ELEANOR SHARPSTON
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2011. október 20.[1]

C-7/10. és C-9/10. sz. egyesített ügyek

Staatssecretaris van Justitie
kontra
Tayfun Kahveci (C-7/10.)
Staatssecretaris van Justitie
kontra
Osman Inan (C-9/10.)

(A Raad van State [Hollandia] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelmek)

„EGK–Törökország társulási megállapodás — Tartózkodási jog — A fogadó tagállam szerinti állampolgárságot megszerző török munkavállaló családtagjai — A honosítás időpontja”

1. A jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelmek az EGK–Törökország Társulási Tanács 1/80 határozatára (a továbbiakban: 1/80 határozat),[2] és különösen e határozat 7. cikkére (a továbbiakban: 7. cikk) vonatkoznak.

2. A kérdés, amelyről a Bíróságnak mindkét esetben határoznia kell, az említett cikk alkalmazására vonatkozik abban az esetben, amikor egy török munkavállaló a fogadó tagállam rendes munkaerőpiacához tartozik, és később odaköltöznek hozzá a családtagjai. A családtagok érkezése előtt azonban a török munkavállaló eredeti állampolgárságának megtartása mellett megszerezte a fogadó tagállam szerinti állampolgárságot. Megfosztja-e a fogadó tagállambeli honosítás a családtagokat azoktól a jogoktól, amelyek egyébként a 7. cikk alapján megillették volna őket?

Jogi háttér

Az EGK–Törökország társulási megállapodás

3. Az EGK–Törökország társulási megállapodást (a továbbiakban: társulási megállapodás)[3] 1963-ban kötötték. A 12. cikk értelmében „a Szerződő Felek megállapodnak abban, hogy az [EUMSZ 45., az EUMSZ 46. és az EUMSZ 47. cikk] szolgál iránymutatásul a munkavállalók Szerződő Felek közötti szabad mozgása fokozatos biztosításának megvalósításához” [nem hivatalos fordítás].

1 — Eredeti nyelv: angol.

2 — A társulás fejlesztéséről szóló, 1980. szeptember 19-i 1/80 határozat, amelyet az Európai Gazdasági Közösség és Törökország közötti társulás létrehozásáról szóló megállapodás által létesített Társulási Tanács fogadott el. A határozatot a Hivatalos Lapban nem tették közzé, de az Európai Közösségek Hivatalos Kiadványainak Hivatala által Brüsszelben, 1992-ben megjelentetett „*EEC–Turkey Association Agreement and Protocols and Other Basic Texts*” c. kiadványban elérhető.

3 — Az EGK és Törökország közötti társulás létrehozásáról szóló, 1963. szeptember 12-én Ankarában aláírt megállapodás (HL 1977. L 361., 29. o.).

4. A társulási megállapodás 2. cikkének (3) bekezdése kimondja, hogy a társulás előkészítő szakaszból, átmeneti szakaszból és zárószakaszból áll.[4]

5. Az átmeneti szakasz végrehajtására vonatkozó intézkedések részeként a társulási megállapodásban részes felek a megállapodáshoz 1970-ben kiegészítő jegyzőkönyvet csatoltak.[5] Az említett jegyzőkönyv 36. cikke előírja, hogy a munkavállalóknak a tagállamok és Törökország közötti szabad mozgása a társulási megállapodás 12. cikkében írt elvek szerint fokozatosan valósul meg. Felhatalmazza a megállapodással létrehozott Társulási Tanácsot arra, hogy az ehhez szükséges részletes szabályokat megállapítsa.

A 2/76 határozat

6. A Társulási Tanács 2/76 határozata[6] számos intézkedést határozott meg, melyek célja a társulási megállapodásnak a munkavállalók szabad mozgásával kapcsolatos rendelkezéseinek végrehajtása. Hatálya azonban viszonylag korlátozott volt.

Az 1/80 határozat

7. Az 1/80 határozatot a Társulási Tanács a társulási megállapodás 12. cikkének, valamint a kiegészítő jegyzőkönyv 36. cikkének a végrehajtása érdekében fogadta el.[7] Harmadik preambulumbekezdése szerint e határozat célja az, hogy a szociális területen a munkavállalók és családtagjaik által igénybe vehető rendszert a 2/76 határozat által előirányzott rendszerhez képest javítsa.

8. Az 1/80 határozat 6. és 7. cikke e határozat II. fejezetének („Szociális rendelkezések”) 1. részében („A foglalkoztatásra és a munkavállalók szabad mozgására vonatkozó rendelkezések”) szerepel. A 6. cikk (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

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

– egy év rendes foglalkoztatás után jogosult arra, hogy munkavállalási engedélyét ugyanannál a munkáltatónál megújítsa, amennyiben munkaviszonyban áll;

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

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

4 — Az első szakasz 1973. január 1-jén, az alábbi 5. lábjegyzetben hivatkozott kiegészítő jegyzőkönyv hatálybalépésével, míg a második szakasz 1995. december 31-én, a Társulási Tanács 1995. december 22-i, a vámunió zárószakaszának bevezetéséről szóló 1/95 határozata (HL 1996. L 35., 1. o.) hatálybalépésével zárult le.

5 — A Brüsszelben 1970. november 23-án aláírt – a Közösség nevében az 1972. december 19-i 2760/72/EGK tanácsi rendelettel (HL 1972. L 293., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 11. fejezet, 11. kötet, 41. o.) megkötött, jóváhagyott és megerősített – kiegészítő jegyzőkönyv.

6 — A társulási megállapodás 12. cikkének végrehajtásáról szóló, 1976. december 20-i 2/76 társulási tanácsi határozat.

7 — Lásd a C-171/10. sz. Wählergruppe Gemeinsam ügyben 2003. május 8-án hozott ítélet (EBHT 2003., I-4301. o.) 64. pontját.

9. A 7. cikk a következőképpen szól:

„A 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 szabad munkavállalásra, amennyiben ott legalább öt éve jogszerűen lakóhellyel rendelkezik.

[…]” [nem hivatalos fordítás]

10. Az 1/80 határozat említett része 14. cikkének (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„E szakasz rendelkezéseit a közrend, a közbiztonság és a közegészség miatt indokolt korlátozásokra is figyelemmel kell alkalmazni.” [nem hivatalos fordítás]

Az uniós jog

11. A 2004/38 irányelv 27. cikkének (2) bekezdése [8] előírja:

„A közrendi vagy közbiztonsági okokból hozott intézkedéseknek meg kell felelniük az arányosság elvének, és kizárólag az érintett egyén személyes magatartásán alapulhatnak. Korábbi büntetőítéletek 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 ügyhöz közvetlenül nem kapcsolódó vagy az általános megelőzési megfontolásokon alapuló indokolások nem elfogadhatók.”

A nemzeti jog

A 2000. évi Vreemdelingenwet

12. A 2000. évi Vreemdelingenwet (a külföldiek jogállásáról szóló törvény; a továbbiakban: 2000. évi Vw) 18. cikke (1) bekezdésének e) pontja értelmében a határozott időre szóló tartózkodási engedély meghosszabbítására irányuló kérelmet el lehet utasítani, amennyiben a kérelmező külföldi személy veszélyt jelent a közrendre. A 2000. évi Vw 19. cikke előírja, hogy a határozott időre szóló tartózkodási engedélyt a 18. cikk (1) bekezdése szerinti bármely okból vissza lehet vonni.

13. A 2000. évi Vw 67. cikke (1) bekezdésének b) pontja értelmében az államtitkár nemkívánatosnak nyilváníthatja azt a külföldi személyt, akivel szemben valamely legalább három év szabadságvesztéssel büntetendő bűncselekmény miatt jogerős bírósági ítélet szabadságvesztés büntetést szabott ki. A 67. cikk (3) bekezdése értelmében a nemkívánatosnak minősített külföldi személy nem tartózkodhat jogszerűen Hollandia területén.

