L. A. GEELHOED
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2006. szeptember 12. [1]

I – Bevezetés

1. Az Európai Gazdasági Közösség és Törökország közötti, 1963. évi társulási megállapodás 1970. évi kiegészítő jegyzőkönyve 41. cikkének (1) bekezdése a megállapodásban részes felek között tiltja a letelepedés és a szolgáltatásnyújtás szabadságával kapcsolatos, új korlátozások bevezetését. A jelen ügyben megválaszolandó központi kérdés az, hogy ez a rendelkezés azt is tiltja-e a tagállamok számára, hogy e rendelkezésnek az érintett tagállam tekintetében történt hatálybalépésekor fennálló feltételeknél szigorúbb feltételeket állapítsanak meg a török állampolgárok területükre való belépésével kapcsolatban.

II – A vonatkozó rendelkezések

A – *A közösségi jog*

2. Az Európai Gazdasági Közösség és Törökország között társulást létrehozó megállapodást (a továbbiakban: társulási megállapodás) 1963. szeptember 12-én Ankarában írta alá egyrészt a Török Köztársaság, másrészt az EGK tagállamai és a Közösség. A megállapodást a Közösség nevében az 1963. december 23-i 64/732/EGK tanácsi határozattal kötötték meg, hagyták jóvá és erősítették meg [2]. A társulási megállapodáshoz csatolt – a Közösség nevében az 1972. december 19-i 2760/72/EGK tanácsi rendelettel megkötött, jóváhagyott és megerősített – kiegészítő jegyzőkönyv Brüsszelben, 1970. november 23-án került aláírásra [3].

3. A társulási megállapodás 13. cikke a következő általános rendelkezést tartalmazza

1 – Eredeti nyelv: angol.

2 – HL 1973., C 113., 1. o.

3 – HL 1973., C 113., 17. o.

a tagállamok és Törökország közötti letelepedési szabadsággal kapcsolatban:

„A Szerződő Felek megállapodnak abban, hogy a Közösséget létrehozó szerződés 52–56. és 58. cikke szolgál iránymutatásul a letelepedés szabadságára vonatkozó, az egymás között fennálló korlátozások megszüntetésének megvalósításához." [4]

4. A kiegészítő jegyzőkönyv 41. cikkének a szövege a következő:

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

(2) A Társulási Tanács a társulási megállapodás 13. és 14. cikke elveivel összhangban meghatározza a Szerződő Felek egymás közötti, a letelepedési jogra és a szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó korlátozások fokozatos megszüntetésének ütemezését és szabályait.

A Társulási Tanács a különböző tevékenységekre vonatkozó ütemezés és szabályok meghatározásakor figyelembe veszi azokat a megfelelő rendelkezéseket, amelyeket a Közösség ezeken a területeken már elfogadott, illetve Törökország különleges gazdasági és társadalmi helyzetét. Elsőbbséget élveznek azok a tevékenységek, amelyek különös mértékben hozzájárulnak a termelés és a kereskedelem fejlődéséhez."

A Társulási Tanács idáig nem hozott semmilyen intézkedést a kiegészítő jegyzőkönyv 41. cikkének (2) bekezdése alapján.

B – *A nemzeti jog*

5. Az Egyesült Királyság bevándorlásról szóló 1971. évi törvénye (Immigration Act 1971) 11. cikkének (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„Aki hajón vagy légi járművön érkezik az Egyesült Királyságba, a jelen törvény alkalmazásában mindaddig nem tekinthető az Egyesült Királyságba belépettnek, amíg ki nem szállt, és miután kiszállt a kikötőben, továbbra sem tekinthető az Egyesült Királyság területére belépettnek mindaddig, amíg a bevándorlási hivatal ügynöke által e célra esetlegesen kijelölt zónában marad a kikötőben (ha van ilyen), és aki nem más módon

4 – Az EK-Szerződésnek az Amszterdami Szerződés alapján történt átszámozását követően e rendelkezés már az EK 43–46. cikkre, valamint az EK 48. cikkre hivatkozik.

lépett be az Egyesült Királyság területére, mindaddig nem tekinthető belépettnek, amíg fogva tartják, vagy ideiglenesen engedik be, vagy őrizetbe vétel lehetősége mellett helyezik szabadlábra, e törvény 2. melléklete vagy a bevándorlásról és a menedékjogról szóló 1999. évi törvény (Immigration and Asylum Act 1999) III. része által átruházott hatáskörök alapján."

6. 1973. január 1-jén, az Egyesült Királyság Európai Közösséghez történt csatlakozásának napján a bevándorlásra alkalmazandó szabályokat a vállalkozások alapítása és szolgáltatások nyújtása terén a Parlament elé 1972. október 23-án előterjesztett, Statement of Immigration Rules for Control on Entry (House of Commons Paper, 509, a továbbiakban: bevándorlásra vonatkozó 1973. évi szabályok) tartalmazta. E szabályokat az előzetes döntéshozatal iránti kérelem a következőképpen foglalta össze. A bevándorlásra vonatkozó 1973. évi szabályok „Üzletemberek" című 30. pontja úgy rendelkezik, hogy azon utasok, akik nem tudnak belépési engedélyt felmutatni, mindazonáltal úgy tűnik, eleget tesznek a következő két bekezdés közül valamelyik feltételeinek, legfeljebb két hónapos időszakra munkavállalási tilalom mellett engedhetők be, ügyüket pedig a Home Office elé kell terjeszteniük. A 31. pont azon kötelezettséget írta elő a kérelmező számára, hogy elegendő vagyonnal kell rendelkeznie a vállalkozásba történő befektetés, és ha már létrejött a vállalkozás, az őt terhelő veszteségek viselése céljából; továbbá úgy rendelkezett, hogy a kérelmezőnek tudnia kell gondoskodnia a saját, valamint az általa eltartott személyek szükségleteiről, és aktívan részt kell vennie a vállalkozás ügyvitelében; és még egyéb, hasonló jellegű rendelkezéseket tartalmazott. A 32. pont szerint, ha a kérelmező önálló vállalkozóként üzleti tevékenységet kíván folytatni, bizonyítani kell, hogy elég vagyont hoz be az országba ahhoz, hogy olyan tevékenységet folytasson, amelynek a várt, reális módon értékelt nyeresége lehetővé teszi az ő, valamint az általa eltartott személyek megélhetését, anélkül, hogy olyan munkát kellene vállalnia, amelyhez munkavállalási engedély szükséges.

7. Az Egyesült Királyságba üzleti tevékenység céljából történő beutazásra vonatkozó vízumot kérelmező személyekre alkalmazandó szabályok jelenleg a House of Commons Paper 395-ben (a továbbiakban: a bevándorlásra vonatkozó jelenlegi szabályok) kerültek meghatározásra. A 201–205. pontban az alábbi feltételeket rögzítették:

„201. Az Egyesült Királyságba üzleti tevékenység céljából történő beutazásra vonatkozó vízumot kérelmező személynek az alábbi feltételeknek kell megfelelnie: (i) eleget kell tennie a 202. vagy a 203. pontban meghatározott feltételeknek; (ii) legalább 200 000 £ saját összeggel kell rendelkeznie, amely felett szabadon rendelkezhet, amely az Egyesült Királyságban rendelkezésére áll, amelyet saját nevében – nem pedig trösztön vagy egyéb befektetési eszközön keresztül – birtokol, és amelyet az Egyesült Királyságban folytatott vállalkozásába fog befektetni; (iii) amíg vállalkozása nem biztosít számára bevételt, addig elegendő további pénzeszközzel kell rendelkeznie saját maga, valamint az általa eltartott személyek eltartásához és elszállásolásához anélkül, hogy (a vállalkozás részére végzett munkáján kívüli egyéb) munkát kellene vállalnia vagy állami forrásokat kellene igénybe vennie; (iv) aktívan, teljes munkaidőben kell részt vennie az önállóan vagy valamely társaság tagjaként folytatott kereskedelmi vagy szolgáltatási tevékenység-

ben, vagy igazgatóként a társaság működésének elindításában és ügyvezetésében; (v) pénzügyi befektetésének a vállalkozásban fennálló részesedésével kell arányosnak lennie; (vi) irányítást megalapozó vagy azzal egyenértékű részesedéssel kell rendelkeznie a vállalkozásban, és semmiféle üzlettársi viszony vagy igazgatói tisztség létesítése nem jelenthet rejtett munkaviszonyt; (vii) képesnek kell lennie a rá jutó kötelezettségek teljesítésére; (viii) tényleges szükségletnek kell mutatkoznia az Egyesült Királyságban végzendő befektetései és szolgáltatásai iránt; (ix) a vállalkozás nyereségéből való részesedésének elegendőnek kell lennie saját maga, valamint az általa eltartott személyek eltartásához és elszállásolásához anélkül, hogy (a vállalkozás részére végzett munkáján kívüli egyéb) munkát kellene vállalnia, vagy állami forrásokat kellene igénybe vennie; (x) szándéka nem irányulhat arra, hogy vállalkozási tevékenysége kiegészítéseként a vállalkozás részére végzett munkáján kívüli egyéb munkát vállal vagy keres az Egyesült Királyságban; továbbá (xi) az Egyesült Királyságba e minőségében történő belépésre feljogosító, érvényes belépési engedéllyel kell rendelkeznie.

