

A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (első tanács)

2011. december 8.*

A C-371/08. sz. ügyben,

az EK 234. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet a Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Németország) a Bírósághoz 2008. augusztus 14-én érkezett, 2008. július 22-i határozatával terjesztett elő az előtte

Nural Ziebell

és

a **Land Baden-Württemberg**

között folyamatban lévő eljárásban,

A BÍRÓSÁG (első tanács),

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

* Az eljárás nyelve: német.

főtanácsnok: Y. Bot,
hivatalvezető: K. Malacek tanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2011. március 3-i tárgyalásra,

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

- N. Ziebell képviseletében B. Fresenius és R. Gutmann Rechtsanwälte,
- a Land Baden-Württemberg képviseletében M. Schenk, meghatalmazotti minőségben,
- a német kormány képviseletében M. Lumma és N. Graf Vitzthum, meghatalmazotti minőségben,
- a dán kormány képviseletében J. Bering Liisberg és R. Holdgaard, meghatalmazotti minőségben,
- az észt kormány képviseletében M. Linntam, meghatalmazotti minőségben,
- a görög kormány képviseletében G. Karipsiadis és T. Papadopoulou, meghatalmazotti minőségben,

- az Egyesült Királyság Kormánya képviselőjében I. Rao és C. Murrell, meghatalmazotti minőségben, segítők: T. Eicke, barrister,

- az Európai Bizottság képviselőjében G. Rozet és V. Kreuzschitz, meghatalmazotti minőségben,

a főtanácsnok indítványának a 2011. április 14-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

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) 14. cikke (1) bekezdésének értelmezésére irányul. A Társulási Tanácsot az Európai Gazdasági Közösség és Törökország közötti társulás létrehozásáról szóló, egyrészlől a Török Köztársaság, másrészlől 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 létesítette (a továbbiakban: társulási megállapodás, illetve az EGK és Törökország közötti társulás). Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem ezenkívül 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.; helyesbítés: HL 2009. L 274., 47. o.; magyar nyelvű

különkiadás 5. fejezet, 5. kötet, 46. o.) 28. cikke (3) bekezdése a) pontjának értelmezésére vonatkozik.

- 2 Ezt a kérelmet – egy német állampolgárral kötött házasságát megelőzően „Örnek” nevet viselő – N. Ziebell török állampolgár és a Land Baden-Württemberg között a német államterületről való kiutasítás miatt vele szemben folyamatban lévő eljárásban terjesztették elő.

Jogi háttér

Az uniós jog

Az EGK és Törökország közötti társulás

– A társulási megállapodás

- 3 A társulási megállapodás célja – 2. cikkének (1) bekezdése értelmében – 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 Köztársaság Közösséghez történő későbbi csatlakozásának megkönnyítése érdekében (e megállapodás negyedik preambulumbekézése 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 közelítését (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 [társulási] megállapodásban ráruházott hatáskörnek megfelelően jár el.” [nem hivatalos fordítás]

- 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[z EK]-Szerződés hatálya alá tartozó területekkel kapcsolatos, figyelembe

veendő rendelkezések végrehajtásához szükségesek; ez vonatkozik e területek közül különösen az e címben említett területekre és minden megfelelőnek bizonyuló védzáradéokra.” [nem hivatalos fordítás]

- 7 A társulási megállapodás „Egyéb gazdasági jellegű rendelkezések” címet viselő 3. fejezetének a megállapodás szintén II. címe alatti 12. cikke a következőt írja elő:

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

- 8 A társulási megállapodás 22. cikkének (1) bekezdése szerint:

„A Társulási Tanács a megállapodás célkitűzéseinek megvalósítása érdekében és a megállapodás által meghatározott esetekben jogosult határozatot hozni. Mindkét fél köteles a meghozott határozatok végrehajtásához szükséges intézkedéseket megtenni. [...]” [nem hivatalos fordítás]

– A kiegészítő jegyzőkönyv

- 9 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 – 62. cikkének megfelelően – a társulási megállapodás szerves részét képezi, az 1. cikkének értelmében az említett megállapodás 4. cikke szerinti átmenti szakasz megvalósításához szükséges feltételeket, részletes szabályokat és ütemtervet állapítja meg.

- 10 A kiegészítő jegyzőkönyv tartalmaz egy, „A személyek és szolgáltatások mozgása” címet viselő II. címet, amelynek I. fejezete a „[m]unkavállalók[ra]” vonatkozik, II. fejezete pedig a „[l]etelepedési jog[ra], szolgáltatások[ra] és közlekedés[re]”.
- 11 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.

– Az 1/80 határozat

- 12 Az 1/80 határozatot 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 fogadta el.
- 13 Az említett határozat célja – amint annak (3) preambulumbekzdéséből kitűnik – az, hogy a szociális területen a török munkavállalók és családtagjaik által igénybe vehető rendszert a Társulási Tanács által 1976. december 20-án elfogadott, a társulási megállapodás 12. cikkének végrehajtásáról szóló 2/76. társulási tanácsi határozattal bevezetett rendszerhez képest javítsa.

- 14 Az 1/80 határozat „Szociális rendelkezések” című II. fejezetének, „[a] foglalkoztatásra és a munkavállalók szabad mozgására vonatkozó rendelkezésekre” vonatkozó 1. részében szereplő 7. cikkének első bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„Valamely tagállam rendes munkaerőpiacához tartozó török munkavállaló családtagja, aki engedélyt kapott arra, hogy a munkavállalóhoz költözzön:

- jogosult – a Közösség tagállamai munkavállalóinak biztosítandó elsőbbségre is figyelemmel – bármely állásajánlatra jelentkezni, amennyiben ott már legalább három éve jogszerűen lakóhellyel rendelkezik;

- jogosult a választása szerinti bármely munkaviszonyban történő munkavállalásra, amennyiben ott legalább öt éve jogszerűen lakóhellyel rendelkezik.” [nem hivatalos fordítás]

- 15 Az 1/80 határozatnak az ugyanezen 1. szakaszban szereplő 14. cikke a következőképpen szól:

„(1) E szakasz rendelkezéseit a közrendi, közbiztonsági és közegészségügyi okok alapján indokolt korlátozásokra is figyelemmel kell alkalmazni.

(2) E szakasz rendelkezései nem érintik a nemzeti jogszabályokon vagy a Törökország és a Közösség tagállamai között létrejött kétoldalú egyezményeken alapuló jogokat és kötelezettségeket, amennyiben azok az állampolgáraik számára kedvezőbb szabályokat állapítanak meg.” [nem hivatalos fordítás]

A 2003/109/EK irányelv

- 16 A harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak jogállásáról szóló, 2003. november 25-i 2003/109/EK tanácsi irányelv (HL 2004. L 16., 44. o., magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 6. kötet, 272. o.) (1) és (2) preambulumbekkezdése értelmében:

„(1) A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség fokozatos létrehozása érdekében az Európai Közösséget létrehozó szerződés rendelkezik mind a személyek szabad mozgásának biztosítását célzó intézkedések elfogadásáról a külső határok ellenőrzésével, a menedéjjoggal és a bevándorlással kapcsolatos kísérő intézkedésekkel összefüggésben, mind pedig a harmadik országok állampolgárainak menedéjjogával, bevándorlásával és jogai védelmével kapcsolatos intézkedések elfogadásáról.

