükséges velejáróira (lásd ebben az értelemben többek között a 48/75. sz., Royer-ügyben 1976. április 8-án hozott ítélet [EBHT 1976., 497. o.] 50. pontját; a C-100/89. és C-101/89. sz., Kaefer és Procacci egyesített ügyekben 1990. december 12-én hozott ítélet [EBHT 1990., I-4647. o.] 15. pontját, valamint a C-257/99. sz., Barkoci és Malik ügyben 2001. szeptember 27-én hozott ítélet [EBHT 2001., I-6557. o.] 44., 50., 58. és 83. pontját), és semmilyen ok nincs arra, hogy a kiegészítő jegyzőkönyv 41. cikkének (1) bekezdésében szereplő „standstill” klauzulát szintén ne lehessen ebben az értelemben értelmezni, figyelemmel különösen a társulási megállapodás 13. cikkében meghatározott célra;

- e „standstill” klauzulát megfosztanák a lényegétől és a hatékony érvényesüléstől, ha a tagállamoknak megengednék, hogy nehezebbé, akár lehetetlenné tegyék a török állampolgárok beengedését a területükre, mivel a *status quo* garantálása a letelepedésük és/vagy tartózkodásuk feltételeire vonatkozóan minden gyakorlati jelentőségét elvesztené;

- az említett „standstill” klauzulában, és általánosabban az EGK-Törökország társulásra vonatkozó szabályozásban sincs semmilyen utalás, amely megengedné azon értelmezést, hogy e klauzula a tartózkodási és letelepedési feltételekre korlátozódik, a belépési feltételek kivételével. A megfogalmazásbeli különbségek a kiegészítő jegyzőkönyv 41. cikkének (1) bekezdésében szereplő „standstill” klauzula és az 1/80 határozat 13. cikkében szereplő, ugyanilyen jellegű, a munkaviszonyban álló munkavállalókra alkalmazandó klauzula szövege között jelentősek e tekintetben. Továbbá, a Bíróság erre vonatkozó ítékezési gyakorlata általános jellegű.

⁴² V. Tum és M. Dari hangsúlyozzák, hogy álláspontjukat erősíti a fent hivatkozott Savas ügyben hozott ítélet, amelyből az következik, hogy az említett „standstill” klauzulák közül az első egy olyan személyre alkalmazandó, aki tizenegy éven

keresztül jogellenesen tartózkodott az Egyesült Királyságban, míg ők maguk megfelelő formában nyújtottak be az Egyesült Királyságba való belépési engedély iránti kérelmet. Mivel a Bíróság úgy vélte, hogy A. Savas érvényesen hivatkozhatott az említett klauzulára, és hogy következésképpen a kérelmét azon nemzeti szabályok alapján kellett elbírálni, amelyek nem korlátozóbbak, mint az 1973. január 1-jén hatályban lévők, azt állítják, hogy rájuk is ezen értelmezés vonatkozik.

- 43 Végül, V. Tum és M. Dari menedékjog iránti kérelmének elutasítása nem releváns annak eldöntése érdekében, hogy a kiegészítő jegyzőkönyv 41. cikkének (1) bekezdése alkalmazható-e, vagy nem az ő helyzetükre.
- 44 A szlovák kormány, valamint az Európai Közösségek Bizottsága széles mértékben támogatják a V. Tum és M. Dari által javasolt értelmezést.

A Bíróság válasza

- 45 A kérdést előterjesztő bíróság által feltett kérdés megválaszolása érdekében emlékeztetni kell arra, hogy amint a jelen ítélet 29. pontjában megállapításra került, V. Tumot és M. Darit a bevándorlásról szóló, 1971. évi törvény 11. cikke (1) bekezdésének megfelelően úgy tekintették, mint akik nem léptek be az Egyesült Királyság területére, mivel az ideiglenes fizikai beengedésük – ha nem rendelkeznek az e tagállamba való belépési engedéllyel – a releváns nemzeti szabályozás alapján nem egyenértékű az e tagállamba történő igazi belépési engedéllyel.
- 46 Ezzel összefüggésben nem vitatott, hogy a kiegészítő jegyzőkönyv 41. cikke (1) bekezdésének közvetlen hatálya van a tagállamokban, olyannyira, hogy a nemzeti