8 — 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 2004. L 158., 77. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 5. kötet, 46. o.).

A 2000. évi Vreemdelingenbesluit

14. A 2000. évi Vreemdelingenbesluit (a külföldiek jogállásáról szóló rendelet; a továbbiakban: 2000. évi Vb) 3.86 cikke (1) bekezdésének d) pontja előírja, hogy a határozott időre szóló tartózkodási engedély meghosszabbítására irányuló kérelmet a közrend veszélyeztetése miatt el lehet utasítani a 2000. évi Vw 18. cikke (1) bekezdésének e) pontja alapján, amennyiben a külföldi személlyel szemben többek között valamely legalább három év szabadságvesztéssel büntetendő bűncselekmény miatt jogerős bírósági ítélet szabadságvesztés-büntetést szabott ki, és e büntetés végrehajtandó része megfelel legalább a 3.86 cikk (2) bekezdése szerinti irányértéknek, amely rendelkezés az érintett személy Hollandiában való tartózkodásának időtartamához igazodó, mozgó skálát ír elő.

A tényállás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

C-7/10. sz. ügy

15. T. Kahveci török állampolgár 1999-ben utazott be Hollandiába, ideiglenes tartózkodási engedély birtokában. Az 1999. december 1-jei határozattal tartózkodási engedélyt kapott „R. Kahveci házastársnál tartózkodás” korlátozás mellett. 2001. április 1-jén kezdődő hatállyal ezt az engedélyt jogszerű, határozott időre szóló tartózkodási engedéllyé nyilvánították, és később 2009. március 12-éig meghosszabbították.

16. 2004. június 24-én T. Kahvecit Hollandiában emberölés kísérlete, valamint szabadságkorlátozás társtettesként való szándékos elkövetése miatt elítélték. A kiszabott szabadságvesztés büntetésének végrehajtandó része hat év kilenc hónap volt, ami meghaladja a 2000. évi Vb 3.86 cikke (2) bekezdésében előírt időtartamot T. Kahveci hollandiai tartózkodásának időtartamához képest.

17. T. Kahveci házastársa Hollandiában a 6. cikk (1) bekezdésének hatálya alá tartozó török munkavállaló gyermekeként született, és több mint öt éven keresztül a szüleinél lakott. 1999. június 3-án, T. Kahveci Hollandiába érkezése előtt R. Kahveci török állampolgárságának megtartása mellett megszerezte a holland állampolgárságot. Nem vitatott, hogy Hollandia rendes munkaerőpiacához tartozik, és T. Kahveci a szabadságvesztés büntetése letöltésének megkezdéséig nála lakott.

18. A T. Kahvecit nemkívánatosnak nyilvánító 2007. március 20-i határozatban az államtitkár a tartózkodási engedélyét is visszavonta. E határozatot a 2000. évi Vw 67. cikke (1) bekezdésének b) pontjára alapították.

19. Az e határozat ellen benyújtott kifogásában T. Kahveci azzal érvelt, hogy az államtitkár tévesen nem vette figyelembe az őt a 7. cikk alapján megillető tartózkodási jogot. Amennyiben az államtitkár azt figyelembe vette volna, köteles lett volna alkalmazni azt a védelmi szintet, amelyet a 2004/38 irányelv 27. cikkének (2) bekezdése a T. Kahveci helyzetéhez hasonló helyzetben lévő személyek számára előír.[9]

20. 2007. december 28-i határozatában az államtitkár elutasította a kifogást, mivel T. Kahveci eredeti tartózkodási engedély iránti kérelme beadásának időpontjában házastársa már rendelkezett holland állampolgársággal. Következésképpen az államtitkár álláspontja szerint sem R. Kahveci, sem családtagjai nem hivatkozhatnak az 1/80 határozat rendelkezéseire.

9 — Lásd az alábbi 40. pontot.

21. T. Kahveci az említett határozattal szemben keresetet terjesztett a Rechtbank 's-Gravenhage (hágai kerületi bíróság) elé, amely helyt adott a fellebbezésnek azon az alapon, hogy T. Kahveci házastársa – Hollandia rendes munkaerőpiacához tartozó török munkavállalókénti minőségében – a honosítása következtében nem veszítette el a 7. cikk szerinti jogait.

22. Az államtitkár jogkérdésben fellebbezett a kérdést előterjesztő bírósághoz. Véleménye szerint a Rechtbank tévesen állapította meg azt, hogy az 1/80 határozat alkalmazandó. Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat tartalmazza az államtitkár álláspontját, miszerint „a holland állampolgársággal [T. Kahveci házastársa] megszerezte a lehető legerősebb tartózkodási és munkajogi státuszt. […] [A]rra lehet következtetni, hogy a Hollandia rendes munkaerőpiacához tartozó török munkavállaló nem tekinthető többé török munkavállalónak azután, hogy megszerezte a holland állampolgárságot".

C-9/10. sz. ügy

23. O. Inan 1999-ben utazott be Hollandiába ideiglenes tartózkodási engedély birtokában. 2000. február 15-én tartózkodási engedélyt kapott „családegyesítés H. Inan szülővel" korlátozás mellett. 2001. április 1-jén kezdődő hatállyal ezt az engedélyt jogszerű határozott időre szóló tartózkodási engedéllyé nyilvánították, és később 2005. június 10-ig meghosszabbították.

24. 2006. május 12-én O. Inant Hollandiában aljas indokból elkövetett emberölés kísérlete, emberölés kísérlete, kábítószerrel kapcsolatos bűncselekmények társtetteseként való elkövetése és több személy sérelmére elkövetett erőszakos cselekmény miatt elítélték. A kiszabott szabadságvesztés büntetésének végrehajtandó része hét év volt, ami meghaladja a 2000. évi Vb 3.86 cikke (2) bekezdésében előírt időtartamot O. Inan hollandiai tartózkodásának időtartamához képest.

25. Nem vitatott, hogy O. Inan édesapja 1993. december 22-én, O. Inan Hollandiába érkezése előtt török állampolgárságának megtartása mellett megszerezte a holland állampolgárságot. Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat megállapítja, hogy O. Inan szabadságvesztés büntetése letöltésének megkezdéséig, 2005 februárjáig az apjánál lakott. A határozat azt is tartalmazza, hogy az államtitkár nem hivatkozott arra, hogy O. Inan apja nem tartozott Hollandia rendes munkaerőpiacához.

26. Az államtitkár 2007. november 13-i határozatával nemkívánatosnak minősítette O. Inant. T. Kahveci ügyéhez hasonlóan ezt a határozatot is a 2000. évi Vw 67. cikke (1) bekezdésének b) pontjára alapították. Az államtitkár álláspontja szerint, mivel O. Inan apja O. Inannak a fogadó tagállamba való beutazása előtt megszerezte a holland állampolgárságot, O. Inan nem tekinthető a 7. cikk értelmében vett családtagnak. Ezen nem változtat az a körülmény, hogy O. Inan apja megtartotta török állampolgárságát.

27. Az e határozat ellen benyújtott kifogásában O. Inan szintén azzal érvelt, hogy jogosult volt arra a védelmi szintre, amelyet a 2004/38 irányelv 27. cikkének (2) bekezdése az ő helyzetéhez hasonló helyzetben lévő személyek számára előír.[10] A határozatnak az ő esetében alkalmazhatatlanként való értelmezése veszélyeztetné a török munkavállalók és családtagjaik beilleszkedését.

28. 2008. július 17-én hozott határozatával az államtitkár elutasította az említett kifogást.

29. O. Inan az említett határozattal szemben keresetet terjesztett a Rechtbank 's-Gravenhage elé, amely helyt adott a keresetnek azon az alapon, hogy O. Inan apja a honosítása következtében nem veszítette el a 7. cikk szerinti jogait.