(2) Az Európai Tanács 1999. október 15–16-i tamperei rendkívüli ülésén kijelentette, hogy a harmadik országok állampolgárainak jogállását közelíteni kell a tagállamok állampolgáraiéhoz, és hogy egy bizonyos időtartamon keresztül – amelyet még meg kell határozni – valamely tagállamban jogszerűen tartózkodó és huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező személynek az adott tagállamban olyan egységes jogokat kell biztosítani, amelyek a lehető legközelebb állnak az Európai Unió polgárait megillető jogokhoz.”

- 17 Az irányelv (6) preambulumbekkezdése pontosítja:

„A »huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező« jogállás megszerzésének fő kritériuma a tagállam területén való tartózkodás időtartama. A tartózkodásnak jogszerűnek és folyamatosnak kell lennie, igazolandó, hogy az adott személy szorosan kötődik az országhoz. [...]”

18 Ugyanezen irányelv (8) és (16) preambulumbekzdése a következöt mondja ki:

„(8) Továbbá a harmadik országok azon állampolgárai, akik »huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező« jogállást kívánnak megszerezni és fenntartani, nem jelenthetnek veszélyt a közrendre vagy a közbiztonságra. A közrend fogalomkörébe tartozhat a súlyos bűncselekmény elkövetése miatti elítélés.

(16) A huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező személyek számára megerősített védelmet kell biztosítani a kiutasítással szemben. E védelem az Emberi Jogok Európai Bírósága határozataiban megállapított kritériumokon alapul. [...]”

19 A 2003/109 irányelv 2. cikke így rendelkezik:

„Ezen irányelv alkalmazásában:

a) »harmadik ország állampolgára«: mindazon személy, aki a Szerződés 17. cikke (1) bekezdésének értelmében nem az Unió polgára;

b) »huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező«: valamely harmadik ország állampolgára, aki huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező jogállással bír a 4–7. cikkben előírtak szerint;

[...]”

20 Az említett irányelvet – 3. cikke (1) bekezdésének megfelelően – „harmadik országok olyan állampolgáraitra kell alkalmazni, akik jogszerűen tartózkodnak valamely tagállam területén.

21 Ugyanezen 3. cikk (3) bekezdése értelmében

„Ez az irányelv a következő kedvezőbb rendelkezések sérelme nélkül alkalmazandó:

a) kétoldalú és többoldalú megállapodások egyrészt a Közösség vagy a Közösség és annak tagállamai, másrészt harmadik országok között;

[...]”

22 A 2003/109 irányelv 4. cikkének (1) bekezdése alapján a tagállamok harmadik országok olyan állampolgárait adják meg a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező jogállást, akik jogszerűen és folyamatosan öt éven át a tagállam területén tartózkodtak.

23 Ugyanezen irányelv „Kiutasítás elleni védelem” címet viselő 12. cikkének szövege a következő:

„(1) A tagállamok kizárólag abban az esetben dönthetnek úgy, hogy kiutasítsanak egy huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező személyt, ha az illető tényleges és kellően súlyos veszélyt jelent a közrendre vagy a közbiztonságra.

(2) Az (1) bekezdésben említett döntés nem alapulhat gazdasági szempontokon.

(3) Mielőtt a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező személy kiutasításáról szóló döntést meghoznák, a tagállamoknak a következő tényezőket kell figyelembe venniük:

a) a tagállam területén való tartózkodás időtartama;

b) az érintett személy kora;

c) következmények az érintett személy és családtagjai számára;

d) a tartózkodási helye szerinti országhoz való kötődése vagy a származási országhoz fűződő kapcsolatok hiánya.

[...]"

A 2004/38 irányelv

- 24 A 2004/38 irányelv (3) preambulumbekzdése a következöt mondja ki:

„Az uniós polgárság a tagállamok állampolgárainak alapvető jogállása kell, hogy legyen, mikor a szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogukat gyakorolják. Ezért szükséges a külön a munkavállalókkal, az önálló vállalkozókkal, valamint a diákokkal és más inaktív személyekkel foglalkozó, meglévő közösségi jogi eszközök egységes szerkezetbe foglalása és felülvizsgálata valamennyi uniós polgár szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogának egyszerűsítése és megerősítése érdekében.”

- 25 Az említett irányelv (22) preambulumbekzdése pontosítja:

„A Szerződés megengedi a szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jog korlátozását közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi okokból. Azon körülmények és eljárási biztosítékok szigorúbb meghatározása érdekében, amelyek mellett az uniós polgároktól és családtagjaiktól megtagadható a beutazás, vagy amelyek mellett kiutasíthatók, ez az irányelv (az 1974. december 17-i 75/35/EGK tanácsi irányelvvel [HL 1975. L 14., 14. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 1. kötet, 174. o.]) módosított, a külföldiek mozgására és tartózkodására vonatkozó, a közérdek, közbiztonság vagy közegészség által indokolt különleges intézkedések összehangolásáról szóló, 1964. február 25-i 64/221/EGK tanácsi irányelv (HL L 56., 850. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 1. kötet, 11. o.) helyébe lép.”

- 26 A 2004/38 irányelv (23) és (24) preambulumbekzdése értelmében:

„(23) Az uniós polgárok és családtagjaik kiutasítása közrendi vagy közbiztonsági okokból olyan intézkedés, amely súlyosan sértheti azokat a személyeket, akik élve a Szerződés által rájuk ruházott jogokkal és szabadságokkal, már

ténylegesen beilleszkedtek a fogadó tagállamban. Ezért korlátozni kell az ilyen intézkedések alkalmazási körét az arányosság elvével összhangban, figyelemmel az érintett személyek integrációjának mértékére, a fogadó tagállamban való tartózkodásuk időtartamának hosszúságára, az életkorukra, az egészségi állapotukra, családi és gazdasági helyzetükre, valamint a származási országgal fennálló kapcsolatukra.

- (24) Ennek megfelelően, minél nagyobb mértékű az uniós polgárok és családtagjaik integrációja a fogadó tagállamban, annál nagyobb mértékű védelemben kell részesülniük a kiutasítással szemben. Csak kivételes körülmények között, amikor a közbiztonság nyomós [helyesen: kényszerítő] oka indokolja, hozható kiutasítási intézkedés azon uniós polgárokkal szemben, akik több éve a fogadó tagállamban tartózkodnak, különösen, ha ott születtek, és egész életükben ott tartózkodtak. Emellett ezeket a kivételes körülményeket kell alkalmazni a kiskorúakkal szemben hozott kiutasítási intézkedésekre, családi kapcsolataik védelme érdekében, az Egyesült Nemzeteknek a gyermekek jogairól szóló, 1989. november 20-i egyezményével összhangban.”

²⁷ Ezen irányelv 16. cikke a következőképpen rendelkezik:

„Azok az uniós polgárok, akik jogszerűen öt éven át folyamatosan tartózkodtak a fogadó tagállamban, huzamos tartózkodási jogot nyernek ott. [...]”