202. Annak a személynek, aki az Egyesült Királyságban már létező vállalkozást kíván megszerezni, vagy ahhoz üzlettársként vagy igazgatóként csatlakozni, a 201. pontban meghatározott feltételek teljesítésén felül az alábbiakat kell bemutatnia: (i) írásbeli nyilatkozatot arról, hogy milyen feltételekkel kívánja a vállalkozást megszerezni vagy ahhoz csatlakozni; (ii) a vállalkozás korábbi évekre vonatkozó, auditált könyvelését; továbbá (iii) arra vonatkozó bizonyítékot, hogy szolgáltatásai, valamint befektetése a helyben lakó személyek vállalkozás általi foglalkoztatása terén legalább két új, teljes munkaidős munkahely létesítését jelentő nettó növekedést fog eredményezni.

203. Annak a személynek, aki az Egyesült Királyságban új vállalkozást kíván alapítani, a fenti 201. pontban meghatározott feltételek teljesítésén felül az alábbiakat kell bizonyítania: (i) elég saját vagyont hoz be az országba ahhoz, hogy vállalkozási tevékenységet folytasson; és (ii) a vállalkozás legalább két, az Egyesült Királyságban már letelepedett személlyel fog teljes munkaidős, fizetett munkaviszonyt létesíteni.

Az Egyesült Királyságba üzleti tevékenység folytatása céljából történő beutazásra vonatkozó vízum

204. Aki az Egyesült Királyságba üzleti tevékenység folytatása céljából kíván beutazni, legfeljebb 12 hónap időtartamra kaphat belépési engedélyt a munkaviszony létesítésére vonatkozó jogának korlátozásával, feltéve, hogy megérkezésekor az Egyesült Királyságba e minőségében történő belépésre feljogosító, érvényes belépési engedélyt tud felmutatni a bevándorlási hivatal ügynökének.

Az Egyesült Királyságba üzleti tevékenység folytatása céljából történő beutazásra vonatkozó vízum iránti kérelem elutasítása

205. El kell utasítani az Egyesült Királyságba üzleti tevékenység folytatása céljából történő beutazásra vonatkozó vízum iránti kérelmet, ha a kérelmező megérkezésekor az Egyesült

Királyságba e minőségében történő belépésre feljogosító, érvényes belépési engedélyt nem mutat fel a bevándorlási hivatal ügynökének."

III – A tényállás és az eljárás

8. Mivel V. Tum és M. Dari ügyeiben a tényállás nagyjából hasonló, célszerű azokat együttesen előadni.

9. Veli Tum és Mehmet Dari, mindketten török állampolgárok, 2001. november 29-én, illetve 1998. október 1-jén érkeztek az Egyesült Királyságba. A bevándorlásról szóló 1971. évi törvény 11. cikkének megfelelően mindketten ideiglenes belépési engedélyt kaptak, amelyhez (V. Tum esetében) munkavállalási korlátozást, illetve (M. Dari esetében) munkavállalási tilalmat kapcsoltak. Mindketten menedékjogot kértek az Egyesült Királyságtól. Kérelmüket a Secretary of State (belügyminisztérium) azonban elutasította, és a Dublini egyezmény [5] alapján elrendelték kiutasításukat azon tagállamokba, ahol először kértek menedékjogot, nevezetesen Németországba (V. Tum) és Franciaországba (M. Dari). E döntések bírósági felülvizsgálatára irányuló későbbi kísérleteik eredménytelenek maradtak.

10. Az Egyesült Királyságban való tartózkodása során M. Dari Herne Bay-ben (Kent) saját pizzériát alapított. 2002. szeptember 30-án M. Dari az Egyesült Királyságba való belépésének engedélyezése iránt kérelmet nyújtott be a bevándorlási hatóságokhoz annak érdekében, hogy vállalkozását folytatni tudja. V. Tum is hasonlóképpen az Egyesült Királyságba való belépésének engedélyezését kérte azért, hogy Észak-Londonban takarítási vállalkozást indíthasson. Mivel a bevándorlásról szóló 1971. évi törvény 11. cikkének megfelelően mindketten ideiglenes belépési engedélyt kaptak, és így bevándorlási céllal hivatalosan soha nem léptek be az Egyesült Királyság területére, kérelmeiket a társulási megállapodásra és a kiegészítő jegyzőkönyvre alapították, és azt kérték, hogy kérelmüket a bevándorlásra vonatkozó 1973. évi szabályok alapján vizsgálják meg.

11. A Secretary of State a bevándorlásra vonatkozó 1973. évi szabályok helyett a bevándorlásra vonatkozó jelenlegi szabályok alapján vizsgálta meg az ügyet, majd 2003. május 12-én elutasította V. Tum üzleti tevékenység folytatása céljából benyújtott, az Egyesült Királyságba való belépésének engedélyezése iránti kérelmét, továbbá jelezte, hogy intézkedik V. Tum Németországba történő mielőbbi kiutasítása iránt. M. Dari kérelmét ugyanezen indokok alapján utasították el. Az elrendelt kiutasítás tekintetében V. Tum ideiglenes intézkedést vett igénybe.

5 – Az Európai Közösségek tagállamainak egyikében benyújtott menedékjog iránti kérelem megvizsgálására illetékes állam meghatározásáról szóló, 1990. június 15-én Dublinban aláírt egyezmény (a továbbiakban: Dublini egyezmény) (HL 1997., C 254., 1. o.). Ezt az egyezményt váltotta fel az egy harmadik ország állampolgára által a tagállamok egyikében benyújtott menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról szóló, 2003. február 18-i 343/2003/EK tanácsi rendelet *(HL 2003., L 50., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 6. kötet, 109. o.)*.

12. Ezt követően V. Tum és M. Dari is bírósági felülvizsgálat iránti kérelmet nyújtott be. A kérelmeket a High Court of Justice, Queen's Bench Division párhuzamosan vizsgálta meg, és 2003. november 19-i ítéletében megalapozottnak találta azokat. Ezen ítélet lényege az volt, hogy V. Tum és M. Dari érvényesen hivatkozhatnak a kiegészítő jegyzőkönyv 41. cikkének (1) bekezdésében megfogalmazott, úgynevezett „standstill" klauzulára, és ennek alapján kérhetik, hogy az Egyesült Királyságba üzletemberként történő belépés iránti kérelmüket az Egyesült Királyság Közösséghez történt csatlakozásának időpontjában, 1973. január 1-jén hatályban volt bevándorlási szabályok alapján vizsgálják meg.

13. Ezen ítéletet helybenhagyta a Court of Appeal 2004. május 24-i ítélete.

14. 2004. július 9-én a Secretary of State kérelmet terjesztett a House of Lords elé az egyesített ügyekben a Court of Appeal által hozott ítéletek elleni fellebbezés megengedése iránt. A 2004. október 27-i tárgyalást követően az Appellate Committee of the House of Lords úgy döntött, hogy az EK 234. cikk alapján a következő kérdést terjeszti a Bíróság elé előzetes döntéshozatal céljából:

„A társulási megállapodás Brüsszelben, 1970. november 23-án aláírt kiegészítő jegyzőkönyve 41. cikkének (1) bekezdése úgy értelmezendő-e, hogy a tagállami hatálybalépést követően tilos olyan új korlátozások bevezetése, amelyek a tagállam területén üzleti tevékenységet folytatni kívánó török állampolgárnak az ország területére való belépése feltételeire és az ezzel összefüggő eljárásra irányulnak?"

15. Írásbeli észrevételt V. Tum, M. Dari, Szlovákia és az Egyesült Királyság kormánya, valamint a Bizottság terjesztett elő. A 2006. május 18-i tárgyaláson további észrevételeket tett V. Tum, M. Dari, az Egyesült Királyság és Hollandia kormánya, valamint a Bizottság.

16. V. Tum, M. Dari, a szlovák kormány és a Bizottság álláspontja szerint a House of Lords által előterjesztett kérdésre igenlő választ kell adni. Az Egyesült Királyság és a holland kormány álláspontja ezzel ellentétes, szerintük a Bíróságnak a kérdésre nemleges választ kellene adnia.

IV – Az érvelések összefoglalása

17. V. Tum és M. Dari elsősorban azt állítják, hogy a kiegészítő jegyzőkönyv 41. cikkének (1) bekezdésében megfogalmazott,

úgynevezett „standstill" klauzula nem kizárólag a letelepedés, hanem a tartózkodás és a belépés feltételeire is vonatkozik. A közösségi jogban ez utóbbiakat a letelepedés szabadságának szükségszerű velejáróinak tekintik [6]. V. Tum és M. Dari elismerik, hogy e rendelkezés önmagában nem ad a török állampolgárok számára letelepedési, illetve belépési jogot valamely tagállam területére. Azt állítják azonban, hogy az említett rendelkezés alapján az Egyesült Királyságba vállalkozási tevékenység céljából történő beutazásra vonatkozó vízum iránti kérelmüket azon nemzeti jogszabályok tekintetében kell megvizsgálni, amelyek 1973. január 1-jén hatályban voltak, amikor az Egyesült Királyság a kiegészítő jegyzőkönyv részes államává vált.

18. V. Tum és M. Dari arra hivatkoznak, hogy a Savas-ügyben hozott ítéletben [7] a Bíróság már egyértelművé tette, hogy bármely török állampolgár hivatkozhat a kiegészítő jegyzőkönyv 41. cikkének (1) bekezdésében szereplő, közvetlen hatállyal bíró „standstill" klauzulára, még akkor is, ha az Egyesült Királyságban való tartózkodása teljességgel jogellenes volt. Megjegyzik, hogy abban az ügyben a Bíróságnak nem kellett a belépés kérdésével foglalkoznia, mert A. Savas már jogszerűen belépett az országba, jóllehet az Egyesült Királyságban való folyamatos tartózkodása jogellenes volt. A Bíróságnak ezért csak azokkal a feltételekkel kellett foglalkoznia, amelyek A. Savas Egyesült Királyságban maradásának és letelepedésének engedélyezésével kapcsolatosak.