10 — Lásd az alábbi 40. pontot.

30. Az államtitkár a Rechtbank határozatával szemben a kérdést előterjesztő bírósághoz fellebbezett, és azzal érvelt, hogy a Rechtbank tévesen állapította meg azt, hogy az 1/80 határozat alkalmazandó.

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

31. A Raad van State (államtanács) előzetes döntéshozatal céljából mindkét esetben a következő kérdéseket terjesztette a Bíróság elé:

„1. Úgy kell-e értelmezni [a 7. cikket], hogy valamely tagállam rendes munkaerőpiacához tartozó török munkavállaló családtagja nem hivatkozhat e rendelkezésre azután, hogy a munkavállaló a török állampolgárság megtartása mellett megszerezte a fogadó tagállam szerinti állampolgárságot?

2. Az első kérdés megválaszolása szempontjából jelentősége van-e annak, hogy az érintett török munkavállaló mely időpontban szerezte meg a fogadó tagállam szerinti állampolgárságot?”

32. Az alperesek, a holland kormány, a lengyel kormány és az Európai Bizottság terjesztettek elő írásbeli és szóbeli észrevételeket.

Elemzés

Előzetes megjegyzések

33. Mielőtt az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdéseket tárgyalnám, néhány előzetes megjegyzést kívánok tenni.

34. Először is az alapeljárások tárgyát képező mindkét ügy a fogadó tagállam rendes munkaerőpiacához tartozó török munkavállaló családtagjai helyzetére vonatkozik. T. Kahveci esetében felesége egy török munkavállaló lánya volt, aki Hollandiába történő érkezését követően a 6. cikk (1) bekezdésének megfelelően szerzett jogokat. Maga R. Kahveci volt tehát egy török munkavállaló családtagja, és mint ilyen, ő hivatkozhat a 7. cikkre. O. Inannak az apja volt török munkavállaló, aki a 6. cikk (1) bekezdésének megfelelően jogokat szerzett. Mindkét esetben a családtag (T. Kahveci és O. Inan) hivatkozik a 7. cikk értelmében vett jogokra. E jogok – feltéve, hogy fennállnak – T. Kahvecit a felesége, O. Inant az apja után illetik meg. Mivel mind T. Kahveci mind O. Inan 1999-ben érkezett Hollandiába, az alapügy tényállásának idején minketten a 7. cikk második bekezdésében meghatározott, öt éves időtartamnál hosszabb ideje lakóhellyel rendelkeztek ebben a tagállamban.

35. Másodszor, míg a 7. cikk kifejezetten csak a fogadó tagállam munkaerőpiacára való belépésre vonatkozik, a Bíróság megállapította, hogy ez – a 6. cikk (1) bekezdéséhez hasonlóan – szükségszerűen a vele járó tartózkodás jogát vonja maga után, amely nélkül e rendelkezés teljesen meg lenne fosztva a hatékony érvényesülésétől.[11] E tartózkodási jogokról van szó a jelen esetben. Tekintettel ugyanis a T. Kahvecivel és O. Inannal szemben kiszabott szabadságvesztés-büntetés hosszára,[12] tisztán elméleti jellegűnek tűnik a hollandiai munkavállalással kapcsolatos mindenfajta jog tényleges gyakorlása.[13]

11 — Lásd többek között e tekintetben a 6. cikk (1) bekezdését illetően a C-192/89. sz. Sevince-ügyben 1990. szeptember 20-án hozott ítélet (EBHT 1990., I-3461. o.) 29. pontját, valamint a 7. cikket illetően a C-303/08. sz. Bozkurt-ügyben 2010. december 22-én hozott ítélet (EBHT 2010., I-13445. o.) 31. pontját.

12 — T. Kahveci vonatkozásában lásd a 16. pontot, és O. Inan vonatkozásában lásd a 24. pontot.

13 — Legalábbis az alapeljárások idején, mivel az előzetes döntéshozatalra utaló határozatok kelte mindkét esetben 2009. december 31.

36. A „vele járó” kifejezés használata a szóban forgó tartózkodási jog jellemzésére azt sugallja, hogy a tartózkodási jog a munkaerőpiacra való belépéshez való jogtól függ. A 6. cikk (1) bekezdésének keretei között (a munkához és a tartózkodáshoz való) e két jogosultság közötti viszonyt kellően egyértelműnek tekinthetjük. A 6. cikk (1) bekezdésének alapvető célja az, hogy lehetővé tegye az e rendelkezés követelményeinek megfelelő török munkavállalók számára a munkavállalást a fogadó tagállamban. Mihelyst a munkavállaló már nincs abban a helyzetben, hogy munkát vállaljon, például mivel eléri a nyugdíjkorhatárt, vagy munkabalesetet szenved, amely eredményeként teljesen és véglegesen képtelenné válik a további munkavégzésre, nem marad jogosultsága a fogadó tagállamban maradásra, és a tartózkodási joga megszűnik. [14]

37. A 7. cikk által szabályozott helyzet bonyolultabb lehet. E rendelkezés két összefüggő, de ugyanakkor elkülönülő célt szolgál. Először is erősíti a török munkavállalók helyzetét, akik számára előnyös családtagjaik jelenléte a lakóhelyük szerinti tagállamban. [15] Másodszor, maguknak a családtagoknak is előnyös, mivel feljogosítja őket arra, hogy munkát vállaljanak a fogadó tagállamban, amennyiben egy meghatározott időtartamon át jogszerűen tartózkodtak ott. [16] Az első említett célra tekintettel állíthatjuk-e azt, hogy a 7. cikk értelmében vett tartózkodási jognak szükségszerűen a fogadó tagállambeli munkavállalás kiegészítőjévé kell válnia, vagy pedig e két jog egymástól függetlenül is fennállhat? Ezt a kérdést a Bíróság még nem tárgyalta eddigi ítélkezési gyakorlatában, [17] és nem is olyan kérdés, amelyre vonatkozóan a felek észrevételeket terjesztettek elő ezekben az eljárásokban, vagy olyan, amelynek a megválaszolására a Bíróságot az elé terjesztett előzetes döntéshozatalra utaló határozatokban kérték. Ez tehát nem olyan kérdés, amelyről megkísérelnék véleményt nyilvánítani. Csupán megjegyzem, hogy van legalábbis egy olyan kérdés, amely álláspontom szerint felmerül. [18] Miután a Bíróság megválaszolja a jelen ügyekben elé terjesztett kérdéseket, a nemzeti bíróság feladata annak meghatározása, hogy T. Kahveci és/vagy O. Inan rendelkezik-e a 7. cikk szerinti megfelelő jogokkal.

38. Harmadszor, a fogadó tagállam rendes munkaerőpiacához tartozó török munkavállalónak, aki később e tagállam állampolgárává válik, már nem kell az 1/80 határozatra hivatkoznia annak érdekében, hogy az említett tagállam munkaerőpiacára beléphessen. A határozatnak ilyen körülmények között és ennyiben már nincs joghatása. Az 1/80 határozat helyes értelmezése azonban továbbra is fontos a munkavállaló családtagjai vonatkozásában. A tagállamok nemzeti rendszerei valószínűleg lehetővé teszik állampolgáraik családtagjai számára a tagállamok területére történő beutazást, és lehetővé tehetik az említett családtagoknak az ottlakást és az ottani munkavégzést. Ettől eltérnek azonban azok az önálló jogok, amelyeket egy török munkavállaló családtagja a 7. cikk alapján szerezhet. Ezért meg kell határozni azt, hogy hogyan alkalmazandó az említett rendelkezés a jelen ügy körülményei között.