28 Az említett irányelv 27. cikkének (1) és (2) bekezdése kimondja:

„(1) E fejezet rendelkezéseire is figyelemmel a tagállamok korlátozhatják az uniós polgárok és családtagjaik szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogát, állampolgárságra tekintet nélkül, közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi okokból. Ezek az okok nem szolgálhatnak gazdasági célokat..

(2) A közrendi vagy közbiztonsági okokból hozott intézkedéseknek meg kell felelniük az arányosság elvének, és kizárólag az érintett egyén személyes magatartásán alapulhatnak. Korábbi büntetőítéletek [helyesen: Büntetőjogi felelősséget megállapító korábbi ítéletek] önmagukban nem képezhetik ezen intézkedések meghozatalának az alapját.

Az érintett egyén személyes magatartása valódi, közvetlen és kellően súlyos veszélyt kell, hogy jelentsen a társadalom valamely alapvető érdekére. Az adott ügyszökhöz közvetlenül nem kapcsolódó vagy az általános megelőzési megfontolásokon alapuló indokolások nem elfogadhatók.”

29 Ugyanezen irányelvnek a „Kiutasítással szembeni védelem” címet viselő 28. cikke értelmében:

„(1) A közrendi vagy közbiztonsági okokból hozott kiutasítási határozat meghozatala előtt a fogadó tagállam figyelembe vesz olyan megfontolásokat, mint hogy az érintett személy mennyi ideje tartózkodott a területén, az érintett személy életkorát, egészségi állapotát, családi és gazdasági helyzetét, társadalmi és kulturális integrációját a fogadó tagállamban, valamint a származási országgal fennálló kapcsolatainak mértékét.

(2) A fogadó tagállam nem hozhat kiutasítási határozatot uniós polgárokkal és családtagjaikkal szemben, állampolgárságukra tekintet nélkül, ha azok huzamos tartózkodási joggal rendelkeznek a területén, kivéve súlyos közrendi vagy közbiztonsági okokból.

(3) Uniós polgárral szemben nem hozható kiutasítási határozat, kivéve, ha a közbiztonság tagállamok által meghatározott nyomós okán alapul [helyesen: uniós polgárral szemben – állampolgárságára tekintet nélkül – nem hozható kiutasítási határozat, kivéve ha az a tagállamok által meghatározott kényszerítő közbiztonsági okon alapul], ha:

- a) a fogadó tagállam területén tartózkodtak [helyesen: tartózkodott] az elmúlt tíz évben; vagy

- b) kiskorúak, kivéve ha a kiutasítás a gyermek legjobb érdekében [helyesen: kiskorú, kivéve ha a kiutasítás a gyermek érdekében] történik, amelyet az Egyesült Nemzeteknek a gyermekek jogairól szóló, 1989. november 20-i egyezménye határoz meg.”

A nemzeti szabályozás

³⁰ Amint az az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból kitűnik, a külföldieknek a Németországi Szövetségi Köztársaságban való tartózkodásáról, keresőtevékenységéről és beilleszkedéséről szóló, 2004. július 30-i törvénynek (Gesetz über den Aufenthalt,

die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet – Aufenthaltsgesetz; BGBl. 2004. I., 1950. o.) az alapügy tényállása idején alkalmazandó szövege a következő rendelkezéseket tartalmazza:

„53. §

Kötelező kiutasítás

A külföldit ki kell utasítani, ha:

1. egy vagy több szándékos bűncselekmény elkövetése miatt jogerősen legalább három év szabadságvesztésre vagy fiatalkorúra kiszabott szabadságvesztésre ítélték, vagy öt éven belül szándékos bűncselekmény elkövetése miatt jogerősen összesen legalább három év szabadságvesztésre vagy fiatalkorúra kiszabott szabadságvesztésre ítélték, vagy legutóbbi jogerős elítélésekor biztonsági őrizetét rendelték el.

[...]

55. §

Mérlegelésen alapuló kiutasítás

1. A külföldi kiutasítható, amennyiben tartózkodása sérti a közbiztonságot és a közrendet vagy a Németországi Szövetségi Köztársaság egyéb jelentős érdekét.

[...]

56. §

A kiutasítással szembeni különleges védelem

(1) Az a külföldi, aki

1. letelepedési engedéllyel rendelkezik és legalább öt éve jogszerűen tartózkodik a Németországi Szövetségi Köztársaság területén

[...]

a kiutasítással szemben különleges védelmet élvez. Csak a közbiztonságon és közrenden alapuló súlyos okból utasítható ki. Közbiztonságon és közrenden alapuló súlyos ok rendszerint az 53. §-ban és az 54. § 5., 5a. és 7. pontjában meghatározott esetekben áll fenn. Ha az 53. § szerinti feltételek teljesülnek, a külföldit főszabály szerint ki kell utasítani. Ha az 54. § szerinti feltételek teljesülnek, úgy kiutasításáról mérlegeléssel kell dönten.

[...]”

³¹ Az uniós polgárok szabad mozgásáról szóló, 2004. július 30-i törvénynek (Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern – Freizügigkeitsgesetz/EU;

BGBI. 2004. I., 1950. o.) az alapügy tényállása idején alkalmazandó szövege többek között a következőket írja elő:

„1. §

Hatály

E törvény az Európai Unió más tagállamai állampolgárainak (uniós polgárok) és családtagjaiknak a beutazását és a tartózkodását szabályozza.

6. §

A beutazás és a tartózkodás jogának elvesztése

(1) A 2. § (1) bekezdése szerinti jog elvesztése [...] csak a közrendre, a közbiztonságra vagy a közegészségre (az Európai Közösséget létrehozó szerződés 39. cikkének (3) bekezdése és 46. cikkének (1) bekezdése) alapított okokból állapítható meg, és csak ugyanezen okokból vonható be a közösségi jogi tartózkodási jogra vagy a huzamos tartózkodásra vonatkozó igazolvány és vonható vissza a tartózkodási engedély vagy az állandó tartózkodási engedély.

[...]

(5) Azoknak az uniós polgároknak és családtagjaiknak a tekintetében, akik a megelőző tíz évben a Szövetség területén tartózkodtak, valamint a kiskorúak tekintetében csak kényszerítő közbiztonsági okból lehet az (1) bekezdésben foglaltakat megállapítani. Ez a szabály nem alkalmazandó a kiskorúakra, ha a tartózkodási jog elvesztése a

gyermek érdekében szükséges. Csak akkor állhat fenn kényszerítő közbiztonsági ok, ha az érintettet egy vagy több szándékos bűncselekmény miatt jogerősen legalább öt év tartamú szabadságvesztésre vagy fiatalkorúakra kiszabható büntetésre ítélték, vagy utolsó jogerős elítélésekor biztonsági elzárásra ítélték, és az eset érinti a Németországi Szövetségi Köztársaság biztonságát, vagy ha az érintett személy terrorista veszélyt jelent.

[...]”

Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés

- 32 N. Ziebell Németországban született 1973. december 18-án, gyermekkorát pedig ott töltötte szüleiivel.
- 33 Apja – aki maga is török állampolgár – munkavállalóként jogszerűen tartózkodott a német területen. Az apa 1991-ben bekövetkezett halálát követően N. Ziebell édesanyját otthonban helyezték el. N. Ziebell azóta nem családtagjaival él, mivel testvérei saját háztartással rendelkeznek.
- 34 N. Ziebell felperes – bizonyítvány megszerzése nélkül hagyta abba az iskolát, ezután a szobafestői képzést is félbehagyta. Alkalmi segédmunkákat végzett, amelyeket időről időre megszakítottak a munkanélküliségnek és a különböző büntetések letöltésének időszakai. 2000 júliusa és az előzetes döntéshozatalra utaló határozat elfogadásának időpontja között nem folytatott szakmai tevékenységet.

- 35 Az érintett 1991. január 28. óta határozatlan időre szóló tartózkodási engedéllyel rendelkezik, amely 2005. január 1-jétől határozatlan időre szóló letelepedési engedélyként él tovább. A felperes által időközben előterjesztett honosítási kérelmet az általa elkövetett számos bűncselekmény miatt elutasították.
- 36 A felperes 1991-ben kezdett marihuánát szívni. 1998-tól rendszeresen fogyasztott heroint és kokaint. A 2001-ben elvégzett methadonkezelés és a 2003-ban elvégzett kórházi drogterápia nem vezetett eredményre.
- 37 N. Ziebellt 1993 óta az általa elkövetett bűncselekmények miatt a következő büntetésekre ítélték:
- 1993. április 15-én huszonnégy rendbeli, csoportosan elkövetett lopás miatt két év, hat hónapi fiatalkorúak börtönében letöltendő szabadságvesztés;
 - 1994. október 17-én súlyos testi sértés elkövetése miatt az előző pont szerinti ítélet beszámításával két év, hét hónapi, fiatalkorúak börtönében letöltendő szabadságvesztés;
 - 1997. január 9-én tiltott tárgy birtoklása miatt pénzbüntetés;
 - 1998. április 9-én három rendbeli lopás elkövetése miatt halmazati büntetésül kiszabott kétévi szabadságvesztés;

- 2002. március 7-én pénzhamisítás és négy rendbeli különösen nagy értékre elkövetett lopás, valamint különösen nagy értékre elkövetett lopás kísérlete miatt két év, hat hónapi szabadságvesztés;

 - 2006. július 28-án nyolc rendbeli különösen nagy értékre elkövetett lopás miatt halmazati büntetésül kiszabott három év, három hónapi szabadságvesztés.
- 38 A szabadságvesztés-büntetések letöltése miatt N. Ziebell 1993 januárja és 1994 decembere, 1997 augusztusa és 1998 októbere, 2000 júliusa és októbere, 2001 szeptembere és 2002 májusa között, valamint 2005 novembere óta fogvatartott volt.
- 39 2008. október 28-án N. Ziebell terápiás kezelést kezdett meg egy szakintézetben. A Bíróság előtti tárgyaláson nyújtott információk alapján úgy tűnik, hogy a kábítószerfogyasztással kapcsolatos problémái mára rendeződtek, és azóta nem követett el újabb bűncselekményt. A 2009. június 16-i ítélettel feltételes szabadságra bocsátották azon büntetéséből hátralévő letöltendő időszak tekintetében, amelyre vonatkozóan N. Ziebellal szemben 2006. július 28-án hoztak ítéletet. Az érintett 2009. december 30-án házasságot kötött, apa lett, és szakmai tevékenységet folytat.
- 40 1996. október 28-án N. Ziebellt az általa addig az időpontig elkövetett bűncselekmények miatt az Ausländerbehörde (idegenrendészeti hatóság) a külföldiekre alkalmazandó jogszabályoknak megfelelően idegenrendészeti megrovásban részesítette.
- 41 2007. március 6-i határozatával a Regierungspräsidium Stuttgart (stuttgarti kormányzóság) elrendelte az érdekelt azonnali hatállyal történő kiutasítását. Később azonban a határozat végrehajtását felfüggesztették.

- 42 A Regierungspräsidium Stuttgart kiutasítási határozatát azzal indokolta, hogy az érdekelte személyes magatartása komoly közrendi gondot okoz, valamint hogy – véleménye szerint – fennáll annak konkrét és fokozott veszélye, hogy N. Ziebell újabb súlyos bűncselekményeket követ el.
- 43 2007. július 3-i ítéletével a Verwaltungsgericht Stuttgart elutasította a N. Ziebell által az említett kiutasítási határozattal szemben benyújtott keresetet.
- 44 N. Ziebell fellebbezést nyújtott be az említett ítélettel szemben a Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberghez (baden-württembergi közigazgatási bíróság), és ezen ítélet, valamint a rá vonatkozó kiutasítási határozat megsemmisítését kérte. Fellebbezésének alátámasztásaként azzal érvel, hogy a 2004/38 irányelv korlátozta a tagállamok azon lehetőségét, hogy kiutasítási intézkedéseket fogadjanak el uniós polgárokkal szemben. Véleménye szerint – tekintettel egyrészt a Bíróságnak az ezen utóbbiak részére biztosított garanciákat az olyan török állampolgárokra kiterjesztő állandó ítélkezési gyakorlatára, akik az EGK és Törökország közötti társulás alapján valamely jogra hivatkozhatnak, és tekintettel másrészt arra, hogy több mint tíz egymást követő éven keresztül jogszerűen tartózkodott a fogadó tagállamban – az általa a kiutasítással szemben igénybe vehető védelmet már az említett irányelv 28. cikke (3) bekezdésének a) pontja szabályozza. Márpedig a jelen ügyben nem teljesül az e rendelkezésben megkövetelt meghatározó feltétel, azaz az, hogy a kiutasítást kényszerítő közbiztonsági okoknak kell igazolniuk.
- 45 A Land Baden-Württemberg ezzel ellentétben úgy véli, hogy a 2004/38 irányelv 28. cikke (3) bekezdésének a) pontját nem lehet analógia útján alkalmazni az olyan török állampolgárokra, akik valamely tagállamban az 1/80 határozat alapján tartózkodási joggal rendelkeznek. E rendelkezéssel ellentétben ugyanis ugyanezen határozat alapeljárásban alkalmazandó 14. cikkének (1) bekezdése a török állampolgárok fogadó tagállam területén való tartózkodásának megszüntetését lehetővé tevő okok között nemcsak közbiztonsági okokat, hanem közrendi és közegészségügyi okokat is említ. Az EGK és Törökország közötti társulás nem vonja maga után az e társulás alapján az uniós polgárok és a valamely jogra hivatkozni képes török állampolgárok

közötti teljes hasonlóságot, az mindössze ezen állampolgárok szabad mozgásának fokozatos bevezetését írja elő.