19. A kiegészítő jegyzőkönyv 41. cikke (1) bekezdésének tárgyi hatályával kapcsolatos elsődleges kifogásuk további alátámasztásaként V. Tum és M. Dari előadják, hogy – ellentétben a hasonló „standstill" klauzulákkal [8] – e rendelkezés szövegében semmi nem utal arra, hogy alkalmazási köre – a belépésre vonatkozó feltételek kizárásával – a tartózkodás és letelepedés feltételeire korlátozódna. Álláspontjuk szerint a „standstill" klauzulát megfosztanák a lényegétől, ha a tagállamoknak – a társulási megállapodás céljaival ellentétben – megengednék, hogy nehezebbé, akár lehetetlenné tegyék a területükre való belépést. Hangsúlyozzák, hogy a 41. cikk (1) bekezdésének ezen olvasata nem érinti a tagállam hatáskörét a török állampolgárok bevándorlásával kapcsolatban. Pusztán – a „standstill" klauzula előírásának megfelelően – abba a helyzetbe hozza ezen állampolgárokat, amelyben akkor lettek volna, amikor a tagállam a kiegészítő jegyzőkönyv részesévé vált.

20. Végül az Egyesült Királyság azon állításával kapcsolatban, amely szerint a 41. cikk (1) bekezdésének védelme nem terjeszthető

6 – A 48/75. sz. Royer-ügyben 1976. április 8-án hozott ítélet (EBHT 1976., 497. o.) 50. pontjára, a C-106/91. sz. Ramrath-ügyben 1992. május 20-án hozott ítélet (EBHT 1992., I-3351. o.) 17. pontjára, a C-100/89. és C-101/89. sz., Kaefer és Procacci egyesített ügyekben 1990. december 12-én hozott ítélet (EBHT 1990., I-4647. o.) 15. pontjára, valamint a C-257/99. sz., Barkoci és Malik ügyben 2001. szeptember 27-én hozott ítélet (EBHT 2001., I-6557. o.) 44. pontjára hivatkoznak.

7 – A C-37/98. sz. Savas-ügyben 2000. május 11-én hozott ítélet (EBHT 2000., I-2927. o.).

8 – A Társulási Tanács által 1980. szeptember 19-én elfogadott, a társulás fejlesztéséről szóló 1/80 határozat 13. cikkére hivatkoznak, amely kimondja: „A Közösség tagállamai és Törökország nem vezethetnek be új korlátozásokat a területükön *jogszerűen tartózkodó és munkát vállaló* munkavállalók és családtagjaik munkavállalási feltételeire vonatkozóan." (kiemelés tőlem) (a továbbiakban: 1/80 határozat).

ki az elutasított menedékjogot kérőkre (lásd a lenti 25. pontot), V. Tum és M. Dari kiemelik, hogy noha fizikailag az Egyesült Királyságban tartózkodnak, a bevándorlásra vonatkozó 1971. évi szabályok 11. cikke szerint hivatalosan nem léptek be az Egyesült Királyság területére. Az a kérdés, hogy a Dublini egyezmény alapján kiutasíthatók-e egy másik tagállamba vagy sem, a House of Lords által előterjesztett előzetes kérdésre adandó válasz szempontjából nem releváns. Ez utóbbi kérdés ugyanis annak megállapítására korlátozódik, hogy mely szabályok vonatkoznak V. Tum és M. Dari vállalkozási célú belépési kérelmére.

21. A szlovák kormány és a Bizottság nagyrészt egyetért V. Tum és M. Dari álláspontjával. Azt állítják, hogy mivel a kiegészítő jegyzőkönyv 41. cikkének (1) bekezdése tiltja a tagállamok számára, hogy a török állampolgárok üzleti tevékenységének folytatását nehezebbé tegyék annál, mint amilyen az a kiegészítő jegyzőkönyvnek az adott tagállam vonatkozásában történt hatálybalépésekor volt, ebből következően e jog gyakorlását a tartózkodás és a belépés jogára vonatkozó új korlátozások bevezetésével sem hiúsíthatják meg, mivel e jogok a letelepedés jogától elválaszthatatlanok.

22. A Bizottság megjegyzi, hogy mivel a Bíróság a Savas-ügyben hozott ítéletben a 41. cikk (1) bekezdésében foglalt „standstill" klauzulát olyan személyre alkalmazta, akit a jogszabályoknak megfelelően beengedtek egy tagállamba, azonban ottani jelenléte jogellenes volt, ennek ellentmondana a rendelkezés alkalmazásának olyan személy esetében történő mellőzése, aki a jogszabályoknak megfelelően már Törökországban belépés engedélyezése iránti kérelmet terjesztett elő. A Bizottság hozzáteszi, hogy olyan személyre viszont nem terjedne ki a megállapodás által biztosított védelem, aki látogatóként kért beutazási vízumot, holott szándéka valójában arra irányult, hogy a tagállamba történő beengedését követően ott üzleti tevékenységet folytat. Ezt a csalárd szándékot azonban nagyon nehéz, ha nem lehetetlen lenne bizonyítani.

23. A Bizottság kiemeli, hogy annak a Bíróság általi megerősítése, hogy az 1/80 határozat nem érinti a tagállamok hatáskörét a török munkások területükre történő első belépésének szabályozásával kapcsolatban, nem jelenti azt, hogy sem a társulási megállapodás, sem a kiegészítő jegyzőkönyv ne érinthetné semmilyen módon a tagállamok hatáskörét a török állampolgárok területükre történő belépésének szabályozásával kapcsolatban. Valójában korlátozott a tagállam azon hatásköre, hogy a török állampolgárok első beengedését ellenőrizze. Jóllehet ez az eredmény elkerülhetetlennek tekinthető, a Bizottság szerint a Bíróságnak válaszában a letelepedés jogától elválaszthatatlan korlátozásokra kellene szorítkoznia, azért, hogy elkerülhető legyen a tagállamok jogának indokolatlan korlátozása a török állampolgárok területükre történő első beengedésének szabályozásával kapcsolatban.

24. Az Egyesült Királyság kormánya elsődlegesen azt állítja, hogy a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint a tagállamok megtartják arra vonatkozó hatáskörüket, hogy a török állampolgárok területükre történő első belépésével kapcsolatos saját feltételeiket meghatározzák. A társulási megállapodásnak és a kiegészítő jegyzőkönyvnek nem az a célja, hogy az uniós polgárokéhoz hasonló letelepedési jogot biztosítson a török állampolgároknak. E jogkör gyakorlása során az Egyesült Királyságnak jogában állt módosítani azon feltételeket, amelyek mellett a török állampolgárok számára megengedi az Egyesült Királyság területére üzleti tevékenység folytatása céljából való belépést, még akkor is, ha e módosítás nehezebbé tenné az Egyesült Királyság területére való belépést, mint amilyen az 1973. január 1-jén volt. Ez az állítás a Savas-ügyben hozott ítéleten alapul, ahol a Bíróság megállapította, hogy a kiegészítő jegyzőkönyv 41. cikkének (1) bekezdése csak azokat a feltételeket szabályozza, amelyeket a tagállamok azokra a személyekre alkalmaznak, akik egy tagállam területére való jogszerű belépést követően üzleti tevékenységet kívánnak folytatni, és ez a rendelkezés nem sérti a tagállamoknak az első belépés feltételeinek meghatározásával kapcsolatos szabadságát.

25. Az Egyesült Királyság másodlagosan azt adja elő, hogy ha a Bíróság úgy találná, hogy a kiegészítő jegyzőkönyv 41. cikkének (1) bekezdése mégis tiltja, hogy a tagállamok újabb korlátozásokat vezessenek be az üzleti tevékenységet folytatni kívánó török állampolgárok területükre való első belépésével kapcsolatban, ez nem vonatkozik azon személyekre, akik az országban maradásuk és üzleti tevékenységük engedélyezését menedékkérelmük elutasítását követően kérelmezték, és akik a Dublini egyezmény vagy az annak helyébe lépő szabályozás alapján egy másik tagállamba kiutasíthatók. E tekintetben az Egyesült Királyság kormánya kiemeli, hogy V. Tum és M. Dari csak akkor hivatkoztak a 41. cikk (1) bekezdése alapján fennálló jogaikra, amikor a Franciaországba, illetve Németországba történő kiutasításukkal szembesültek. Annak megengedése, hogy a személyek ilyen körülmények között a Dublini egyezmény alapján igényeljenek védelmet a kiutasítással szemben, lehetővé tenné, hogy a menedékjogot kérők a közös európai menekültügyi rendszer működését meghiúsítsák. Ez joggal való visszaélést eredményezne, mert egy menedékjogot kérelmező személy egy tagállamba történő jogellenes belépése és jelenléte miatt részesülhetne a közösségi jog által biztosított jogosultságokban.

26. A holland kormány álláspontja is az, hogy a kiegészítő jegyzőkönyv 41. cikkének (1) bekezdése szerinti jogokra csak azok a török állampolgárok hivatkozhatnak, akik a belépésre és tartózkodásra vonatkozó nemzeti bevándorlási jogszabályokat betartották. Annak megengedése, hogy egy tagállamba jogellenesen belépett, majd ott ezt követően vállalkozást alapított személyek részesülhessenek a 41. cikk (1) bekezdése által biztosított védelemben, aláásná a tagállamok hatáskörében maradt nemzeti bevándorlási jogszabályok hatékonyságát. Továbbá a közösségi menekültügyi rendszert is megfosztaná hatékonyságától. A holland kormány úgy véli, hogy V. Tum és M. Dari akkor sem hivatkozhatnának a kiegészítő jegyzőkönyv 41. cikk (1) bekezdésére, ha ténylegesen hazautaztak volna Törökországba, és a jog-

ellenes tartózkodásuk idején kifejtett gazdasági tevékenységük alapján új beutazási vízumot kérelmeztek volna az Egyesült Királyságba. Egy ilyen kérelem megengedése veszélyeztetné a nemzeti bevándorlási jogszabályok hatékonyságát és hitelességét.