39. Negyedszer, az alapeljárások tárgyát képező két jogvitában a török családtagok súlyos bűncselekményeket követtek el, és ezért a fogadó tagállamból való kiutasítás fenyegeti őket. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések lehetséges hatálya azonban sokkal szélesebb. A 7. cikknek egy olyan török munkavállaló családtagjaira történő alkalmazása, aki a fogadó tagállam szerinti állampolgárságot szerzett, alapvető jelentőségű minden ilyen családtag esetében, a helyzetüktől és a múltjuktól függetlenül.

14 — Lásd e tekintetben a C-340/97. sz. Nazli-ügyben 2000. február 10-én hozott ítélet (EBHT 2000., I-957. o.) 37. pontját.

15 — Lásd az alábbi 50. pontot.

16 — Lásd az alábbi 51. pontot.

17 — Bár a Bíróság a C-373/03. sz. Aydinli-ügyben 2005. július 7-én hozott ítéletében (EBHT 2005., I-6181. o.) megállapította, hogy a 7. cikk első és második bekezdése „munkavállalásra […] nem kötelezi a [családtagokat]” (29. pont), és a C-325/05. sz. Derin-ügyben 2007. július 18-án hozott ítéletében (EBHT 2007., I-6495. o.) hozzátette, hogy „[a családtagok] helyzete nem függ munkaviszony fennállásától” (56. pont), e megjegyzéseket nem tekintem meghatározó jellegűeknek a jelen ügyben.

18 — Hozzá kell tennem, hogy a Bíróság ítélkezési gyakorlatából egyértelmű, hogy a fogadó tagállamban fogva tartásban töltött időtartamok önmagukban – még ha több évig tartanak is – nem eredményezik a 7. cikk szerinti jogok megszűnését (lásd e tekintetben a fenti 17. lábjegyzetben hivatkozott Derin-ügyben hozott ítélet 56. pontját, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot). A kérdés azonban az, hogy a 7. cikkre történő hivatkozáshoz pusztán az szükséges, hogy a családtag a fogadó tagállamban lakjon azon családegyesítési intézkedések folytán, amelyeket e rendelkezés előír, vagy ki kell nyilvánítania az említett tagállam munkaerőpiacára való belépésre irányuló szándékát (adott esetben a fogva tartásból történő szabadulást követően, és ha minden más releváns körülmény lehetővé teszi).

40. Végül e bűncselekmények, valamint a kiutasítás veszélye miatt, amelyet e bűncselekmények maguk után vonhatnak, a Bíróságnak az 1/80 határozat 14. cikkéről adott értelmezése releváns. A Bíróság megállapította, hogy az említett cikkben előírt közrendi kivétel – és így a nemzeti hatóságok e cikk alkalmazására vonatkozó joga – hatályának meghatározásakor [19] arra az értelmezésre kell hivatkozni, amelyet az Unió tagállamainak munkavállaló állampolgárai szabad mozgásának terén megállapított kivétel esetében adott. E rendelkezéseket jelenleg a 2004/38 irányelv tartalmazza. Így a közrendi, illetve közbiztonsági indokok alapján hozott intézkedések kizárólag az érintett személy személyes magatartásán alapulhatnak. Korábbi büntetőítéletek önmagukban nem képezhetik ezen intézkedések meghozatalának az alapját. Korábbi, büntetőjogi felelősséget megállapító ítéletet tehát csak akkor lehet figyelembe venni, ha az ítéletet megalapozó körülmények olyan személyes magatartásra utalnak, amely az elbírálás időpontjában is veszélyezteti a közrendet. [20] Úgy tűnik, hogy Hollandia belső joga nem biztosítja automatikusan ezt a megerősített védelmi szintet a T. Kahveci és O. Inan helyzetéhez hasonló helyzetben lévő személyek számára.

1. kérdés

41. Első kérdésével a nemzeti bíróság lényegében azt kérdezi, hogy ezen ügyek körülményei között hogyan kell értelmezni a „valamely tagállam rendes munkaerőpiacához tartozó török munkavállaló családtagjai” kifejezést a 7. cikk alkalmazásában.

A társulási megállapodás és az 1/80 határozat célkitűzései

42. Mivel az 1/80 határozat nem határozza meg, hogy mit kell az említett kifejezés alatt érteni, azt azon szélesebb összefüggésre hivatkozással kell értelmezni, amelyben e rendelkezést elfogadták.

43. Amint a társulási megállapodás 2. cikkének (1) bekezdéséből, valamint 12. cikkéből kitűnik, a megállapodás célja a szerződő felek közötti kereskedelmi és gazdasági kapcsolatok fejlődésének elősegítése, ideértve a foglalkoztatás területét is, a munkavállalók szabad mozgásának fokozatos megvalósítása révén. A 12. cikk előírja, hogy a megállapodásban részes felek számára a Szerződés szabad mozgásról szóló releváns rendelkezéseinek iránymutatásul kell szolgálnia „a munkavállalók Szerződő Felek közötti szabad mozgása fokozatos biztosításának megvalósításához”. [21]

44. A társulási megállapodás kiegészítő jegyzőkönyvének 36. cikke további rendelkezéseket ír elő e szabad mozgással kapcsolatban, és felhatalmazza a Társulási Tanácsot arra, hogy az ehhez szükséges részletes szabályokat megállapítsa.

45. Ez az az összefüggés, amelyben az 1/80 határozatot elfogadták. Az 1/80 határozat célja – harmadik preambulumbekezdése szerint – az, hogy a szociális területen a munkavállalók és családtagjaik által igénybe vehető rendszert a Társulási Tanács által 1976. december 20-án elfogadott 2/76 határozat által bevezetett rendszerhez képest javítsa.

46. E körülmények között az 1/80 határozat konkrét rendelkezéseket ír elő a török munkavállalóknak (6. cikk (1) bekezdés), valamint e munkavállalók családtagjainak (7. cikk) a tagállamokban történő foglalkoztatását illetően.

19 — A Bíróság megállapította, hogy „a nemzeti hatóságnak a közrend fogalmára történő hivatkozása azt feltételezi, hogy – a társadalmi rend bármely jogsértés által megvalósított megzavarásán túl – a közrend olyan tényleges és kellően súlyos veszélyeztetése áll fenn, amely sérti a társadalom valamely alapvető érdekét” (lásd többek között a C-349/06. sz. Polat-ügyben 2007. október 4-én hozott ítélet [EBHT 2007., I-8167. o.] 34. pontját).

20 — Lásd a fenti 19. lábjegyzetben hivatkozott Polat-ügyben hozott ítélet 30–32. pontját.

21 — Lásd e tekintetben a fenti 7. lábjegyzetben hivatkozott Wählergruppe Gemeinsam ügyben hozott ítélet 62. pontját.

47. A 6. cikk (1) bekezdése értelmében valamely tagállam rendes munkaerőpiacához tartozó török munkavállaló bizonyos jogokkal rendelkezik az e tagállamban való foglalkoztatását illetően. Négy év rendes foglalkoztatás után jogosult a választása szerinti bármely munkaviszonyban történő munkavállalásra az adott államban. Következésképpen ugyanabba a helyzetbe kerül a szóban forgó munkaerőpiacra való belépés szempontjából, mint az említett állam állampolgára, vagy a szabad mozgáshoz való jogát gyakorló uniós polgár.

48. A 7. cikk kiegészíti e rendelkezést. Szabályokat ír elő az ilyen munkavállaló családtagjaira vonatkozóan, akik engedélyt kaptak arra, hogy e munkavállalóhoz költözzenek a fogadó tagállamban.

49. A Bíróság megállapította, hogy a 7. cikk célja az, hogy elősegítse a török munkavállaló foglalkoztatását és tartózkodását azzal, hogy biztosítja a családi kötelékek fogadó tagállamban való fennmaradását. [22]

50. Ezt a célt először is az biztosítja, hogy a családtagok engedélyt kaphatnak a fogadó tagállamban a török munkavállalóhoz költözésre és ott lakóhely létesítésére annak érdekében, hogy a család együtt legyen.