- 46 Annak megállapítását követően, hogy nem egyértelmű a releváns uniós jognak – az 1/80 határozat 14. cikke (1) bekezdésének az alapeljárásban történő alkalmazása céljából – viszonyítási alapként történő meghatározása, mivel egyrészt a 2004/38 irányelvnek az EGK és Törökország közötti társulással összefüggésben analógia útján történő alkalmazhatóságára vonatkozóan még nincs ítélkezési gyakorlat, és mivel másrészt a 64/221 irányelvet a 2004/38 irányelv hatályon kívül helyezte, a Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg úgy határozott, hogy felfüggeszti az eljárást, és az alábbi kérdést terjeszti előzetes döntéshozatalra a Bíróság elé:

„Az [...] 1/80 határozat 14. cikkének (1) bekezdése szerinti kiutasítással szembeni védelem a 2004/38/EK irányelvnek az adott tagállam által átültetett 28. cikke (3) bekezdésének a) pontja szerint illeti-e meg az említett határozat 7. cikke (1) bekezdése első mondatának második francia bekezdése szerinti jogállással rendelkező azon török állampolgárt, aki az elmúlt tíz évben az e jogállást biztosító tagállamban tartózkodott, tehát a kiutasítás csak a közbiztonság tagállamok által meghatározott kényszerítő okán alapulhat?”

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésről

- 47 Előjáróban hangsúlyozni kell, hogy az előzetes döntéshozatal iránti kérelem olyan török állampolgár helyzetére vonatkozik, aki az alapeljárásban szóban forgó kiutasítási határozat meghozatalát megelőzően megfelelt az abból a célból megkövetelt valamennyi feltételnek, hogy jogszerűen rendelkezzen az 1/80 határozat 7. cikke első bekezdésének második francia bekezdésében foglalt jogállással.

- 48 Amint azt a Bíróság több alkalommal kimondta, egyfelől a fent említett 7. cikk első bekezdése a tagállamokban közvetlen hatállyal rendelkezik, másfelől az e rendelkezéssel az érintett török állampolgár részére biztosított, munkavállaláshoz való jogok szükségszerűen maguk után vonják a fogadó tagállam területén való, ezzel összefüggő tartózkodási jognak a vele szemben történő elismerését (lásd többek között a C-303/08. sz. Bozkurt-ügyben 2010. december 22-én hozott ítélet [EBHT 2010., I-13445. o.] 31., 35. és 36. pontját, valamint a C-484/07. sz. Pehlivan-ügyben 2011. június 16-án hozott ítélet [EBHT 2011., I-5203. o.] 39. és 43. pontját).
- 49 A szintén állandó ítélkezési gyakorlat értelmében az 1/80 határozat 7. cikkének első bekezdésében megállapított feltételeket teljesítő török munkavállaló családtagjai csak két esetben veszíthetik el a számukra e rendelkezésben biztosított jogokat, mégpedig vagy azért, mert a török migráns munkavállalónak a fogadó tagállam területén való jelenléte – személyes magatartása folytán – az ugyanezen határozat 14. cikkének (1) bekezdése értelmében vett közrendet, közbiztonságot vagy közegészséget ténylegesen és súlyosan veszélyeztetőnek minősül, vagy azért, mert az érdekelt jogos indok nélkül jelentős időtartamra elhagyta a fogadó tagállam területét (lásd többek között a fent hivatkozott Bozkurt-ügyben hozott ítélet 42. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot, valamint a fent hivatkozott Pehlivan-ügyben hozott ítélet 62. pontját).
- 50 A jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem az 1/80 határozat 7. cikkének első bekezdésében a török állampolgárok részére biztosított jogok elvesztését maguk után vonó e két körülmény közül az elsőre, még pontosabban az e határozat 14. cikkének (1) bekezdésében előírt, közrendi okokon alapuló, a tartózkodási jog alóli kivétel pontos hatályának az alapeljárásbelihez hasonló helyzetben történő meghatározására vonatkozik.
- 51 Tagadhatatlan ugyanis, hogy az N. Ziebellhez hasonló török állampolgár – amennyiben az 1/80 határozat alapján a fogadó tagállamban tartózkodási joggal rendelkezik – e tagállam bíróságai előtt érvényesen hivatkozhat az említett 14. cikk (1) bekezdésére az e rendelkezéssel ellentétes valamely nemzeti intézkedés alkalmazásának mellőzése érdekében.

- 52 A Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg – miután emlékeztet a Bíróság azon állandó ítélkezési gyakorlatára, amely szerint az EGK-Szerződés 64/221 irányelvvel végrehajtott és konkretizált 48. cikkének (3) bekezdése (később az EK-Szerződés 48. cikkének (3) bekezdése, még később az EK 39. cikk (3) bekezdése) keretében az uniós polgárok tekintetében elismert elvekkel analóg módon kell értelmezni mind magát az említett rendelkezés értelmében vett közrend fogalmát, mind pedig az e tekintetben releváns szempontokat, és azokat a garanciákat, amelyekre az érintett személy ezzel összefüggésben hivatkozhat (lásd többek között a C-340/97. sz. Nazli-ügyben 2000. február 10-én hozott ítélet [EBHT 2000., I-957. o.] 55., 56. és 63. pontját; a C-136/03. sz., Dörr és Ünal ügyben 2005. június 2-án hozott ítélet [EBHT 2005., I-4759. o.] 62. és 63. pontját, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot, továbbá a fent hivatkozott Bozkurt-ügyben hozott ítélet 55. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot) – arra a kérdésre kíván választ kapni a Bíróságtól, hogy – mivel ezt az irányelvet a 2004/38 irányelv hatályon kívül helyezte, az annak átültetésére meghatározott határidő pedig lejárt – alkalmazni kell-e a török állampolgárokra analógia útján az ezen utóbbi irányelvben kimondott szabályokat.
- 53 Ami az N. Ziebellhez hasonló, jogszerűen és tíz évnél hosszabb ideje folyamatosan a fogadó tagállamban tartózkodó török állampolgár helyzetét illeti, azt kell különösen meghatározni, hogy az 1/80 határozat 14. cikkének (1) bekezdése alapján a kiutasítással szemben az érdekeltet megillető védelemre ugyanazok a szabályok-e az irányadók, mint amelyekre a 2004/38 irányelv 28. cikke (3) bekezdésének a) pontja alapján az uniós polgárok hivatkozhatnak.
- 54 N. Ziebell e tekintetben azzal érvel, hogy a kiutasítással szembeni védelemre vonatkozóan a 2004/38 irányelv 28. cikke (3) bekezdésének a) pontjában kimondott rendelkezéseket kell kiterjeszteni és alkalmazni analógia útján az 1/80 határozat 14. cikke (1) bekezdésének hatálya alá tartozó valamely helyzetre.
- 55 Az N. Ziebell szerinti értelmezés alátámasztására általa hivatkozott indokok elsősorban arra alapulnak, hogy a társulási megállapodás egyik legfőbb célkitűzését a munkavállalók – EK-Szerződés egyik alapvető aspektusát képező – szabad mozgásának végrehajtása képezi, másodsorban arra, hogy a Bíróságnak a jelen ítélet 52. pontjában

hivatkozott állandó ítélkezési gyakorlata az e társulási megállapodás egyik rendelkezése alapján valamely jogot élvező török állampolgárokra kiterjesztette az uniós polgárok vonatkozásában alkalmazandó elveket, harmadsorban pedig arra, hogy az uniós jog jelenlegi állásában a 2004/38 irányelv 27. és 28. cikke felváltotta a 64/221 irányelvben előírt szabályokat. Az ehhez hasonló analógia annál is inkább igazolt, mert a 2004/38 irányelv mindössze a kiutasítással szembeni, a Bíróság által értelmezett uniós jogban biztosított védelmet pontosította, kodifikálva – alapvetően azonban nem terjesztve ki – a szabad mozgással és a tartózkodással kapcsolatos azon egyéni jogok tartalmát, amelyeket az ítélkezési gyakorlat már azelőtt megfogalmazott, hogy ezen irányelvet alkalmazni kellett volna.