V – Értékelés

27. Mint azt a jelen indítvány bevezetésében már jeleztem, a jelen ügyben megválaszolandó alapvető kérdés az, hogy a kiegészítő jegyzőkönyv 41. cikkének (1) bekezdése, amely a kiegészítő jegyzőkönyvnek az érintett tagállam vonatkozásában történő hatálybalépésétől kezdődően tiltja a letelepedés és a szolgáltatásnyújtás szabadságával kapcsolatos új korlátozások bevezetését, azt is tiltja-e, hogy a tagállamok a török állampolgárok belépésének feltételeit szigorítsák.

28. Különböző előterjesztéseikben mindegyik fél hivatkozik a Bíróság Savas-ügyben hozott ítéletére [9], mégpedig az egymással szöges ellentétben lévő álláspontjaik alátámasztásául, amelyek szerint e kérdésre igenlő, illetve nemleges választ kell adni. Ezért elsőként ezen ügy tényállásának, valamint a Bíróság által hozott ítélet leglényegesebb pontjainak összefoglalása szükséges.

9 – Hivatkozás a 7. lábjegyzetben.

A – *A Savas-ügy*

29. A. Savas [10] török állampolgár, aki turistaként egy hónapra kapott beutazási engedélyt az Egyesült Királyságba. Beutazási vízuma kifejezett tilalmat tartalmazott munkavállalással, vállalkozással és szakmai tevékenység folytatásával kapcsolatban. Vízumának lejárta ellenére A. Savas a nemzeti bevándorlási jogszabályokat megszegve az Egyesült Királyságban maradt. Néhány évvel később munkavállalási vagy egyéni vállalkozói tevékenység folytatására vonatkozó engedély igénylése nélkül ingeket készítő üzemet kezdett működtetni. Miután e vállalkozását bizonyos ideig folytatta, helyzetének rendezése érdekében a nemzeti bevándorlási hatóságokhoz fordult. Tartózkodási engedély iránti kérelmét azonban elutasították, és elrendelték a kiutasítását. Ezt követően A. Savas fellebbezett e döntés ellen, fellebbezését azonban elutasították.

30. A. Savas eleinte csak a nemzeti jogra alapította kérelmét, majd később a kiegészítő jegyzőkönyv 41. cikkének (1) bekezdésére is hivatkozott, azt állítva, hogy helyzetét a bevándorlásra vonatkozó 1973. évi szabályok alapján kell megvizsgálni. Ezt az érvelést a bevándorlási hatóságok azzal az indokolással utasították el, hogy A. Savas az Egyesült Királyságban való tartózkodásának rendezése iránti kérelem benyújtásának napján már

10 – A. Savas valójában a feleségével együtt érkezett az Egyesült Királyságba. Az ismertetés egyszerűsítése érdekében azonban egyes számban írtam le a tényállást.

nem rendelkezett tartózkodási engedéllyel, ezért a bevándorlásra vonatkozó 1973. évi szabályokra nem hivatkozhat. Ezt követően A. Savas a High Court of Justice, Queen's Bench Divisionhoz fordult. E bíróság számára kérdéses volt, hogy a társulási megállapodás biztosíthat-e olyan külföldiek számára jogokat, akik – A. Savashoz hasonlóan – jogellenesen tartózkodtak egy tagállam területén. Ezért úgy döntött, hogy előzetes döntéshozatal céljából kérdéseket terjeszt a Bíróság elé a kiegészítő jegyzőkönyv 41. cikkének közvetlen hatályával, valamint az e rendelkezés alapján fennálló védelem terjedelmével kapcsolatban.

31. A jelen ügy szempontjából elegendő a Bíróság által kifejtett, a kiegészítő jegyzőkönyv 41. cikke (1) bekezdésének hatályával kapcsolatos megfontolásokra utalni. A teljesség kedvéért azonban megjegyezném, hogy a Bíróság gond nélkül állapította meg azt, hogy e rendelkezésre a nemzeti bíróságok előtti eljárásokban hivatkozni lehet [11].

32. Ami a kiegészítő jegyzőkönyv 41. cikke (1) bekezdésének hatályát illeti, A. Savas írásbeli észrevételeiben először azzal érvelt, hogy közvetlenül e rendelkezésből vezette le a letelepedéshez, valamint ahhoz kapcsolódóan a tartózkodáshoz való jogát, annak ellenére, hogy az Egyesült Királyságban az ország bevándorlási jogszabályainak megsértésével létesített vállalkozást. A tárgyaláson azonban elvetette ezt az érvelést, és azt állította, hogy e rendelkezés alapján jogosult valamely nemzeti bíróságtól megkérdezni azt, hogy a letelepedés szabadságával és a tartózkodás jogával kapcsolatban rá vonatkozó szabályok szigorúbbak voltak-e azoknál, amelyek a kiegészítő jegyzőkönyv Egyesült Királyság vonatkozásában történt hatálybalépése idején fennálltak. A Bíróság ítéletében mindkét érvelést tárgyalta.

33. Az A. Savas által előadott első érv alapján a Bíróság megismételte azon alapelveket, amelyeket állandó ítélkezési gyakorlatában a török munkavállalókkal kapcsolatban kialakított. Ezek az elvek a következők:

– „a közösségi jog jelen állapotában az Európai Gazdasági Közösség és Törökország közötti társulásra vonatkozó rendelkezések nem érinthetik a tagállamok azon hatáskörét, hogy szabályozzák a török állampolgároknak a területükre való belépését, valamint az első kereső tevékenység feltételeit, hanem azok pusztán a tagállamok munkaerőpiacára már jogszerűen beilleszkedett török munkavállalók helyzetét szabályozzák" [12];

– „a tagállami állampolgárokkal ellentétben a török munkavállalók nem jogosultak a Közösségen belüli szabad

11 – Az ítélet 46–54. pontjában.

12 – Az ítélet 58. pontjában.

mozgásra, hanem csak bizonyos jogok illetik meg őket azon befogadó tagállamban, amelynek területére jogszerűen léptek be, és ahol meghatározott ideig jogszerű munkaviszonyban álltak"; [13]

– „a török munkavállalókra vonatkozó [...] munkavállalási jogok szükségszerűen feltételezik a megfelelő tartózkodási jog létezését az érintettek vonatkozásában, mivel egyébként a munkavállalás joga és a munkavállalóként történő munkavégzés joga teljesen hiábavalóvá válna" [14];

– „egy török állampolgár befogadó tagállamban való munkavállalásának jogszerűsége előfeltételezi az adott tagállam munkaerőpiacának tagjaként fennálló stabil, biztos helyzetét, ezáltal vitathatatlanul magában foglalja a tartózkodás jogát"; [15]

– „azon időszakok, amelyek alatt valamely török állampolgárt (bűnössége megállapításához vezető) csalárd magatartás eredményeként megszerzett tartózkodási engedély alapján alkalmaznak, nem stabil helyzeten alapulnak, és az ilyen munkavállalás nem tekinthető biztosnak, tekintettel arra, hogy a szóban forgó időszakokban az érintett személy nem volt jogosult tartózkodási engedélyre. [...] Egy török állampolgár ilyen csalárd körülmények között megszerzett tartózkodási engedély alapján fennálló munkaviszonya az adott személy javára semmiféle jogot nem eredményezhet". [16]

34. Ezután a Bíróság kifejtette, hogy „[a] török munkavállalók Közösségen belüli szabad mozgásának fokozatos megvalósítása érdekében megkötött EGK-Törökország társulási megállapodás rendelkezéseinek értelmezésével kapcsolatban kialakult ezen elveknek analógia alapján e társulási megállapodásnak a letelepedés jogára vonatkozó rendelkezéseire is vonatkozniuk kell." [17]

35. Ezzel kapcsolatban a Bíróság kiemelte, hogy „a kiegészítő jegyzőkönyv 41. cikkének (1) bekezdésében foglalt »standstill« klauzula önmagában nem részesíthet egy török állampolgárt a letelepedés jogának és az azzal együtt járó tartózkodási jog kedvezményében." [18]

36. Ezután a Bíróság megállapította, hogy „egy török állampolgárnak valamely tagállam

13 – Az ítélet 59. pontjában.
14 – Az ítélet 60. pontjában.
15 – Szintén az ítélet 60. pontjában.
16 – Az ítélet 61–62. pontjában.
17 – Az ítélet 63. pontjában.
18 – Az ítélet 64. pontjában.

területére történő első belépését kizárólag az adott állam saját belső joga szabályozza, és az érintett személyt a munkavállalással vagy önálló vállalkozói tevékenységgel – és ennek megfelelően a tartózkodással – kapcsolatban a közösségi jog alapján csak akkor illetik meghatározott jogok, ha helyzete az érintett tagállamban jogszerű." [19]

37. Bevándorlói jogállására tekintettel A. Savas nem hivatkozhatott a kiegészítő jegyzőkönyv 41. cikkének (1) bekezdésén alapuló, közvetlen letelepedési vagy tartózkodási jogára.