51. Másodszor, és a migráns török munkavállaló családja fogadó tagállamban való beilleszkedésének elősegítése céljából, a 7. cikk feljogosítja a családtagokat arra is, hogy bizonyos idő után munkát vállalhassanak e tagállamban. [23]

52. A Bíróság e kettős célkitűzést úgy összegezte, hogy „az 1/80 határozat 7. cikkének első bekezdése által létrehozott rendszer kedvező feltételeket teremt a fogadó tagállambeli családegyesítéshez azáltal, hogy először lehetővé teszi a családtagok számára azt, hogy együtt legyenek a migráns munkavállalóval, majd biztosítja számukra azt a jogot, hogy e tagállamban munkát vállalhassanak, megerősítve helyzetüket”. [24]

53. Következésképpen mind a török munkavállaló, mind a családtagjai beilleszkedésének fogalma alapvető a 6. cikk (1) bekezdése, valamint a 7. cikk mindenfajta értelmezéséhez. [25]

54. Ilyen körülmények között lehet-e azt mondani, hogy ha egy török munkavállaló valamely fogadó tagállam rendes munkaerőpiacához tartozik, és gyakorolja a 6. cikk (1) bekezdése (O. Inan apja) vagy a 7. cikk (T. Kahveci felesége) szerinti jogokat, de mielőtt még sor kerülne a családegyesítésre a 7. cikknek megfelelően, e munkavállaló török állampolgárságának megtartása mellett megszerzi az említett tagállam szerinti állampolgárságot, úgy tekinthető, hogy lemondott azokról a jogokról, amelyek családtagjait egyébként a 7. cikk értelmében megillették volna?

55. Álláspontom szerint nem.

56. Egy ilyen megállapítás teljesen ellentétben állna azzal a beilleszkedési céllal, amelyet az előbb taglaltam.

57. Egy török munkaválalló, aki teljesítette a 6. cikk (1) bekezdésében és a 7. cikkben előírt követelményeket, és ugyanakkor megfelelt a honosítás feltételeinek a fogadó tagállamnak a honosításra vonatkozó szabályai szerint, dilemmába kerülne – mindvégig feltételezve azt, hogy e munkavállaló szerette volna, hogy családtagjai hozzá költözzenek a fogadó tagállamban a 7. cikknek megfelelően. E

22 — Lásd e tekintetben a C-351/95. sz. Kadiman-ügyben 1997. április 17-én hozott ítélet (EBHT 1997., I-2133. o.) 34. pontját.

23 — Lásd a fenti 22. lábjegyzetben hivatkozott Kadiman-ügyben hozott ítélet 35. pontját.

24 — Lásd a fenti 22. lábjegyzetben hivatkozott Kadiman-ügyben hozott ítélet 36. pontját.

25 — Lásd továbbá általában az 1/80 határozatot illetően a C-317/01. és C-369/01. sz., Abatay és társai egyesített ügyekben 2003. október 21-én hozott ítélet (EBHT 2003., I-2301. o.) 90. pontját, amelyben a Bíróság arra utal, hogy a határozat „célja lényegében a török munkavállalóknak a [fogadó tagállam területén való] fokozatos beilleszkedése”.

munkavállaló egyrészt lemondhatna a honosításra vonatkozó terveiről, és feltéve, hogy családtagjai megkapják a szükséges engedélyt arra, hogy a 7. cikknek megfelelően hozzá költözzenek, élvezhetné családtagjai társaságát a munka- és lakóhelye szerinti országban. Másrészt lemondhatna minden – a 7. cikk szerinti – családegyesítési tervről, és kérelmezhetné a fogadó tagállam szerinti állampolgárságot.

58. Igaz az, hogy e munkavállaló aztán hivatkozhat az említett állam azon szabályaira, amelyek a családtagjainak az adott állam területén való jelenlétét szabályozzák. Akárhogyan is rendelkezzenek azonban a releváns nemzeti vagy uniós szabályok egy ilyen helyzetben, az nem – vagy legalábbis nem szükségszerűen – ugyanaz, mint a 7. cikk szerinti jogokban való részesülés. Amint a Bizottság (amely a holland és a lengyel kormányéval ellentétes megközelítést fogad el) rámutat, feltételezhető, hogy ilyen körülmények között sok török munkavállaló lemondana arról, hogy állampolgárság iránti kérelmet nyújtson be. Egy ilyen megoldás helytelen és ésszerűtlen lenne. Ráadásul szükségtelen is.

59. Hatással van-e erre a következtetésre a holland kormány azon érve, miszerint a fogadó tagállam szerinti állampolgárság megszerzésével a török munkavállaló a beilleszkedés legmagasabb fokára jutott? Más szóval a beilleszkedési folyamat megvalósult, és így nem indokolt, hogy ő vagy közvetett módon családtagjai továbbra is az 1/80 határozat kedvezményezettjei legyenek. Ez az érv elfogadja a határozat alapjául szolgáló beilleszkedési célokat, de azt állítja, hogy e célok már megvalósultak.

60. Nem gondolom így.

61. A beilleszkedés fogalma nemcsak tág fogalom. Egyben összetett is. Értelmezési eszközként különös jelentőséggel bírhat a szociális és foglalkoztatási kérdésekben, valamint a honosításra és az állampolgárságra vonatkozó kérdésekben. Adott esetben nyelvvel, családi kötelékekkel, kultúrával, vallással és oktatással kapcsolatos kérdéseket is figyelembe kell venni. E kifejezést csak úgy lehet megérteni, ha tekintetbe vesszük azt az összefüggést, amelyben alkalmazzák. Bizonyos esetekben a szóban forgó kérdés nem az, amit egy állam társadalmába való „teljes beilleszkedésnek" lehet nevezni, hanem a beilleszkedésnek az egy bizonyos jogi szabály követelményeinek való megfeleléshez szükséges foka. Ily módon a Bidar-ügyben hozott ítéletben [26] a Bíróság, amelyet az EUMSZ 18. cikk értelmezésére kértek, diákoknak a fogadó tagállam társadalmába való beilleszkedésével kapcsolatban megállapította, hogy a hároméves tartózkodási idő abban az államban megfelelhet annak, amit „[ezen] társadalmába történő elégséges integráció garanciájá"-nak nevezünk. [27]

62. A beilleszkedés fogalma a más tagállamokból származó diákok támogatására vonatkozó szabályok által meghatározott korlátozott összefüggésben azonban nagyon eltér a jelen ügyben szóban forgó kérdéstől. Úgy vélem, a holland kormány a jelen ügyben előterjesztett észrevételeiben a beilleszkedés legtágabb értelmére utal. A holland kormány azon az álláspontón van, hogy a honosítás révén egy, a T. Kahveci felesége vagy O. Inan apja helyzetében lévő török állampolgár teljesen beolvad a fogadó tagállam társadalmába. A honosítás és a beilleszkedési folyamat megvalósulása más szóval egy és ugyanaz a dolog.

63. Úgy tűnik számomra, hogy egy ilyen megközelítés félreértelmezi a beilleszkedési folyamat természetét abban az összefüggésben, ahogyan azt a jelen esetben érteni kellene. Nyilvánvalóan igaz az, hogy a honosítás az említett folyamat egy lépcsőjét jelenti. Ez a lépcső egyértelműen rendkívül fontos lehet. Sok esetben az állampolgárságot szerző személy erős vágyát tükrözi arra vonatkozóan,

26 — A C-209/03. sz. ügyben 2005. március 15-én hozott ítélet (EBHT 2005., I-2119. o.).