bíróságok előtt hivatkozni lehet azon jogokra, amelyeket azon török állampolgároknak biztosít, akikre alkalmazandó, azon belső jogszabályok alkalmazásának figyelmen kívül hagyása érdekében, amelyek azzal ellentétesek. E rendelkezés ugyanis világos, pontos és feltétlen kifejezésekkel egyértelmű „standstill” klauzulát fogalmaz meg, amely olyan, a Szerződő Felek által vállalt kötelezettséget tartalmaz, amely jogilag egyszerű tartózkodásban áll (lásd a fent hivatkozott Savas-ügyben hozott ítélet 46-54. és 71. pontjának második francia bekezdését, valamint a C-317/01 és C-369/01. sz., Abatay és társai ügyben 2003. október 21-én hozott ítélet [EBHT 2003., I-12301. o.] 58., 59. pontját és 117. pontjának első francia bekezdését).

47 Tény továbbá, hogy abban az esetben, ha a kiegészítő jegyzőkönyv 41. cikkének (1) bekezdését alkalmazni kell a társulási megállapodás alapján a letelepedés szabadságával élni kívánó török állampolgárok valamely tagállamba történő első belépési engedélyére, azon, a bevándorlásra vonatkozó szabályozás, amelyet a Secretary of State alkalmazott a V. Tum és M. Dari kérelmeiről való döntéshez, „új korlátozásnak” minősül a kiegészítő jegyzőkönyv ezen bekezdése értelmében, mivel az alapeljárás felei egyetértenek abban, hogy az 1994. október 1-jétől hatályba lépett említett nemzeti szabályozás tárgya, vagy legalábbis eredménye, hogy a török állampolgárok Egyesült Királyságba való belépését szigorúbb érdemi vagy eljárási feltételektől tegye függővé, mint amelyek az említett jegyzőkönyv e tagállam tekintetében történő hatálybalépésének időpontjában, azaz 1973. január 1-jén voltak alkalmazandók.

48 Az említett 41. cikk (1) bekezdésében kifejtett „standstill” klauzula tárgyi hatályának meghatározását illetően emlékeztetni kell arra, hogy a megfogalmazása értelmében e rendelkezés tiltja az új korlátozásokat, különösen a „letelepedés szabadságával kapcsolatban.”

49 E tekintetben a Bíróság ítélkezési gyakorlatából következik, hogy a „standstill” klauzula megakadályozza, hogy valamely tagállam bármely olyan új intézkedést hozzon, amelynek a tárgya vagy következménye, hogy valamely török állampolgárnak a területén való letelepedését, és annak szükségeszerű következményeként a

tartózkodását korlátozóbb feltételektől tegye függővé, mint amelyek a kiegészítő jegyzőkönyv érintett tagállam tekintetében történő hatálybalépésekor voltak alkalmazandók (lásd a fent hivatkozott Savas-ügyben hozott ítélet 69. pontját, valamint a fent hivatkozott Abatay és társai ügyben hozott ítélet 66. pontját).