- 56 Következésképpen N. Ziebell szerint az alapeljárás felperesének a német területről történő kiutasítását elrendelő határozatot kizárólag a 2004/38 irányelv 28. cikke (3) bekezdésének a) pontja szerinti „közbiztonság[i] [...] nyomós [ok]” [helyesen: kényszerítő közbiztonsági ok] alapján lehet meghozni. Az érdekelt által elkövetett bűncselekmények természetesen nem képezhetnek ilyen kényszerítő okokat, ekként pedig az említett területről való kiutasítása nem felel meg az uniós jognak.
- 57 Az uniós jog N. Ziebell által hivatkozott ilyen értelmezésének azonban nem lehet helyt adni.
- 58 Igaz, hogy a Bíróságnak a jelen ítélet 52. pontjában hivatkozott állandó ítélkezési gyakorlata értelmében a Szerződésnek a munkavállalók szabad mozgásával kapcsolatos cikkeiben elfogadott elveket a lehető legnagyobb mértékben ki kell terjesztetni az EGK és Törökország közötti társulás által elismert jogokban részesülő török állampolgárokra. Amint azt a Bíróság kimondta, az analógia útján történő ilyen értelmezésnek nemcsak maguk a Szerződés említett cikkei, hanem az e cikkek alapján elfogadott, az előbbieik végrehajtására és pontosítására irányuló másodlagos jogi aktusok tekintetében is érvényesülnie kell (a 64/221 irányelvet illetően lásd többek között a fent hivatkozott Dörr és Ünal ügyben hozott ítéletet).

- 59 Az 1/80 határozat 14. cikkének (1) bekezdésében kimondott közrendi kivétel hatályának meghatározása céljából maga a Bíróság is a tagállamok állampolgárainak a Szerződés 48. cikkének (3) bekezdésében, valamint a 64/221 irányelvben előírt szabad mozgása területén az ugyanezen kivételre vonatkozóan általa adott értelmezésre utalt (lásd többek között a fent hivatkozott Nazli-ügyben hozott ítéletet).
- 60 Mindazonáltal, amint arra indítványának 42. és azt követő pontjaiban a főtanácsnok rámutatott, a kiutasítással szemben az uniós polgárok számára biztosított, a 2004/38 irányelv 28. cikke (3) bekezdésének a) pontjában előírt védelmi rendszert az 1/80 határozat 14. cikke (1) bekezdésének alkalmazásában nem lehet a török állampolgárok kiutasítással szembeni garanciáira kiterjeszteni.
- 61 Az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében ugyanis valamely nemzetközi megállapodást nem kizárólag kifejezései szerint kell értelmezni, hanem céljainak tükrében is (lásd többek között az 1991. december 14-i 1/91. sz. vélemény [EBHT 1991., I-6079. o.] 14. pontját, valamint a C-416/96. sz. Eddline El-Yassini ügyben 1999. március 2-án hozott ítélet [EBHT 1999., I-1209. o.] 47. pontját).
- 62 Annak meghatározása céljából tehát, hogy az uniós jog valamely rendelkezését lehet-e analógia útján alkalmazni az EGK és Törökország közötti társulás keretében, egyrészt a társulási megállapodással elérni kívánt célt és az annak hátterét képező összefüggéseket, másrészt pedig a szóban forgó uniós jogi eszközzel elérni kívánt célt és az annak hátterét képező összefüggéseket kell összehasonlítani.
- 63 Ami elsősorban az EGK és Törökország közötti társulást illeti, emlékeztetni kell arra, hogy a társulási megállapodás célja – 2. cikke (1) bekezdésének megfelelően – a Szerződő Felek közötti kereskedelmi és gazdasági kapcsolatok folyamatos és kiegyensúlyozott megerősítésének elősegítése többek között a munkavállalók szabad mozgása által.

- 64 Amint arra a főtanácsnok indítványának 45. és 46. pontjában rámutatott, az EGK és Törökország közötti társulás kizárólag gazdasági cél elérésére törekszik.
- 65 Ezen túlmenően, a társulási megállapodás 12. cikke értelmében „[a] Szerződő Felek megállapodnak abban, hogy az [EK 39.], [EK 40.] és az [EK 41.] cikk szolgál iránymutatásul a munkavállalók Szerződő Felek közötti szabad mozgása fokozatos biztosításának megvalósításához”. A kiegészítő jegyzőkönyv 36. cikke rögzíti a munkavállalók tagállamok és a Török Köztársaság közötti szabad mozgásának fokozatos megvalósítására vonatkozó határidőket, és előírja, hogy „a Társulási Tanács megállapítja az ehhez szükséges szabályokat”. A (3) preambulumbekzdésének megfelelően az 1/80 határozat célja – a maga részéről – az, hogy a szociális területen a török munkavállalók és családtagjaik által igénybe vehető rendszert javítsa.
- 66 Márpedig éppen az említett rendelkezések szövegéből és az azok által elérni kívánt célból vonta le a C-434/93. sz. Bozkurt-ügyben 1995. június 6-án hozott ítélet (EBHT 1995., I-1475. o., 19. és 20. pont) óta az állandó ítélkezési gyakorlat azt a következtetést, hogy az EK 39–41. cikkben elfogadott elveket a lehető legnagyobb mértékben ki kell terjeszteni az EGK és Törökország közötti társulás által elismert jogokban részesülő török állampolgárokra is (lásd a jelen ítélet 58. pontját).
- 67 Ami az 1/80 határozat 14. cikkének (1) bekezdésében megállapított közrendi kivétel hatályt illeti, a Bíróság tehát már kimondta, hogy annak meghatározásakor arra az értelmezésre kell hivatkozni, amelyet a tagállamok állampolgárai szabad mozgásának terén ugyanezen kivétel esetében adtak. A Bíróság ezzel összefüggésben egyébként pontosította, hogy ez az értelmezés azért is indokolt, mert az 1/80 határozat említett rendelkezésének szövege majdnem azonos az EK 39. cikk (3) bekezdésének szövegével (lásd többek között a C-349/06. sz. Polat-ügyben 2007. október 4-én hozott ítélet [EBHT 2007., I-8167. o.] 30. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot).