27 — A Bidar-ügyben szóban forgó kérdés azon nemzeti szabályok érvényességére vonatkozott, amelyek támogatást biztosítottak a fogadó tagállamban jogszerűen tartózkodó diákok számára megélhetési költségeik fedezésére, feltéve, hogy „letelepedtek" abban az államban. A Bíróság megállapította, hogy jogszerű volt az, hogy egy tagállam ilyen támogatást csak azon diákoknak nyújtott, akik bizonyították, hogy bizonyos fokig beilleszkedtek az adott állam társadalmába. Egy ilyen követelményt indokolhatja annak szükségessége, hogy egy tagállam gondoskodjék arról, hogy a más tagállamokból származó diákok megélhetési költségeinek fedezésére szolgáló támogatások nyújtása ne váljék olyan indokolatlan teherré, amely az adott állam által nyújtható támogatások általános szintjére is hatással lehet. Annak megállapításával, hogy a szóban forgó diák valamely meghatározott időszak folyamán a fogadó tagállamban tartózkodott, a beilleszkedés bizonyos foka bizonyítottnak tekinthető. E tekintetben általános jelleggel lásd az ítélet 48., 57–59. és 63. pontját.

hogy teljesebb szerepet játszhasson a fogadó tagállam társadalmában, és az adott állam részéről annak elfogadását, hogy így tegyen. Annak állítása azonban, hogy mihelyt egy török állampolgár megszerezte az adott állam szerinti állampolgárságot, ezáltal és minden további nélkül teljesen beilleszkedett az említett államba, és ugyanezen az alapon minden lényeges kapcsolatot megszakított a származása szerinti országgal, álláspontom szerint nem lehet helyes. Az, hogy egy személy ily módon beilleszkedjen, több évet igénybe vehet, mint az az öt év, amelyet a holland jog egy állampolgárság iránti kérelem elfogadhatósága érdekében előír. A folyamat valójában túlterjeszkedhet egy generáción. Ha egy ilyen munkavállaló állampolgárrá válik, mondhatjuk azt, hogy úton van, sőt, jó úton van a beilleszkedés felé. De ez nem ugyanaz, mintha azt mondanánk, hogy teljesen beilleszkedett.

64. A holland kormány érvét véleményem szerint el kell utasítani. A teljesség kedvéért hozzá kell tennem, hogy más lehetne a helyzet, ha a jelen ügyekben szereplő bármelyik török állampolgár kifejezetten lemondott volna eredeti állampolgárságáról akkor, amikor megszerezte a fogadó tagállam szernti állampolgárságot. Egy ilyen lépés azt jelezte volna az adott személy részéről, hogy többé nem kíván élni az 1/80 határozatból eredő jogaival. De a jelen esetben nem erről van szó.

Állampolgárság

65. A holland és a lengyel kormány észrevételei jelentős részét annak szentelte, hogy álláspontja szerint mi az állampolgársági jog jelentősége a jelen eset körülményei között. Meg kell tehát határozni azt, hogy milyen hatással van – ha hatással van – e jogterület azokra a nézetekre, amelyeket fent kifejtettem.

66. A holland kormány lényegében azzal érvel, hogy ha egy személy kettős állampolgársággal rendelkezik, beleértve a fogadó tagállam szerinti állampolgárságot is, az említett állam a „saját” állampolgárságára vonatkozó szabályait alkalmazhatja. Egy ilyen helyzetben lévő személy nem választhat szabadon aszerint, ami egy adott helyzetben leginkább érdekében állónak tűnik.

67. A maga részéről a lengyel kormány azt állítja, hogy minden tagállam megtartotta nemcsak az állampolgársága megszerzésének és elvesztésének, hanem az ezen állampolgárságból folyó joghatásoknak a szabályozására vonatkozó jogát is. Következésképpen egy tagállam kizárhatja azt, hogy a nemzeti hatóságok előtti valamely eljárás során egy másik állampolgárságból eredő jogokra lehessen hivatkozni.

68. Ezek az érvek azonban nem győztek meg.

69. Igaz az, hogy a jog jelenlegei állása szerint a tagállamok megtartották az állampolgárságuk megszerzése és elvesztése feltételeinek meghatározására vonatkozó hatáskörüket.[28] Ugyanez a helyzet a tagállamoknak általában véve az állampolgárság terén való hatáskörgyakorlását illetően. Ennek azonban az a feltétele, hogy a hatáskörgyakorlásnak az uniós jog kellő figyelembevételével kell történnie.[29]

28 — Lásd többek között a tagállamok által az Európai Unióról szóló szerződés záróokmányához csatolt, a tagállami állampolgárságról szóló, 2. sz. Nyilatkozatot (HL 1992. C 191., 98. o.), az 1992. december 11–12-i edinburghi Európai Tanács keretében ülésező állam- és kormányfők Európai Unióról szóló szerződéssel kapcsolatban Dánia által felvetett bizonyos problémákról szóló határozatát (HL 1992. C 348., 1. o.), valamint az Európa Tanács által 1997. november 6-án elfogadott és 2000. március 1-jén hatályba lépett, az állampolgárságról szóló Európai Egyezmény 3. cikkét.

29 — Lásd a C-369/90. sz., Micheletti és társai ügyben 1992. július 7-én hozott ítélet (EBHT 1992., I-4239. o.) 10. pontját; a C-179/98. sz. Mesbah-ügyben 1999. november 11-én hozott ítélet (EBHT 1999., I-7955. o.) 29. pontját; a C-200/02. sz., Zhu és Chen ügyben 2004. október 19-én hozott ítélet (EBHT 2004., I-9925. o.) 39. pontját, valamint a C-135/08. sz. Rottmann-ügyben 2010. március 2-án hozott ítélet (EBHT 2010., I-1449. o.) 39. és 41. pontját. Az alapelvet nyilván sokkal szélesebb körben alkalmazzák – általános jelleggel lásd például a letelepedés szabadságát illetően a C-213/89. sz., Factortame és társai ügyben 1990. június 19-én hozott ítéletet (EBHT 1990., I-2433. o.), valamint az adózást illetően a 106/77. sz. Simmenthal-ügyben 1978. március 9-én hozott ítéletet (EBHT 1978., 629. o.).

70. A 6. cikk (1) bekezdése és a 7. cikk szerinti jogok az uniós jogrendszer szerves részét képezik,[30] és közvetlen hatállyal bírnak.[31] A tagállamokat ezért pontosan ugyanúgy kötik az említett rendelkezésekből eredő kötelezettségek, mint ahogyan tiszteletben kell tartaniuk az uniós jog által biztosított más kötelezettségeket.

71. Álláspontom szerint más ezzel ellentétes döntő érv hiányában ebből az következik, hogy a szóban forgó jogok a tagállamokkal szemben érvényesíthetők a gyakorlásukra vonatkozó feltételeknek megfelelően.

72. Érvelése alátámasztására a holland és a lengyel kormány hosszasan hivatkozik a Mesbah-ügyben hozott ítéletre.[32] Ez az ügy egy marokkói munkavállalóra vonatkozott, aki Belgiumban lakott, és az említett tagállamba történő érkezését követően származása szerinti állampolgárságának megtartása mellett belga állampolgárságot szerzett. Anyja, aki szintén marokkói állampolgár volt, vele élt, és fogyatékos volt. Anyja azt állította, hogy rokkantsági járadékra jogosult az említett államban az EGK–Marokkó együttműködési megállapodás (a továbbiakban: együttműködési megállapodás) 41. cikke (1) bekezdésének értelmében, amely szerint a marokkói munkavállalókkal együtt élő családtagokat a társadalombiztosítási ellátás ugyanolyan feltételek alapján megilleti, mint amelyeket a belga állampolgárokra alkalmaznak.[33] A belga jog szerint azonban, és annak ellenére, hogy megtartotta marokkói állampolgárságát, a munkavállalót úgy kezelték, mintha csak belga állampolgársággal rendelkezne. Határozatát az előtte folyó ügy tényállására alapozva a Bíróság megállapította, hogy mivel (1) az az állampolgárság, amellyel a munkavállaló rendelkezett, a fogadó tagállam szerinti állampolgárság, (2) a szóban forgó jogok nem abból eredtek, hogy a munkavállaló egy másik tagállam állampolgára, hanem abból, hogy harmadik állam állampolgára, és (3) azok a jogok, amelyekre hivatkozott, egy olyan megállapodásra vonatkoztak, amelynek célja nem a marokkói munkavállalók szabad mozgásának biztosítása azon a területen, amely abban az időben a Közösség volt, hanem csupán az említett munkavállalók és a fogadó tagállamban velük együtt élő családtagjaik társadalombiztosítási helyzetének megerősítése volt, Belgium alkalmazhatta állampolgársági jogát annak érdekében, hogy a marokkói munkavállaló anyját kizárja a rokkantsági járadékra való jogosultságból.[34]