- 50 Ezen ítélkezési gyakorlat nem vonatkozik kifejezetten a török állampolgároknak a fogadó tagállam területére való első belépési engedélyére.
- 51 Egyebekben a fent hivatkozott Savas-ügyben, valamint Abatay és társai ügyben hozott ítélet alapjául szolgáló ügyeket illetően a Bíróságnak nem kellett döntenie e kérdésben, mivel mind A. Savast, mind az említett Abatay és társai ügyben szóban forgó kamionsofőröket beengedték az érintett tagállamokba a releváns nemzeti szabályozásnak megfelelően kiadott vízumok alapján.
- 52 Ami a kiegészítő jegyzőkönyv 41. cikkének (1) bekezdésében kifejtett „standstill” klauzula jelentőségét illeti, szintén az ítélkezési gyakorlatból következik, hogy sem e klauzula, sem azon rendelkezés, amely azt tartalmazza, önmagukban nem biztosíthatnak egy török állampolgárnak a közösségi szabályozásból közvetlenül következő letelepedési jogot, sem annak szükségszerű következményeként tartózkodási jogot (lásd a fent hivatkozott Savas-ítélet 69. pontját és 71. pontjának harmadik francia bekezdését, valamint az Abatay és társai ügyben hozott ítélet 62. pontját). Ugyanez a megállapítás érvényes valamely török állampolgárnak valamelyik tagállam területére történő első belépésére is.
- 53 Az említett ítélkezési gyakorlatnak megfelelően viszont az ilyen „standstill” klauzulát úgy kell értelmezni, mint amely tiltja minden olyan új intézkedés bevezetését, amelynek a tárgya vagy következménye, hogy a török állampolgárok valamely tagállam területén való letelepedését és annak szükségszerű következményeként a tartózkodását korlátozóbb feltételektől tegyék függővé, mint amelyek a kiegészítő jegyzőkönyvnek az érintett tagállam tekintetében történő hatálybalépésekor alkalmazandó szabályokból következnek (lásd a fent hivatkozott Savas-ügyben hozott ítélet 69., 70. pontját és 71. pontjának negyedik francia bekezdését, valamint a fent hivatkozott Abatay és társai ügyben hozott ítélet 66. pontját és 117. pontjának második francia bekezdését).

- 54 A kiegészítő jegyzőkönyv 41. cikkének (1) bekezdése ezért nem jár azon következménnyel, hogy valamely tagállam területére való belépési jogot adjon a török állampolgároknak, mivel az ilyen pozitív jogot nem lehet a jelenleg alkalmazandó közösségi szabályozásból kikövetkeztetni, hanem ellenkezőleg, azt továbbra is a nemzeti jog szabályozza.
- 55 Ebből következik, hogy egy olyan „standstill” klauzula, mint amely a kiegészítő jegyzőkönyv 41. cikkének (1) bekezdésében szerepel, 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 valamely tagállam szabályozásának azon rendelkezései, amelyekre tekintettel értékelni kell a valamely tagállamban a letelepedés szabadságával élni kívánó állampolgár helyzetét.
- 56 Ilyen körülmények között nem elfogadható az Egyesült Királyság Kormányának azon érvelése, amely szerint az alapeljárás felperesei által védett feltevés a tagállamoknak a bevándorlás terén gyakorolt, a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata által értelmezett kizárólagos hatáskör elvének túrhetetlen megsértését vonná maga után.
- 57 Ugyanis, bár igaz, hogy az említett ítélkezési gyakorlatból következik, hogy a közösségi jog jelenlegi állapotában egy török állampolgárnak valamely tagállam területére való első belépési engedélyét fő szabály szerint kizárólag az említett tagállam nemzeti joga szabályozza (lásd többek között a fent hivatkozott Savas-ügyben hozott ítélet 58. és 65. pontját, valamint az Abatay és társai ügyben hozott ítélet 63 és 65. pontját), a Bíróság e megállapítást alkalmazta azon kérdés nemleges megválaszolása érdekében, hogy a kiegészítő jegyzőkönyv 41. cikkének (1) bekezdésében szereplő „standstill” klauzula, mint olyan, biztosíthatott-e egy török állampolgárnak bizonyos pozitív jogokat a letelepedés szabadságára vonatkozóan (a fent hivatkozott Savas-ügyben hozott ítélet 58-67. pontját, valamint az Abatay és társai ügyben hozott ítélet 62–65. pontját).