- 68 Következésképpen a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata értelmében az elveknek a mozgás uniós jog szerinti alapvető szabadságára történő kiterjesztését kizárólag az EGK és Törökország közötti társulás által elérni kívánt, a munkavállalók szabad mozgása fokozatos biztosításának megvalósítására irányuló, a társulási megállapodás 12. cikkében kimondott cél igazolja (lásd többek között a fent hivatkozott, Dörr és Ünal ügyben hozott ítélet 66. pontját). Márpedig ez a cikk – azzal, hogy a Szerződésnek a munkavállalók szabad mozgására vonatkozó cikkeire hivatkozik – alátámasztja az említett társulás alapját képező, kizárólagosan gazdasági jellegű célt.
- 69 Ami másodsorban a szóban forgó uniós jogot illeti, előljáróban meg kell állapítani, hogy a 2004/38 irányelv az EK 12., EK 18., EK 40., EK 44. és az EK 52. cikken alapul. Ezen irányelv célja – távol attól, hogy tisztán gazdasági jellegű cél elérésére korlátozódjon –, hogy megkönnyítse a tagállamok területén való szabad mozgás és tartózkodás alapvető és egyéni jogának a gyakorlását, amelyet közvetlenül a Szerződés ruház az uniós polgárokra, és az irányelv célja különösen valamennyi uniós polgár e jogának megerősítése (lásd a C-145/09. sz. Tsakouridis-ügyben 2010. november 23-án hozott ítélet [EBHT 2010., I-11979. o.] 23. pontját).
- 70 Ily módon az említett irányelv a kiutasítási intézkedésekkel szemben jelentősen megerősített védelmi rendszert hoz létre, amely annál nagyobb mértékű garanciákat ír elő, minél nagyobb mértékű az uniós polgároknak a fogadó tagállambeli integrációja (a fent hivatkozott Tsakouridis-ügyben hozott ítélet 25–28., valamint 40. és 41. pontja).
- 71 Egyebekben, magának a „közbiztonság[i] [...] nyomós [ok]” [helyesen: kényszerítő közbiztonsági ok] 2004/38 irányelv 28. cikke (3) bekezdésének a) pontjában szereplő fogalmának – amely a közbiztonság különösen magas fokú súlyosságot jelentő veszélyeztetésére vonatkozik, és amely csak kivételes körülmények között teszi lehetővé kiutasítási intézkedés elfogadását – nincs megfelelője az 1/80 határozat 14. cikkének (1) bekezdésében (a fent hivatkozott Tsakouridis-ügyben hozott ítélet 40. és 41. pontja).

- 72 Ebből az összehasonlításból következik, hogy – a 2004/38 irányelvből eredő uniós joggal ellentétben – az EGK és Törökország közötti társulás mindössze tisztán gazdasági jellegű cél elérésére törekszik, és a munkavállalók szabad mozgásának fokozatos megvalósítására korlátozódik.
- 73 Ezzel szemben – fejlődésének jelenlegi állapotában – az uniós jog tekintetében sajátos, továbbá kizárólag az uniós polgárok javára a kiutasítást illetően jelentősen megerősített, a 2004/38 irányelv 28. cikke (3) bekezdésének a) pontjában kimondott garanciák elismerését igazolja az uniós polgárság fogalma, amely a munkavállalói minőség kizárásával abból az egyetlen körülményből ered, hogy valaki valamely tagállam állampolgárságával rendelkezik, és amelynek célja – a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint –, hogy biztosítsa a tagállamok állampolgárainak azon alapvető jogállását (lásd különösen a C-413/99. sz., Baumbast és R. ügyben 2002. szeptember 17-én hozott ítélet [EBHT 2002., I-7091. o.] 82. pontját, valamint a C-34/09. sz. Ruiz Zambrano-ügyben 2011. március 8-án hozott ítélet 41. pontját), amelyet az EK 17–21. cikk határoz meg.
- 74 Az EGK és Törökország közötti társulással kapcsolatos szabályok és az uniós polgárságra vonatkozó uniós jog között nemcsak szövegükben, hanem tárgyukat és céljukat tekintve is meglévő lényeges különbségekből következik, hogy a szóban forgó két jogi rendszert nem lehet egyenértékűnek tekinteni, ily módon a kiutasítással szemben az uniós polgárok által a 2004/38 irányelv 28. cikke (3) bekezdésének a) pontja értelmében igénybe vehető védelmi rendszert nem lehet az 1/80 határozat 14. cikke (1) bekezdése értelmének és hatályának meghatározása során megfelelően alkalmazni.
- 75 Mindezek pontosítása után – annak érdekében, hogy a kérdést előterjesztő bíróság részére hasznos választ lehessen adni – bizonyos értelmezési szempontokat kell még számára nyújtani az 1/80 határozat 14. cikke (1) bekezdésének az elé terjesztett jogvita keretében meglévő konkrét hatályával kapcsolatban.

- 76 A jelen ítélet 52., 58. és 59. pontjában kimondottaknak megfelelően a Bíróság az 1/80 határozat említett rendelkezése értelmének és hatályának meghatározása során hagyományosan a 64/221 irányelvben szereplő elvekre utalt.
- 77 Márpedig ezt az irányelvet a 2004/38 irányelv hatályon kívül helyezte, ezen irányelv 38. cikkének (3) bekezdése pedig előírja, hogy a hatályon kívül helyezett irányelvekre tett hivatkozások a 2004/38 irányelvre tett hivatkozásoknak minősülnek.
- 78 Mindazonáltal az alapeljárásbelihez hasonló olyan helyzetben, amikor a 2004/38 irányelv releváns rendelkezését nem kell analógia útján alkalmazni (lásd a jelen ítélet 74. pontját), az uniós jogba tartozó valamely más referenciakeretet kell meghatározni az 1/80 határozat 14. cikke (1) bekezdésének alkalmazása céljából.
- 79 Az N. Ziebellhez hasonló olyan külföldi esetén, aki a fogadó tagállamban jogszerűen tíz évnél hosszabb ideje tartózkodik folyamatosan, az említett referenciakeretet a 2003/109 irányelv 12. cikke alkotja, amely – az EGK és Törökország közötti társulásra vonatkozó rendelkezésekben szereplő kedvezőbb szabályok hiányában – valamely harmadik állam bármely olyan állampolgárának kiutasításával szembeni minimális védelmi szabály jellegét ölti, aki valamely tagállam területén huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező és jogszerűen ott tartózkodó személy jogállásával rendelkezik.
- 80 E rendelkezésből mindenekelőtt az tűnik ki, hogy a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező érintett személyt csak abban az esetben lehet kiutasítani, ha tényleges és kellően súlyos veszélyt jelent a közrendre vagy a közbiztonságra. Ezután, kiutasítási határozat nem alapulhat gazdasági szempontokon. Végül az ilyen határozat elfogadását megelőzően a fogadó tagállam hatáskörrel rendelkező hatóságai kötelesek figyelembe venni az érintett e tagállam területén való tartózkodásának időtartamát, életkorát, a kiutasítás által az érintett személyre és családtagjaira gyakorolt következményeket, valamint az érintett tartózkodási helye szerinti országhoz való kötődését vagy a származási országhoz fűződő kapcsolat hiányát.