73. Nem értek egyet azzal, hogy a Bíróság által a Mesbah-ügyben hozott ítéletben megállapítottak alkalmazhatóak lennének a jelen ügy körülményei között. Az együttműködési megállapodás hatálya és célkitűzései jelentősen korlátozottabbak voltak a társulási megállapodásénál, amely a jelen ügyben szóban forgó jogok alapját képezi.[35] Igaz az, hogy az együttműködési megállapodás úgy rendelkezett, hogy a marokkói állampolgárok részére biztosított bánásmód a munkakörülményeket és a javadalmazást illetően mentesnek kell lennie az állampolgárság alapján történő hátrányos megkülönböztetéstől.[36] Ezen túlmenően azonban az együttműködési megállapodás III. Címe („Munkaerőpiaci együttműködés”) alapvetően a szociális biztonság területére korlátozódott, ahol hátrányos megkülönböztetéstől mentes bánásmódot kellett biztosítani.[37] Az együttműködési megállapodásban semmilyen, a 6. cikk (1) bekezdéséből vagy a 7. cikkből eredő beilleszkedésen alapuló joghoz hasonlóról nem esett szó. A Bíróság többször megállapította, hogy e cikkeket tágan és

30 — Lásd e tekintetben a fenti 11. lábjegyzetben hivatkozott Sevince-ügyben hozott ítélet 9. pontját.

31 — Lásd a 6. cikk (1) bekezdését illetően a fenti 11. lábjegyzetben hivatkozott Sevince-ügyben hozott ítélet 26. pontját és a 7. cikket illetően a fenti 22. lábjegyzetben hivatkozott Kadiman-ügyben hozott ítélet 28. pontját, valamint a C-65/98. sz. Eyüp-ügyben 2000. június 22-én hozott ítélet (EBHT 2000, I-4747. o.) 25. pontját.

32 — Hivatkozás a fenti 29. lábjegyzetben.

33 — Az 1976. április 27-én Rabatban aláírt, az Európai Gazdasági Közösség és a Marokkói Királyság közötti együttműködési megállapodás, amelyet a Közösség nevében az 1978. szeptember 26-i 2211/78/EGK tanácsi rendelet (HL L 264., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 11. fejezet, 13. kötet, 155. o.) hagyott jóvá. A 41. cikk (1) bekezdése így rendelkezett: „a marokkói állampolgárságú munkavállalókat és velük együtt élő családtagjaikat megilleti az őket foglalkoztató tagállamok állampolgáraival szembeni, az állampolgárságuk alapján történő bármiféle hátrányos megkülönböztetéstől mentes szociális biztonsági rendszer”.

34 — Lásd az említett ügyben hozott ítélet 34., 35., 36. és 39. pontját.

35 — Lásd e tekintetben a C-275/02. sz. Ayaz-ügyben 2004. szeptember 30-án hozott ítéletet (EBHT 2004., I-8765. o.), amelyben a Bíróság a társulási megállapodást úgy jellemezte, mint amelynek „célja távolabbra mutató”, mint az együttműködési megállapodásé (47. pont).

36 — 40. cikk.

37 — 41. cikk.

célkitűzéseiknek megfelelően kell értelmezni. A Bíróság megállapította például azt, hogy az 1/80 határozat II. fejezete 1. részének rendelkezései, amelyek közé a 6. cikk (1) bekezdése és a 7. cikk is tartozik, „további lépést jelentenek a munkavállalók szabad mozgásának az [EUMSZ 45. cikk, az EUMSZ 46. cikk és az EUMSZ 47. cikk] által ösztönzött fokozatos megvalósítása felé”.[38] A Bíróság továbbá a „társulási megállapodás 12. cikkének és a kiegészítő jegyzőkönyv 36. cikkének, valamint az 1/80. sz. határozat célkitűzésének megfogalmazása alapján kialakult állandó ítélkezési gyakorlat[a] szerint az [EUMSZ 45. cikk, az EUMSZ 46. cikk és az EUMSZ 47. cikk] keretében elfogadott alapelveket a lehető legnagyobb mértékben ki kell terjeszteni az 1/80. sz. határozat által elismert jogokat élvező török állampolgárokra”.[39] Egy ilyen megközelítés gyökeresen eltérőnek tűnik számomra attól, amelyet a Bíróság a Mesbah-ügyben hozott ítéletében az együttműködési megállapodás értelmezésére vonatkozóan elfogadott.

74. Általában véve úgy tűnik számomra, hogy míg a nemzeti jog alapján a holland hatóságok a holland és török kettős állampolgársággal rendelkező munkavállalót tekinthetik kizárólag holland állampolgárnak a munkavállalóval való kapcsolataikban, nem hagyhatják figyelmen kívül e személy török állampolgárságát a nem holland állampolgárokkal való kapcsolataikban. Tárgyilagosan és a családtag szempontjából a kettős állampolgár török állampolgársággal rendelkező személy, aki jogszerűen tartozik Hollandia munkaerőpiacához, és ezért az 1/80 határozat értelmében vett „török munkavállalónak” minősül. Feltéve, hogy jogszerűen utaztak be Hollandiába, a családtagok a 7. cikk szerinti jogokat származtathatnak még akkor is, ha a jogok forrása maga már nem tehetné, mivel a holland hatóságok a vele való kapcsolataikban figyelmen kívül hagyhatják az állampolgársági státuszának egyik részét.

75. Szeretném hozzátenni a következőket. A jelen ügyben az állampolgárság és a tagállam állampolgársággal kapcsolatos jogai és kötelezettségei egyértelműen *egy* kérdést jelentenek. A nemzeti bíróság első kérdésének megválaszolásához az 1/80 határozatot arra a hatásra tekintettel kell értelmezni, amelyet a fogadó tagállam szerinti állampolgárság megszerzése a 6. cikk (1) bekezdésében, valamint a 7. cikkben biztosított jogokra gyakorol. Álláspontom szerint azonban nem ez *a* kérdés. A jelen ügyben a tényleges kérdés nem a tagállamok állampolgársággal kapcsolatos szabályaira, mint olyanokra vonatkozik, hanem a szóban forgó rendelkezések megfelelő értelmezésére. E tekintetben már kifejtettem a nézeteimet. Rámutattam arra is, hogy az állampolgárságra vonatkozó nemzeti szabályozásban nem látok indokot arra, hogy a jelen ügyben eltérő megközelítést kellene alkalmazni.

76. Míg a szabad mozgás elve és az állampolgársági jog közötti kölcsönös kapcsolatra vonatkozó legújabb ítélkezési gyakorlat az uniós polgárság fogalmának a bevonására irányult,[40] nem szabad megfeledkezni arról, hogy a szabad mozgásra vonatkozó szabályok megelőzték e fogalom bevezetését, és amennyiben be kell sorolni a „hagyományos” szempontok szerint, úgy lényegében a bevándorlási jogba tartoznak.[41] Ugyanez érvényes álláspontom szerint azokra a fogalmakra, amelyeket a szabad mozgáshoz hasonlónak kell tekinteni, mint amilyenek a 6. cikk (1) bekezdésében, valamint a 7. cikkben biztosított jogok. Ezek – a beutazás engedélyezése után – a tartózkodáshoz és – adott esetben – a munkaerőpiacra való belépéshez való jogok gyakorlását jelentik a tagállam területén. A jelen ügyben a lényeges kérdés nem az, hogy „milyen állampolgársággal rendelkeztek az alapeljárások felperesei”. Inkább az, hogy „a személyek milyen csoportjai tekintetében ír elő kötelezettségeket a tagállamok számára a 6. cikk (1) bekezdése és a 7. cikk”.