- 58 Az említett „standstill”-klauzula azonban nem vonja kétségbe azon tagállami elvi hatáskört, hogy a bevándorlásra vonatkozóan nemzeti politikát folytatassanak. Azon egyedüli körülmény ugyanis, hogy az ilyen klauzula a hatálybalépésétől kezdve tartózkodási kötelezettséget ír elő a tagállamok számára, amely olyan következménnyel jár, hogy bizonyos mértékben korlátozza az e téren fennálló mozgásterületet, nem teszi lehetővé annak megállapítását, hogy e ténynél fogva az utóbbiak idegenrendészet terén fennálló szuverén hatáskörének lényege is sérülne (analógia útján lásd a C-372/04. sz. Watts-ügyben 2006. május 16-án hozott ítélet [EBHT 2006., I-4325. o.] 121. pontját).
- 59 Nem fogadható el az Egyesült Királyság Kormányának azon értelmezése, amely szerint a fent hivatkozott Savas-ügyben hozott ítéletből következik, hogy egy török állampolgár csak akkor hivatkozhat az említett „standstill” klauzulára, ha jogszerűen lépett be valamely tagállamba, mivel azon körülmény, hogy a letelepedési kérelmének időpontjában jogszerű-e, vagy nem a fogadó tagállamban való tartózkodása, nem releváns, az említett klauzula viszont nem alkalmazható egy török állampolgárnak valamely tagállam területére történő első belépése engedélyezésének feltételeire.
- 60 Ezzel összefüggésben meg kell állapítani, hogy a kiegészítő jegyzőkönyv 41. cikkének (1) bekezdése általánosan vonatkozik a többek között „a letelepedési szabadsággal kapcsolatos” új korlátozásokra, és nem szűkíti le a hatályát azzal, hogy az 1/80 határozat 13. cikkéhez hasonlóan kivesz bizonyos sajátos szempontokat az e két rendelkezés közül az első alapján elismert védelem köréből.
- 61 Hozzá kell fűzni, hogy a kiegészítő jegyzőkönyv 41. cikkének (1) bekezdése a letelepedési szabadság fokozatos megvalósításának kedvező feltételek megteremtésére irányul azon, a nemzeti hatóságoknak szóló abszolút tilalom révén, hogy e szabadság gyakorlásának bármilyen új, egy adott időpontban fennálló feltételét súlyosbító akadályát vezessék be, annak érdekében, hogy ne tegyék nehezebbé a letelepedési szabadság fokozatos megvalósításának feltételeit a tagállamok és a Török Köztársaság között. A kiegészítő jegyzőkönyv említett rendelkezése így a társulási megállapodás 13. cikke szükséges következményének tűnik, amelynek az

elengedhetetlen előfeltételét jelenti a letelepedési szabadság nemzeti korlátainak fokozatos eltörléséhez (a fent hivatkozott Abatay és társai ügyben hozott ítélet 68. és 72. pontja). Még ha az említett szabadság fokozatos megvalósítása szempontjából az első szakaszban a letelepedésre vonatkozóan fennálló korlátozásokat fenn is lehet tartani (analógia útján lásd a 77/82. sz. Peskeloglou-ügyben 1983. március 23-án hozott ítélet [EBHT 1983., 1085. o.] 13. pontját, valamint a fent hivatkozott Abatay és társai ügyben hozott ítélet 81. pontját), valójában vigyázni kell arra, hogy semmilyen új akadályt ne vezessenek be, hogy ne korlátozzák jobban e szabadság fokozatos megvalósulását.

62 Ugyanakkor meg kell állapítani, hogy a Társulási Tanács idáig nem hozott semmilyen intézkedést a kiegészítő jegyzőkönyv 41. cikkének (2) bekezdése alapján, a letelepedés szabadsága fennálló korlátozásainak a Szerződő Felek általi tényleges eltörlése érdekében, a társulási megállapodás 13. cikkében megfogalmazott elveknek megfelelően. Egyébként a Bíróság ítélkezési gyakorlatából következik, hogy ezen utóbbi két rendelkezés közül egyiknek sincs közvetlen hatálya (a fent hivatkozott Savas-ügyben hozott ítélet 45. pontja).

63 Ezen okokból úgy kell tekinteni, hogy a kiegészítő jegyzőkönyv 41. cikkének (1) bekezdésében szereplő „standstill”-klauzulát a török állampolgárok azon tagállamba történő első belépése engedélyezésére vonatkozó szabályozásra is alkalmazni kell, amelynek a területén a társulási megállapodás alapján élni kíván a letelepedés szabadságával.