38. A. Savas második érvére adott válaszában a Bíróság emlékeztetett azon álláspontjára, amely szerint a kiegészítő jegyzőkönyv 41. cikkének (1) bekezdése által a jogalanyokra ruházott jogokat a nemzeti bíróságoknak kell megvédeniük, és ez a rendelkezés „megakadályozza, hogy valamely tagállam bármely olyan új intézkedést hozzon, amelynek a tárgya vagy következménye, hogy valamely török állampolgárnak a területén való letelepedését, és annak szükségszerű következményeként a tartózkodását korlátozóbb feltételektől tegye függővé, mint amelyek a kiegészítő jegyzőkönyv érintett tagállam tekintetében történő hatálybalépésekor voltak alkalmazandók" [20]. A nemzeti bíróságok feladata annak eldöntése, hogy ez-e a helyzet.

39. A Bíróság a kiegészítő jegyzőkönyv 41. cikke (1) bekezdésének hatályával kapcsolatos megállapításait az alábbiakban összegezte:

– „a kiegészítő jegyzőkönyv 41. cikkének (1) bekezdése önmagában nem biztosíthat egy török állampolgárnak letelepedési jogot, sem annak szükségszerű következményeként tartózkodási jogot abban a tagállamban, amelynek területén az adott személy az állami bevándorlási jogszabályok megsértésével tartózkodik, és folytat önálló vállalkozási tevékenységet.

– A kiegészítő jegyzőkönyv 41. cikkének (1) bekezdése azonban tiltja a török állampolgárok letelepedésének szabadságára és tartózkodási jogára vonatkozó új nemzeti korlátozások bevezetését a jegyzőkönyvnek a befogadó tagállam tekintetében történt hatálybalépését követően. A nemzeti bíróság feladata a nemzeti jog értelmezése annak megállapítása érdekében, hogy a kérelmező által az alapeljárásban alkalmazott szabályok kedvezőtlenebbek-e, mint amelyek a kiegészítő jegyzőkönyv hatálybalépésekor alkalmazandóak voltak." [21]

19 – Az ítélet 65. pontjában.

20 – Az ítélet 69. pontjában.

21 – Az ítélet 71. pontjának harmadik és negyedik franciabekezdésében.

B – *Elemzés*

1. A Savas-ügyben megválaszolatlanul maradt kérdések

40. Mint azt fentebb jeleztem, V. Tum és M. Dari – a Bizottság és a szlovák kormány támogatásával – úgy értelmezik a Bíróság Savas-ügyben hozott ítéletét, hogy egy török állampolgár hivatkozhat a kiegészítő jegyzőkönyv 41. cikkének (1) bekezdésére annak biztosítása érdekében, hogy helyzetére azokat a letelepedési jogszabályokat alkalmazzák, amelyek a kiegészítő jegyzőkönyvnek az Egyesült Királyság tekintetében történt hatálybalépésekor alkalmazandók voltak, függetlenül attól, hogy az adott személy e tagállam területén jogszerűen tartózkodik-e vagy sem. Előadásuk szerint a letelepedésre vonatkozó jogszabályok szükségszerűen magukban foglalják az adott tagállamba való beutazás feltételeit. Az, hogy a Bíróság ítéletében a beutazási feltételekre nem hivatkozott, azzal magyarázható, hogy A. Savas jogszerűen lépett be az Egyesült Királyságba. V. Tum és M. Dari arra hivatkoznak, hogy a Bíróság által a tagállamok török állampolgárok első beengedésére vonatkozó hatáskörével kapcsolatban tett észrevételeket a Bíróság által az A. Savas írásbeli észrevételében kifejtett első jogalapra adott válasznak kell tekinteni, és azok nincsenek kihatással a Bíróság A. Savas második jogalapjára adott válaszára.

41. Ezzel ellentétben az Egyesült Királyság kormánya a holland kormánnyal egyetértésben azt állítja a középpontba, hogy a Bíróság a tagállamok kizárólagos hatáskörére helyezte a hangsúlyt a török állampolgárok területükre történő első beengedésének meghatározásával kapcsolatban. Álláspontja szerint egy török állampolgár csak akkor hivatkozhat a kiegészítő jegyzőkönyv 41. cikkének (1) bekezdése által biztosított védelemre, ha őt a beutazási vízum igénylésének időpontjában hatályos bevándorlási jogszabályoknak megfelelően beengedték az országba. Kiemeli, hogy a (fenti 38. pontban hivatkozott) Savas-ügyben hozott ítélet 69. pontjában a Bíróság csak a letelepedés jogára és annak szükségszerű velejárójára, a tartózkodás jogára utalt, mint a 41. cikk (1) bekezdésének hatályából következőkre, és ebben az összefüggésben nem utalt a beutazás feltételeire.

42. Az, hogy a látszólag összeegyeztethetetlen álláspontjaik alátámasztása érdekében valamennyi részt vevő fél hivatkozik a Savas-ügyben hozott ítéletre, nem meglepő, mert a Bíróság ezen ítéletben tett megállapításai önmagukban is ellentmondásosnak tűnnek. Egyfelől a Bíróság hangsúlyozza a tagállamok kizárólagos hatáskörét a török állampolgárok területükre történő beengedésének meghatározásával kapcsolatban, és megerősíti, hogy a török állampolgárok csak akkor érvényesíthetik a munkavállalás vagy vállalkozás jogát, ha helyzetük az érintett tagállamban jogszerű. Másfelől a Bíróság elismeri, hogy egy török állampolgár hivatkozhat a kiegészítő jegyzőkönyv 41. cikkének (1) bekezdésére annak biztosítása érdekében, hogy nem alkalmaznak vele szemben szigorúbb letelepedési és tartózkodási feltételeket azoknál, amelyek a jegyzőkönyvnek a befogadó tagállam tekintetében történt hatályba-

lépésekor alkalmazandók voltak, még akkor sem, ha az érintett török állampolgár e tagállam területén jogellenesen tartózkodott. Ha egy török állampolgár a nemzeti jog alapján csak akkor részesülhet az üzleti tevékenység folytatásának jogában, ha helyzete e tagállamban jogszerű, felmerül a kérdés, hogy miért van joga ahhoz, hogy kérelmét még akkor is korábbi, kevésbé szigorú szabályok alapján vizsgálják, ha az adott tagállamban a nemzeti bevándorlási jogszabályok megsértésével tartózkodik.

43. Mindenesetre egyértelmű, hogy a Savas-ügyben hozott ítéletben a Bíróság kifejezetten nem foglalkozott azzal a konkrét kérdéssel, hogy a török állampolgárok hivatkozhatnak-e a kiegészítő jegyzőkönyv 41. cikkének (1) bekezdésére annak érdekében, hogy üzleti tevékenység folytatása céljából *beutazási* engedélyt szerezzenek egy tagállamba. Ebben az ügyben az volt a probléma, hogy miután A. Savas turistavízummal jogszerűen lépett be az Egyesült Királyság területére, az ottani nemzeti bevándorlási jogszabályokat megszegve ott *maradt*. Ezzel ellentétben V. Tum és M. Dari – az Egyesült Királyságban való fizikai tartózkodásuk ellenére – jogi értelemben még nem léptek be e tagállam területére; csak ideiglenes belépési engedélyt kaptak.

44. A részt vevő felek által követett két megközelítés a kiegészítő jegyzőkönyv 41. cikke (1) bekezdésének értelmezésével kapcsolatban két különböző, de egymással összefüggő olyan kérdésnek felel meg, amelyekre a Bíróság Savas-ügyben hozott ítélete nem adott választ:

1) Az e rendelkezés által biztosított védelemre hivatkozásnak előfeltétele-e az, hogy az érintett török állampolgár jogszerűen lépett be az érintett tagállam területére?

2) A „letelepedés szabadságának" e rendelkezésben használt fogalma magában foglalja-e a tagállamba való belépés feltételeit?

2. Jogszerű tartózkodás mint a kiegészítő jegyzőkönyv 41. cikkének (1) bekezdésére való hivatkozás előfeltétele?

45. Általános értelemben a harmadik országbeli – köztük a török – állampolgárok bevándorlásának szabályozása még mindig a tagállamok hatáskörébe tartozik annyiban, amennyiben a nemzeti bevándorlási szabályozás az EK 63. cikk első bekezdésének

3. pontja alapján nem képezte harmonizációs intézkedések tárgyát [22], és ezek az intézkedések az érintett tagállamra alkalmazandók [23]. Ez azt jelenti, hogy a tagállamok jogosultak meghatározni a harmadik országok állampolgárainak területükre való beengedésével kapcsolatos feltételeket, és – konkrétabban – jogosultak e személyeket csak az érintett egyes személyeknek, valamint a tagállam területére való beutazásuk indokainak vizsgálatát követően beengedni.

46. Azt, hogy a tagállamok a török állampolgárok bevándorlása tekintetében megtartják hatáskörüket, a Bíróság egy sor egybehangzó ítélettel mind a török munkavállalók, mind az önálló vállalkozói tevékenységet végző török állampolgárok tekintetében nyomatékosan elismerte. Itt a Savas-ügyben hozott ítéletben rögzített, a fenti 33. pontban hivatkozott megfontolásokra lehet hivatkozni, amelyeket az Abatay és Sahin ügyben hozott ítélet [24] megerősített. A tagállamok hatáskörébe tartozik tehát, hogy a török állampolgárok területükre való beengedése ügyében döntést hozzanak, a saját nemzeti bevándorlási jogszabályaikban meghatározott feltételek szerint.