77. Mivel az alábbi kiegészítő szempontok felmerültek egyes felek észrevételeiben, röviden kitérek e felvetésekre.

38 — Lásd többek között a fenti 7. lábjegyzetben hivatkozott Wählergruppe Gemeinsam ügyben hozott ítélet 64. pontját.

39 — Lásd többek között a fenti 14. lábjegyzetben hivatkozott Nazli-ügyben hozott ítélet 55. pontját.

40 — Lásd például a C-148/02. sz. Garcia Avello-ügyben 2003. október 2-án hozott ítéletet (EBHT 2003., I-11613. o.); a fenti 29. lábjegyzetben hivatkozott Rottmann-ügyben hozott ítéletet; a C-34/09. sz., Ruiz Zambrano ügyben 2011. március 8-án hozott ítéletet (EBHT 2011., I-1177. o.), valamint a C-434/09. sz. McCarthy-ügyben 2011. május 5-én hozott ítéletet (EBHT 2011., I-3375. o.).

41 — Lásd e tekintetben White, R.M., „Nationality and Citizenship” in: *Stair Memorial Encyclopaedia*, 9. új kiadás, 5. pont.

78. Először is a lengyel kormány azt állítja, hogy az 1/80 határozat általam javasolt módon történő értelmezése eltérő bánásmódot eredményezne a holland állampolgárok között, azaz az egyúttal török állampolgársággal rendelkezők, valamint a csupán a fogadó tagállam szerinti állampolgársággal rendelkezők között. Ha és amennyiben egy ilyen helyzet előáll, ez magából a társulási megállapodásból eredő kötelezettségek eredménye lenne. Ilyen kötelezettségek, amint említettem, minden tagállamot kötnek. Ez a helyzet nem különbözik attól, amely az uniós polgársággal kapcsolatban jelentkezik; elkerülhetetlen, hogy ilyen körülmények között eltérések forduljanak elő.[42]

79. Másodszor a lengyel kormány érvelése alátámasztására a hágai egyezmény[43] 3. cikkére hivatkozik. Amint a Bíróság a Garcia Avello-ügyben hozott ítéletében rámutatott, e rendelkezés nem kötelezettséget, hanem egyszerű lehetőséget tartalmaz az aláíró felek számára.[44] Ilyen körülmények között egy tagállam nem élhet e lehetőséggel abban az esetben, ha feltétlen kötelezettségek kötik, amelyek nem teszik lehetővé azt.

80. Harmadszor a Bizottság érvelésének egy részét a Bíróságnak a 7. cikk szerinti jogok elvesztésére vonatkozó ítélkezési gyakorlatára alapította. A Bíróság megállapította, hogy a 7. cikk első bekezdésében megállapított feltételeket teljesítő családtagok számára biztosított jogok csak két okból korlátozhatók, mégpedig vagy azért, mert a török migránsnak a fogadó tagállam területén való jelenléte – személyes magatartása folytán – az 1/80 határozat 14. cikkének (1) bekezdése értelmében vett közrendet, közbiztonságot vagy közegészséget ténylegesen és súlyosan veszélyeztetőnek minősül, vagy azért, mert az érintett személy jogos indok nélkül jelentős időtartamra elhagyta a fogadó tagállam területét.[45]

81. Nem vélem úgy, hogy ez az érvelés a jelen ügy tárgyalását segítené. Ezzel az érveléssel a Bíróság azon körülmények meghatározására törekedett, amelyek között a fogadó tagállam visszavonhatja a 7. cikkben biztosított jogokat. A jelen ügyben nem ez a kérdés merül fel. A kérdés az, hogy először is keletkeznek-e ilyen jogok, nem pedig az, hogy amennyiben fennállnak, visszavonhatók-e. A nemzeti bíróság által előterjesztett kérdések megválaszolásához ezért másfajta kiindulópontra van szükség.

82. A fenti körülmények összességére tekintettel álláspontom szerint az 1. kérdésre azt a választ kell adni, hogy a 7. cikket úgy kell értelmezni, hogy valamely tagállam rendes munkaerőpiacához tartozó török munkavállaló családtagjai azután is hivatkozhatnak e rendelkezésre, hogy az említett munkavállaló a török állampolgársága megtartása mellett megszerezte a fogadó tagállam szerinti állampolgárságot.

2. kérdés

83. Második kérdésével a nemzeti bíróság azt kérdezi, hogy az első kérdés megválaszolása szempontjából jelentősége van-e annak, hogy az érintett török munkavállaló mely időpontban szerezte meg a fogadó tagállam szerinti állampolgárságot. E kérdés megválaszolása abban az esetben lenne szükséges, ha például az első kérdésre adandó válasz attól a konkrét időponttól függne, amikor a fogadó tagállam szerinti állampolgárságot megszerezték. Mivel azonban az első kérdésre javasolt válaszomban értelemszerűen benne van az, hogy ilyen jellegű időtényezők nem merülnek fel, a 2. kérdésre nem szükséges válaszolni.

42 — Lásd e tekintetben Alber főtanácsnok fenti 29. lábjegyzetben hivatkozott Mesbah-ügyre vonatkozó indítványának 49. pontját. A Bíróság, bár az ítélet meghozatalakor nem követte az említett indítványt, nem kérdőjelezte meg a főtanácsnoknak a szóban forgó kérdésről kifejtett álláspontját.

43 — Az állampolgársági törvények kollíziójának egyes kérdéseiről szóló, 1930. április 12-i hágai egyezmény (League of Nations Treaty Series, 179. kötet, 89. o.). Az egyezmény 1937. július 1-jén lépett hatályba. Számos tagállam megerősítette, beleértve Hollandiát is. Az egyezmény 3. cikke így rendelkezik: „ezen egyezmény rendelkezéseire is figyelemmel az olyan egyént, aki két vagy több állampolgársággal rendelkezik, az állampolgárság szerinti minden egyes állam saját állampolgárának tekintheti”.

44 — Hivatkozás a fenti 40. lábjegyzetben. Lásd az említett ügyben hozott ítélet 28. pontját.

45 — Lásd többek között a C-467/02. sz. Cetinkaya-ügyben 2004. november 11-én hozott ítélet (EBHT 2004., I-10895. o.) 36. és 38. pontját, a C-453/07. sz. Er-ügyben 2008. szeptember 25-én hozott ítélet (EBHT 2008., I-7299. o.) 30. pontját, valamint a C-337/07. sz. Altun-ügyben 2008. december 18-án hozott ítélet (EBHT 2008., I-10323. o.) 62. pontját. A 6. cikkkel kapcsolatos helyzet tárgyalását illetően lásd a fenti 36. pontot.

Végkövetkeztetések

84. Következésképpen azt javasolom, hogy a Bíróság a Raad van State által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekre a következő választ adja:

Az EGK–Törökország Társulási Tanácsnak a társulás fejlesztéséről szóló, 1980. szeptember 19-i 1/80 határozatának 7. cikkét úgy kell értelmezni, hogy valamely tagállam rendes munkaerőpiacához tartozó török munkavállaló családtagjai azután is hivatkozhatnak e rendelkezésre, hogy e munkavállaló a török állampolgársága megtartása mellett megszerezte a fogadó tagállam szerinti állampolgárságot.