64 Végül, ami az Egyesült Királyság Kormányának azon másodlagos érvelését illeti, amely szerint nem lehet megengedni, hogy az olyan elutasított menedéjogot kérők, mint az alapeljárás felperesei, a kiegészítő jegyzőkönyv 41. cikkének (1) bekezdésére hivatkozzanak, mivel minden egyéb értelmezés csalást vagy visszaélést támasztana alá, emlékeztetni kell arra, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a jogalanyok a közösségi jogi normákat nem alkalmazhatják visszaélésszerűen vagy csalárd módon (a C-255/02. sz., Halifax és társai ügyben 2006. február 21-én hozott ítélet [EBHT 2006., I-1609. o.] 68. pontja), és hogy a nemzeti bíróságok esetről esetre, objektív tényekre támaszkodva vehetik figyelembe az érintett személyek visszaélés-

szerű vagy csalárd magatartását, annak érdekében, hogy adott esetben megtagadják a hivatkozott közösségi jogi rendelkezések alkalmazását (lásd többek között a C-212/97. sz. Centros-ügyben 1999. március 9-én hozott ítélet [EBHT 1999., I-1459. o.] 25. pontját).

- 65 Az alapügyekben azonban kiderül a kérdést előterjesztő bíróság által a Bíróságnak megküldött iratokból, hogy a jelenleg a House of Lords előtt folyamatban lévő ügyekben érdemi döntést hozó bíróságok kifejezetten megállapították, hogy semmilyen csalást nem lehet felróni V. Tumnak és M. Darinak, és hogy nem vonható kétségbe az állam olyan jogos érdekének a védelme, mint a közrend, a közbiztonság vagy a közegészség (lásd a jelen ítélet 32. pontját).
- 66 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”-klauzula alkalmazására kizárólag azon célból hivatkoztak az érdekeltek, hogy visszaélészerűen részesüljenek a közösségi jog által előírt előnyökből.
- 67 Ilyen feltételek mellett azon körülmény, hogy V. Tum és M. Dari az Egyesült Királyságba való belépés engedélyezése iránti kérelmüket megelőzően a letelepedés szabadságának gyakorlása céljából menedékjog iránti kérelmet nyújtottak be, amelyeket azonban ezen tagállam illetékes hatóságai elutasítottak, önmagában nem tekinthető úgy, mint ami visszaélésnek vagy csalásnak minősül.
- 68 Egyébként a kiegészítő jegyzőkönyv 41. cikkének (1) bekezdése nem fogalmaz meg semmilyen korlátot a hatályát illetően többek között azon török állampolgárokra vonatkozóan, akiktől a menekülti jogállást megtagadták az említett hatóságok, oly

módon, hogy V. Tum és M. Dari menedékjog iránti kérelmei egyáltalán nem relevánsak annak eldöntéséhez, hogy az említett rendelkezés alkalmazandó-e az alapügyekben.

- 69 Az előző megállapításokra tekintettel feltett kérdésre adandó válasz az, hogy a kiegészítő jegyzőkönyv 41. cikkének (1) bekezdése úgy értelmezendő, hogy e jegyzőkönyvnek az érintett tagállam tekintetében történő hatálybalépését követően tilos a letelepedés szabadsága gyakorlása minden új korlátozásának bevezetése – beleértve az érdemi és/vagy eljárási feltételeket is – a tagállam területén önálló vállalkozóként üzleti tevékenységet folytatni kívánó török állampolgároknak az ezen ország területére való első belépési engedélyére vonatkozóan.

A költségekről

- 70 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 (második tanács) a következőképpen határozott:

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 41. cikkének (1) bekezdése úgy értelmezendő, hogy e jegyzőkönyvnek az érintett tagállam tekintetében történő hatálybalépését követően tilos bevezetni a letelepedés szabadsága gyakorlásának bármely új korlátozását – beleértve az érdemi és/vagy eljárási feltételeket is – a tagállam területén önálló vállalkozóként üzleti tevékenységet folytatni kívánó török állampolgároknak az ezen ország területére való első belépési engedélyére vonatkozóan.

Aláírások