47. Ez a kérdés az alapeljárás felei között nem képezi vita tárgyát. Ami megosztja őket, az az, hogy a kiegészítő jegyzőkönyv 41. cikkének (1) bekezdése által biztosított védelemre való hivatkozásnak előfeltétele-e az, hogy az érintett török állampolgárt a befogadó tagállamba jogszerűen beengedjék, és ott jogszerűen tartózkodjék. Más szóval, mielőtt munkaviszonyban vagy önálló vállalkozóként végzett gazdasági tevékenységük folytatása érdekében a befogadó tagállam nemzeti piacaira léphetnének, rendelkezniük kell-e a befogadó tagállam területére jogosító, a nemzeti bevándorlási jogszabályoknak megfelelő belépési engedéllyel?

48. E tekintetben a Bíróság – megint csak a Savas-ügyben hozott ítéletben – egyértelműen kimondta, hogy a török állampolgárokat csak akkor illetik meg gazdasági jogok a befogadó tagállamban, amennyiben helyzetük az érintett tagállamban jogszerű [25]. A kiegészítő jegyzőkönyv 41. cikkének (1) bekezdése önmagában közvetlenül nem biztosít gazdasági jogokat a török állampolgároknak, hanem pusztán azt írja elő, hogy az ezen állampolgárokat valamely befogadó tagállamban megillető jogokat a kiegészítő jegyzőkönyvnek az adott tagállam tekintetében történt hatálybalépésekor fennállott nemzeti jogszabályokra történő utalással kell meghatározni. Mivel azonban annak meghatározása, hogy egy gazdasági tevékenységnek valamely tagállamban történő végzése iránti kérelemre melyik jog alkalmazandó,

22 – E rendelkezés alapján számos közösségi intézkedést fogadtak el harmadik országbeli állampolgárok meghatározott célú beutazásával kapcsolatban. Lásd pl. a harmadik országok állampolgárai tanulmányok folytatása, diákcsere, javadalmazás nélküli gyakorlat, illetve önkéntes szolgálat céljából történő beutazásának feltételeiről szóló, 2004. december 13-i 2004/114/EK tanácsi irányelvet (HL 2004., L 375., 12. o.) és a harmadik országbeli állampolgároknak az Európai Közösség területén folytatott tudományos kutatás céljából való fogadására vonatkozó külön eljárásról szóló, 2005. október 12-i 2005/71/EK tanácsi irányelvet (HL 2005., L 289., 15. o.).

23 – Az Európai Unióról szóló szerződéshez és az Európai Közösséget létrehozó szerződéshez csatolt, az Egyesült Királyság és Írország helyzetéről szóló jegyzőkönyv 1. és 2. cikkének megfelelően ezen irányelvek egyike sem vonatkozik az Egyesült Királyságra.

24 – A C-317/01. és C-369/01. sz., Abatay és Sahin egyesített ügyekben 2003. október 21-én hozott ítélet (EBHT 2003., I-12301. o.) 65. pontja.

25 – Az ítélet 65. pontjában, amelyre a jelen indítvány 36. pontjában hivatkozom.

nyilvánvaló anyagi jogi elemet tartalmaz – ugyanis ez határozza meg a nemzeti jogok alapján fennálló jogosultságok körét –, nincs olyan ok, amely miatt a Savas-ügyben hozott ítéletben rögzített, a korábbi jogszerű befogadással és a török állampolgár tartózkodásának jogszerűségével kapcsolatos szabály ne vonatkozna a kiegészítő jegyzőkönyv 41. cikkének (1) bekezdésére.

49. Sőt, úgy tűnik, hogy a Savas-ügyben hozott ítélet ellentmondásoktól mentes értelmezésére ez az egyetlen mód. Feltételezni kell, hogy ahol a Bíróság úgy rendelkezett, hogy a nemzeti bíróság feladata annak meghatározása, hogy az illetékes bevándorlási hatóságok által A. Savasra alkalmazott nemzeti szabályok hatásukban rontották-e az ő helyzetét a bevándorlásra vonatkozó 1973. évi szabályok alkalmazásához képest [26], ez csak arra a helyzetre vonatkozhat, amikor A. Savas az Egyesült Királyságba gazdasági tevékenység gyakorlása céljából való beutazásra már hivatalos engedéllyel bírt. Az, hogy A. Savas az Egyesült Királyságba turistavízummal történő belépésre engedélyt kapott, e vonatkozásban nem tekinthető elegendőnek, mivel a letelepedés a meghatározásából fakadóan hosszabb idejű tartózkodást feltételez. Ezzel ellentétben, ha elfogadnánk azt, hogy a Bíróság nem kívánta e feltételt A. Savasra alkalmazni, ez A. Savast és az Egyesült Királyságban a tagállam bevándorlási jogszabályainak megsértésével jelenlévő többi olyan török állampolgárt kedvezőbb helyzetbe hozná azokhoz a török állampolgárokhoz képest, akik a jelenleg hatályos nemzeti bevándorlási jogszabályok alapján igényelnek letelepedési célú beutazási vízumot. Ez nem lehetett a Bíróság szándéka. A közösségi jog nem értelmezhető és nem alkalmazható olyan módon, ami megkönnyítené, sőt ösztönözné azon nemzeti szabályok kijátszását, amelyek ráadásul még mindig a tagállamok kizárólagos hatáskörébe tartoznak.

50. Továbbá előadták, hogy – eltérően más „standstill" klauzuláktól (mint amilyen például az 1/80 határozat 13. cikke) – a kiegészítő jegyzőkönyv 41. cikkének (1) bekezdése nem tartalmaz az alkalmazhatóságára vonatkozó korlátozásokat vagy feltételeket. Emlékeztetnek arra, hogy az 1/80 határozat 13. cikke tiltja új korlátozások bevezetését a területükön „jogszerűen tartózkodó és munkát vállaló" munkavállalók és családtagjaik munkavállalási feltételeire vonatkozóan.

51. Ezt az érvet nem tartom meggyőzőnek. Az 1/80 határozat 13. cikke a Társulási Tanács által a kiegészítő jegyzőkönyv 36. cikke alapján elfogadott egyik részletszabály, amely cikk úgy rendelkezik, hogy a munkavállalóknak a tagállamok és Törökország közötti szabad mozgásának fokozatos megvalósulásához szükséges intézkedéseket a Társulási Tanács fogadja el. Ilyen rendelke-

26 – Az ítélet 70. pontjában.

zés a valamely tagállamban gazdasági tevékenység gyakorlása céljából letelepedni kívánó török állampolgárok tekintetében idáig nem került elfogadásra. Jogaikat teljes egészében a kiegészítő jegyzőkönyv 41. cikkének (1) bekezdésében foglalt „standstill" klauzula határozza meg. Álláspontom szerint ebben a helyzetben, amikor a letelepedés szabadságára vonatkozó összehasonlítható részletszabályok hiányoznak, ez nem jelentheti azt, hogy a török állampolgárokat több jog illetné meg az önálló vállalkozóként folytatni kívánt gazdasági tevékenység gyakorlása céljából a tagállamokban való letelepedéssel kapcsolatban, mint azokat a török állampolgárokat, akik munkaviszonyban kívánnak (akár ugyanolyan típusú) gazdasági tevékenységet folytatni. Ahelyett, hogy ily módon tennénk különbséget a munkavállalókra és önálló vállalkozókra vonatkozó rendelkezések között, e rendelkezések konvergens értelmezése szükséges. Ez annál is inkább igaz, mert a tagállamok érdeke a török állampolgárok e két kategóriájának beengedésével kapcsolatban hasonló, ha nem azonos.

52. Álláspontom szerint mindezen oknál fogva annak előfeltételeként, hogy a török állampolgárok jogosultak legyenek a kiegészítő jegyzőkönyv 41. cikkének (1) bekezdése által biztosított védelemre hivatkozni annak biztosítása érdekében, hogy egy tagállamban való letelepedésre irányuló kérelmüket a kiegészítő jegyzőkönyvnek a befogadó tagállam tekintetében történt hatálybalépésekor hatályos jogszabályok alapján vizsgálják, először az szükséges, hogy az adott tagállamba annak belső bevándorlási jogszabályainak megfelelően, jogszerűen beengedjék őket, és ott ők jogszerűen tartózkodjanak.

3. Magában foglalja-e a letelepedés szabadsága a kiegészítő jegyzőkönyv 41. cikke (1) bekezdésével összefüggésben a tagállamba való belépés jogát?

53. Azok a felek, akik a House of Lords által az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésre adandó igenlő válasz érdekében avatkoztak be, a társulási megállapodás 13. cikkére hivatkoznak, amely kimondja, hogy az EK 43. cikk szolgál iránymutatásul a letelepedés szabadságára vonatkozó, a szerződő felek között fennálló korlátozások megszüntetésének megvalósításához. Az EK 43. cikkel kapcsolatos ítélkezési gyakorlatában a Bíróság következetesen fenntartja azt, hogy a tagállamok közötti letelepedés szabadságának gyakorlása szükségszerűen feltételezi a befogadó tagállamba való belépés jogát[27]. E felek álláspontja szerint ezt a társulási megállapodás összefüggésében is alkalmazni kell.

54. Azt is kiemelik, hogy a Barkoci és Malik ügyben[28], amely a Cseh Köztársasággal kötött Európa-megállapodással összefüggő letelepedési szabadsággal volt kapcsolatos, a Bíróság – az EK-Szerződéssel, valamint a

27 – Lásd a 6. lábjegyzetben hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.
28 – Hivatkozás a 6. lábjegyzetben.

Törökországgal kötött társulási megállapodással kapcsolatos ítélkezési gyakorlatára hivatkozva – kimondta, hogy „a letelepedés tekintetében a nemzeti bánásmódhoz való jog [...] azt is jelenti, hogy – a letelepedés jogának szükségszerű velejáróiként – a belépés és a tartózkodás joga is biztosított azon cseh állampolgárok számára, akik egy tagállamban ipari vagy kereskedelmi jellegű tevékenységet, kézműipari tevékenységet vagy egyéb szakmai tevékenységeket kívánnak folytatni" [29].