- 81 Az uniós tagállamok munkavállaló állampolgárai Szerződésben előírt és az EGK és Törökország közötti társulás keretében analógia útján alkalmazandó szabad mozgásának területén a közrendre alapított kivétellel kapcsolatos állandó ítélkezési gyakorlatból egyebekben kitűnik, hogy a fent említett kivétel az ezen alapszabadságtól való eltérésnek minősül, amelyet megszorítóan kell értelmezni, és annak tartalmát a tagállamok nem határozhatják meg egyoldalúan (lásd többek között a fent hivatkozott Bozkurt-ügyben 2010. december 22-én hozott ítélet 56. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot).
- 82 Közrendi és közbiztonsági okokkal igazolt intézkedéseket is csak akkor lehet hozni, ha a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságok által esetről esetre végzett vizsgálatot követően kiderül, hogy az érintett személyes magatartása valóban tényleges és kellően súlyos veszélyt jelent a társadalom valamely alapvető érdekére. E vizsgálat során a hatóságok kötelesek továbbá biztosítani az arányosság elvének, valamint az érdekelt alapvető jogainak tiszteletben tartását, különösen pedig a magánélet és a családi élet tiszteletben tartásához való jog tiszteletben tartását (lásd ebben az értelemben a fent hivatkozott Bozkurt-ügyben 2010. december 22-én hozott ítélet 57–60. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot).
- 83 Ilyen intézkedések tehát nem rendelkezhetők el automatikusan a büntetőjogi felelősség megállapítását követően vagy más külföldieknek a bűncselekmények elkövetésétől való visszatartásra irányuló, általános megelőzési céllal (lásd a fent hivatkozott Bozkurt-ügyben 2010. december 22-én hozott ítélet 58. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot). Ha tehát valamely török állampolgárt a közvetlenül az 1/80 határozatra alapított jogaitól megfosztó kiutasításra nézve önmagában nincs jelentősége annak, hogy több, a büntetőjogi felelősséget megállapító ítélet is létezik (lásd a fent hivatkozott Polat-ügyben hozott ítélet 36. pontját), akkor ennek még inkább érvényesnek kell lennie azon szabadságvesztés időtartamára vonatkozó igazolás esetében, amelyet az érintett személlyel szemben kiszabtak.
- 84 A közrendre vagy közbiztonságra nézve meglévő konkrét veszélyesség tényleges jellegének meghatározása szempontjából releváns időpontot illetően arra is emlékeztetni kell, hogy a valamely török állampolgár ellen elrendelt kiutasítási intézkedés jogszerűségének vizsgálata során a nemzeti bíróságoknak fegyelemben kell venniük a

hatáskörrel rendelkező hatóságok utolsó határozata után bekövetkezett olyan tényeket, amelyek az érintett személy magatartása szóban forgó alapvető érdekre való veszélyessége „ténylegességének” megszűnését vagy jelentős csökkenését eredményezhetik (lásd többek között a C-467/02. sz. Cetinkaya-ügyben 2004. november 11-én hozott ítélet [EBHT 2004., I-10895. o.] 47. pontját).

⁸⁵ Amint arra indítványának 62–65. pontjában a főtanácsnok rámutatott, N. Ziebell jelenlegi helyzetére tekintettel kell tehát a kérdést előterjesztő bíróságnak mérlegelnie egyrészt a fogadó tagállam által elérni kívánt jogszerű célkitűzés védelme érdekében a tartózkodási jogával összefüggésben tervezett intézkedés szükségességét, másrészt pedig az érdekeltnek a fogadó tagállambeli társadalomba való újbóli beilleszkedését lehetővé tevő integrációs tényezők valódiságát. E célból az említett bíróságnak kell értékelnie különösen azt, hogy a török állampolgár magatartása ténylegesen kellően súlyos veszélyt jelent-e a társadalom valamely alapvető érdekére, a török munkavállaló helyzetét jellemző konkrét körülmények összességének figyelembevételével, amelyek körében nemcsak a Bíróság előtti tárgyaláson előadottakhoz hasonló tényezők szerepelnek (lásd a jelen ítélet 39. pontját), hanem az érintett külföldi által a Németországi Szövetségi Köztársaság társadalmával kialakított különösen szoros kapcsolatok is, amelynek területén született, valamint ahol 35 évnél hosszabb ideje folyamatosan és jogszerűen élt, ahol e tagállam egyik állampolgárával házasságot kötött, és ahol szakmai tevékenységet folytat.

⁸⁶ Az előző megfontolások összességére tekintettel az előterjesztett kérdésre azt a választ kell adni, hogy az 1/80 határozat 14. cikkének (1) bekezdését a következőképpen kell értelmezni:

- a kiutasítással szemben a török állampolgárok részére ebben a rendelkezésben biztosított védelemnek nem ugyanaz a hatálya, mint az uniós polgárok részére a 2004/38 irányelv 28. cikke (3) bekezdésének a) pontjában biztosított védelemnek,

ily módon a kiutasítással szemben az ezen utóbbiak számára rendelkezésre álló védelmi rendszert nem lehet az 1/80 határozat 14. cikke (1) bekezdése értelmének és hatályának meghatározása során *mutatis mutandis* alkalmazni;

- az 1/80 határozatnak e rendelkezésével nem ellentétes az, hogy közrendi okokon alapuló kiutasítási intézkedést tegyenek az említett határozat 7. cikke első bekezdésének második francia bekezdésében részére biztosított jogokkal rendelkező török állampolgárral szemben, feltéve hogy az érdekelt személyes magatartása valóban tényleges és kellően súlyos veszélyt jelent a fogadó tagállambeli társadalom valamely alapvető érdekére, valamint hogy ezen intézkedés elengedhetetlen az ilyen érdek védelme céljából. A kérdést előterjesztő bíróságnak kell – az érintett török állampolgár helyzetére jellemző valamennyi releváns tényezőre tekintettel – értékelni azt, hogy az ehhez hasonló intézkedés az alapeljárásban jogszerűen igazolt-e.

A költségekről

- ⁸⁷ 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 társulás létrehozásáról szóló, egyrészt a Török Köztársaság, másrészt 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 megkötött, jóváhagyott és megerősített megállapodással létesített Társulási Tanács által elfogadott, a társulás fejlesztéséről szóló, 1980. szeptember 19-i 1/80 társulási tanácsi határozat 14. cikkének (1) bekezdését a következőképpen kell értelmezni:

- a kiutasítással szemben a török állampolgárok részére ebben a rendelkezésben biztosított védelemnek nem ugyanaz a hatálya, mint az uniós polgárok részére 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 28. cikke (3) bekezdésének a) pontjában biztosított védelemnek, ily módon a kiutasítással szemben az ezen utóbbiak számára rendelkezésre álló védelmi rendszert nem lehet az 1/80 határozat 14. cikke (1) bekezdése értelmének és hatályának meghatározása során mutatis mutandis alkalmazni;

- az 1/80 határozatnak e rendelkezésével nem ellentétes az, hogy közrendi okokon alapuló kiutasítási intézkedést tegyenek az említett határozat 7. cikke első bekezdésének második francia bekezdésében részére biztosított jogokkal rendelkező török állampolgárral szemben, feltéve hogy az érdekelt személyes magatartása valóban tényleges és kellően súlyos veszélyt jelent a fogadó tagállambeli társadalom valamely alapvető érdekére, valamint hogy ezen intézkedés elengedhetetlen az ilyen érdek védelme céljából. A kérdést előterjesztő bíróságnak kell – az érintett török állampolgár helyzetére jellemző valamennyi releváns tényezőre tekintettel – értékelni azt, hogy az ehhez hasonló intézkedés az alapeljárásban jogszerűen igazolt-e.

Aláírások