55. Nézetem szerint azonban kérdéses, hogy a Közösségen belüli letelepedés szabadságára vonatkozó elvek a Közösség és harmadik országok viszonylatában minden további minősítés nélkül alkalmazhatók-e e szabadság harmadik országbeli állampolgárok általi gyakorlására. Azok a szabályok és elvek, amelyek a Közösségen belüli letelepedés szabadságára vonatkoznak, a belső piac létrehozására irányuló alapvető közösségi célkitűzésből erednek, amely az EK 14. cikk szerint – mint arra emlékeztethetünk – „egy olyan, belső határok nélküli térség, amelyben [az EK-]Szerződés rendelkezéseivel összhangban biztosított az áruk, a személyek, a szolgáltatások és a tőke szabad mozgása". E célkitűzésre tekintettel a tagállamokba – az EK-Szerződés által biztosított szabadságok gyakorlása érdekében – való belépés joga alapvető fontosságú. Ha a tagállamok meghatározhatnák a más tagállamok állampolgárainak területükre való belépésével kapcsolatos feltételeket, a belső piac illúzióvá válna.

56. A Törökországgal létrejött társulás célja ettől meglehetősen eltér. A társulási megállapodás 2. cikkének (1) bekezdése szerint ez a cél „a Szerződő Felek közötti kereskedelmi és gazdasági kapcsolatok folyamatos és kiegyensúlyozott megerősítésének elősegítése, teljes mértékben figyelembe véve, hogy biztosítani kell a török gazdaság gyorsuló fejlődését, továbbá javítani kell a török lakosság foglalkoztatási szintjén és életkörülményein". Végül is a megállapodás a török lakosság életszínvonalának emeléséhez kíván hozzájárulni, ami meg fogja könnyíteni Törökországnak a Közösséghez történő későbbi csatlakozását [30].

57. Mostanáig a Közösség és Törökország közötti együttműködés a vámunió létrehozásával járt, azonban nem jött létre olyan közös vagy belső piac, amelyet a belső határok hiánya jellemezne. Ellentétben a vámunióval, amely az árukereskedelem érintett államok közötti liberalizálására korlátozódik, a közös piac célja az áruk, szolgáltatások és termelési tényezők szabad mozgásának megteremtése. Ebből következően biztosítania kell a munkavállalók és a tőke szabad mozgását, valamint a letelepedés szabadságát. A társulási megállapodásban és a kiegészítő jegyzőkönyvben lefektetett, e kérdésekkel kapcsolatos rendelkezések főként program jellegűek, és csak a későbbi liberalizáció kiindulópontját határozzák meg. E rendelkezéseket még ott sem lehet összehasonlítani az EK-Szerződés (az EK 39. cikk és az 1612/68 rendelet) által biztosított megfelelő jogokkal,

29 – Az ítélet 50. pontjában.

30 – Lásd a társulási megállapodás negyedik preambulumbekezdését és 28. cikkét.

ahol részletesebb megállapodások születtek, mint például a munkavállalók szabad mozgása esetében (az 1/80 határozat 6. és azt követő cikkei). Mivel a letelepedés szabadságának megteremtését célzó hasonló rendelkezések nincsenek, *a fortiori* nyilvánvaló, hogy a társulási megállapodás letelepedésre vonatkozó rendelkezései nem értelmezhetők az EK 43. cikkel párhuzamosan. Konkrétabban, mivel a tagállamok és Törökország közötti határok nem szűntek meg azon szabad mozgás biztosítása céljából, amely a Közösség belső piacán létezik, a belépés joga a Törökországgal fennálló társulás keretében nem tekinthető a letelepedéssel együtt járó jogok gyakorlása szükségszerű előfeltételének.

58. A letelepedés szabadságával kapcsolatban az EK-Szerződésben, valamint a társulási megállapodásban és a kiegészítő jegyzőkönyvben foglalt rendelkezések közötti második különbség az, hogy míg az előbbi által biztosított letelepedési jog a nemzeti bíróságok útján közvetlenül kikényszeríthető, a török állampolgároknak nem származik közvetlen letelepedési joguk a kiegészítő jegyzőkönyv 41. cikkének (1) bekezdéséből, mint azt a Bíróság a Savas-ügyben hozott ítéletében kimondta. E rendelkezésre csak annak biztosítása érdekében hivatkozhatnak, hogy a letelepedésre vonatkozó azon nemzeti szabályokat alkalmazzák rájuk, amelyek a kiegészítő jegyzőkönyvnek a befogadó tagállamok tekintetében történt hatálybalépése időpontjában léteztek. Ez feltételezi azt, hogy a tagállamoknak lehetőségük volt a letelepedésre vonatkozó e szabályokat a török állampolgárokra alkalmazni, tekintet nélkül arra, hogy e szabályok alkalmazása az EK-Szerződés összefüggésében igazolható-e. Az EK-Szerződés és a társulási megállapodás szerinti letelepedési jog természete közötti e jelentős különbség a második oka annak, hogy a kiegészítő jegyzőkönyv 41. cikke (1) bekezdésének, valamint a társulási megállapodás 13. cikkének az EK 43. cikkel konvergens értelmezése nem nyilvánvaló.

59. Tekintettel arra, hogy – a tagállami állampolgároktól eltérően – a török állampolgárokat nem illeti meg a tagállamokban való letelepedés közvetlen és automatikus joga, ebből szükségszerűen következik az, hogy vállalkozás alapítása céljából nem rendelkeznek a tagállamok területére való közvetett vagy származékos belépési joggal. A Közösségen belüli mozgás összefüggésén kívül a valamely tagállam területére való belépés kérdését meg kell különböztetni a tagállam piacához való hozzáférés kérdésétől. Egy tagállamba való belépés joga a Törökországgal kötött társulási megállapodás keretében nem tekinthető a letelepedési szabadság szükségszerű velejárójának. Ez azt jelenti, hogy a török állampolgároknak a tagállamok területére való belépését rendező jogszabályok nem tartoznak a kiegészítő jegyzőkönyv 41. cikke (1) bekezdésének tárgyi hatálya alá,

és következésképpen ezeket a tagállamok társadalmi-gazdasági vagy demográfiai érdekeikre tekintettel módosíthatják vagy szigoríthatják.

60. Igaz, hogy a Bíróság a Barkoci és Malik ügyben hozott ítéletében jelezte, hogy az EK-Szerződés, valamint a Törökországgal kötött társulási megállapodás szerinti letelepedési szabadsággal kapcsolatos ítélkezési gyakorlata alapján a letelepedés szabadsága – szükségszerű velejáróiként – magában foglalja a belépés és tartózkodás jogát. A Bíróság e vonatkozásban – a török állampolgárokkal kapcsolatban – a Savas-ügyben hozott ítéletére utalt. Azonban az ítéletben a Bíróság által hivatkozott pontok [31] a letelepedés szabadságának szükségszerű velejárójaként csak a tartózkodás jogára utalnak, a belépést viszont egyáltalán nem említik. Sőt – mint azt korábban megjegyeztem – a Savas-ügyben hozott ítélet nem foglalkozik kifejezetten a belépés kérdésével, mivel az nem képezte az adott ügy tárgyát. A harmadik országok állampolgárainak egy tagállamba való belépési joga teljes mértékben különbözik a letelepedés szabadságához kapcsolódó tartózkodási jogtól, és az nem tekinthető egyszerűen e szabadságba a Bíróság által adott minden további magyarázat nélkül beletartozónak. A Barkoci és Malik ügyben hozott ítéletében a török állampolgárok letelepedési szabadságával kapcsolatos belépés jogára való utalást ezért nem támasztja alá a Bíróság ítélkezési gyakorlata.

31 – A jelen indítvány 33. és 34. cikkében hivatkozott 60. és 63. pont.

61. Ezért arra a következtetésre jutottam, hogy a kiegészítő jegyzőkönyv 41. cikkének (1) bekezdésében hivatkozott letelepedési szabadság nem foglalja magában a török állampolgárok tagállamokba való belépésére vonatkozó feltételeket. Ez azt jelenti, hogy e rendelkezésre nem lehet hivatkozni annak megakadályozása érdekében, hogy egy török állampolgárra szigorúbb beutazási feltételeket alkalmazzanak, mint amelyek a kiegészítő jegyzőkönyvnek az érintett tagállam tekintetében történt hatálybalépésekor hatályban voltak.

4. A bevándorlási jogszabályok által a letelepedésre vonatkozóan előírt feltételek problémája

62. Ha a török állampolgárok nem hivatkozhatnak a kiegészítő jegyzőkönyv 41. cikkének (1) bekezdésére a szigorúbb bevándorlási feltételek alkalmazásának megakadályozása érdekében, hanem e rendelkezés ezen állampolgárok szigorúbb letelepedési feltételek alkalmazásával szembeni védelmére korlátozódik, felmerül a kérdés, hogy ezen elveket hogyan kell alkalmazni azokra a rendelkezésekre, mint amilyenek az Egyesült Királyság szóban forgó bevándorlási jogszabályai, tekintettel arra, hogy e jogszabályok az Egyesült Királyságban vállalkozási tevékenységet folytatni kívánó török állampolgárok Egyesült Királyságba való belépésével kapcsolatos döntést az adott országban gazdasági célú letelepedéssel kapcsolatos feltételeknek való megfeleléstől teszik függővé.

63. E kérdés megválaszolásakor ismételten hangsúlyozni kell, hogy a közösségi jog jelen állapotában a tagállamok megtartják a bevándorlási ügyekkel kapcsolatos hatáskörüket, ezért jogosultak szabályozni a harmadik országbeli állampolgárok területükre való első beengedését. Továbbá – mint azt fentebb kifejtettem – a török állampolgárok csak azután hivatkozhatnak a Törökországgal kötött társulási megállapodással összefüggő gazdasági jogokra, hogy a tagállam területére annak bevándorlási feltételei és eljárásai alapján hivatalosan beengedték őket, és ott jogszerűen tartózkodnak. Másik oldalról, a török állampolgárok számára ezen összefüggésben biztosítható gazdasági jogokra nem lehet hivatkozni egy tagállamba való belépés jogának érvényesítése érdekében.

64. Tény, hogy az 1970-es évekbeli, nyugateurópai gazdasági stagnálás időszaka óta a tagállamok harmadik országbeli – köztük a török – állampolgárokkal kapcsolatos bevándorlási politikája szigorodott. A közösségi jog nézőpontjából ez a fejlődés viszonylag vitathatatlan maradt, tekintettel arra, hogy a bevándorlási politika a tagállamok kizárólagos hatáskörébe tartozik. Bevándorlási politikájukkal összefüggésben – a közrenddel kapcsolatos feltételek alkalmazása mellett – a tagállamok jogosultak a beutazási célokkal, például a tanulmányok folytatásával, munkavállalással vagy letelepedéssel kapcsolatos feltételek meghatározására, és a beutazás engedélyezése előtt jogosultak ellenőrizni e feltételek betartását. Ily módon nemcsak a nemzeti politikai érdekek védelmét tudják biztosítani, hanem azt is, hogy a kérelmező harmadik országbeli állampolgárnak valószínűleg sikerül elérni célját, és kérelme komoly. E vonatkozásban nyilvánvaló, hogy egy tagállamba letelepedés céljából történő beutazásra vonatkozó vízum iránti kérelmet alaposabban kell vizsgálni, mint egy turistavízum iránti kérelmet, és ez utóbbi nem használható fel olyan tevékenységekhez, amelyekre azt nem szánták. A tagállamoknak a harmadik országbeli állampolgárok bevándorlásának szabályozására vonatkozó kizárólagos hatásköre magában foglalja, hogy közrendi szükségleteikre, valamint változó társadalmi-gazdasági és demográfiai érdekeikre figyelemmel jogosultak módosítani és szükség esetén szigorítani azokat a feltételeket, amelyeket a területükre való belépés engedélyezésével kapcsolatban alkalmaznak.

65. Ezen elvekre tekintettel el kell ismerni, hogy egy török állampolgár nem hivatkozhat a kiegészítő jegyzőkönyv 41. cikkének (1) bekezdésére annak biztosítása érdekében, hogy egy tagállam területére üzleti tevékenység céljából történő beutazásának engedélyezésére irányuló kérelmét azon feltételek szerint vizsgálják, amelyek a kiegészítő jegyzőkönyvnek az adott tagállam tekintetében történt hatálybalépésekor voltak alkalmazandók. Ha ezt a jogot elismernénk, ez sértené a tagállamoknak a Bíróság által a Savas-ügyben hozott ítéletben elismert kizárólagos hatáskörét a török állampolgárok első beengedé-

sének szabályozására vonatkozóan. Ez a hatáskör nemcsak a belépés engedélyezése iránti kérelmek elbírálásának jogkörét foglalja magában, hanem az elbírálási feltételek módosításának jogkörét is. Olyan területen, mint amilyen a bevándorlási politika, a közösségi jogot oly módon kell értelmezni és alkalmazni, hogy a tagállamoknak fenntartott hatáskörök hatékony gyakorlása biztosított legyen [32].

66. Hozzátehetjük, hogy ha gazdasági szempontból lényegtelen az, hogy a gazdasági tevékenységeket a török állampolgárok munkaviszonyban vagy önálló vállalkozói minőségben végzik, ésszerűtlen azt állítani, hogy a „standstill" klauzula az utóbbi megengedésével kapcsolatban vonatkozik a tagállamokra, előbbi megengedésével kapcsolatban azonban nem.

67. Tisztában vagyok azzal, hogy ez a megközelítés ténylegesen azt eredményezi, hogy a török állampolgárok szigorúbb feltételekkel alapíthatnak vállalkozást egy tagállamban, mint a kiegészítő jegyzőkönyvnek a befogadó tagállam tekintetében történt hatálybalépésekor. Ez azonban elkerülhetetlen következménye a hatáskörök bevándorlás területén történő, a tagállamok és a Közösség közötti megosztásának. Egy török állampolgár a befogadó tagállam területére történt beengedésétől fogva hivatkozhat a kiegészítő jegyzőkönyv 41. cikkének (1) bekezdésében biztosított védelemre annak érdekében, hogy megakadályozza az idők során szigorított bármely egyéb letelepedési feltétel alkalmazását. Ez a jog különös jelentőséggel bír azon török állampolgárok esetében, akiket munkavállalóként engedtek be egy tagállamba, és bizonyos idő után önálló vállalkozás alapítása mellett döntenek, és akikre a kevésbé szigorú letelepedési feltételek vonatkoznak. Számomra úgy tűnik, hogy a kiegészítő jegyzőkönyv 41. cikke (1) bekezdésének ez az elsődleges célja.

68. Ezek a megfontolások arra a következtetésre vezettek, hogy a kiegészítő jegyzőkönyv 41. cikkének (1) bekezdése nem vonatkozik az alapeljárás tárgyát képező bevándorlási jogszabályokhoz hasonló szabályokra.

5. Elutasított menedékjogot kérők

69. Arra az esetre, ha a Bíróság ezen álláspontot nem osztaná, következőként meg kell vizsgálni az Egyesült Királyság másodlagos érvelését, amely szerint nem lehet megengedni, hogy az elutasított mene-

32 – Lásd e tekintetben a C-1/05. sz. Jia-ügyben (a Bíróság előtt folyamatban lévő ügy) 2006. április 27-én előterjesztett indítványom 63. pontját.

dékjogot kérők a kiegészítő jegyzőkönyv 41. cikkének (1) bekezdése által biztosított védelemre hivatkozzanak, mivel ez joggal való visszaélést eredményezne.

70. E tekintetben fontos kiemelni, hogy mind a török állampolgárok menedékkérelmének a közösségi menekültügyi rendszer alapján történő elutasítása és – ebből következően – más tagállamba való kiutasításának elrendelése, mind a török állampolgárok letelepedési célú beutazása iránti kérelem elutasítása kizárólag a nemzeti jogon alapul. A kiegészítő jegyzőkönyv 41. cikkének (1) bekezdésében foglalt szabályozás pusztán arra hivatkozik, hogy az utóbbi döntést melyik időpontban hatályos jogszabályok alapján kell meghozni. Az nem biztosít önálló letelepedési jogot.

71. Anélkül, hogy szükséges lenne vizsgálni azt, hogy V. Tumnak és M. Darinak a kiegészítő jegyzőkönyv 41. cikkének (1) bekezdésére való hivatkozási kísérletét joggal való visszaélésnek kellene-e tekinteni, ha a Bíróság úgy döntene, hogy hivatkozhatnak e rendelkezésre annak érdekében, hogy kérelmeiket a bevándorlásra vonatkozó 1973. évi szabályok alapján vizsgálják meg, ez – legalábbis a közösségi jog szempontjából – semmilyen módon nem érintené az Egyesült Királyság bevándorlási hatóságai által a menedékkérelmükkel kapcsolatban meghozott eredeti határozat érvényességét.

72. Még ha meg is felelnek a bevándorlásra vonatkozó 1973. évi szabályokban meghatározott feltételeknek, nem lehet megfeledkezni arról, hogy csak azon időszakban végzett tevékenységek eredményeként voltak ebben a helyzetben, amikor hivatalosan még nem engedték be őket az Egyesült Királyság területére, és jogi helyzetük jogellenes volt. A jogellenes tartózkodás e körülményei között kialakult tényállás nézetem szerint nem jelenthet megfelelő alapot a letelepedés gazdasági jogainak létrehozására, sem arra a jogra, hogy a piachoz való hozzáférés iránti kérelmeket az azóta hatályon kívül helyezett, kedvezőbb nemzeti rendelkezések alapján vizsgálják meg. Egy tagállamba üzleti tevékenység végzése céljából történő beutazás engedélyezése iránti azon kérelmeket, amelyeket a korábban az adott tagállamba a belföldi bevándorlási jogszabályok megsértésével belépett és/vagy ott így tartózkodó török állampolgárok terjesztettek elő, egyenlően kell kezelni azon más török állampolgárok által előterjesztett hasonló kérelmekkel, akik e nemzeti bevándorlási jogszabályoknak megfelelően kérelmezik beutazásuk engedélyezését. Ami e megközelítésnek a Savas-ügyben hozott ítélettel való összeegyeztethetőségét illeti, e tekintetben a fenti 49. pontban tett észrevételeimre utalok.

VI – Végkövetkeztetések

73. A fenti észrevételekre tekintettel a House of Lords által előterjesztett kérdésre az alábbi válasz adását javasolom:

– A társulási megállapodás Brüsszelben, 1970. november 23-án aláírt kiegészítő jegyzőkönyve 41. cikkének (1) bekezdése nem tiltja a tagállami hatálybalépést követően olyan új korlátozások bevezetését, amelyek a tagállam területén üzleti tevékenységet folytatni kívánó török állampolgárnak az ország területére való belépése feltételeire és az ezzel összefüggő eljárásra irányulnak.