YVES BOT
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2011. április 14.[1]

1. A jelen előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés arra irányul, hogy a 2004/38/EK irányelv[2] 28. cikke (3) bekezdésének a) pontja szerinti, az uniós polgárokat megillető, kiutasítással szembeni fokozott védelem alkalmazható-e a társulás fejlesztéséről szóló,[3] 1980. szeptember 19-i 1/80. sz. társulási tanácsi határozat[4] 7. cikke (1) bekezdésének második francia bekezdése szerinti jogállással rendelkező olyan török állampolgárral szemben, aki a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságok kiutasítási határozatát megelőző tíz évben a fogadó tagállam területén tartózkodott.

2. A TTH 1/80 7. cikke (1) bekezdése második francia bekezdésének értelmében egy török munkavállaló olyan családtagja, aki engedélyt kapott arra, hogy a fogadó tagállam területén e munkavállalóhoz költözzön, jogosult a választása szerinti bármely munkaviszonyban történő szabad munkavállalásra, amennyiben ott legalább öt éve lakóhellyel rendelkezik.

3. A 2004/38 irányelv 28. cikke (3) bekezdésének a) pontja előírja, hogy olyan uniós polgárral szemben, aki a kiutasítási határozatot megelőzően tíz éven át a fogadó tagállam területén tartózkodott, kiutasítási határozatot kizárólag közbiztonságon alapuló kényszerítő okokból lehet hozni.

4. Jelen indítványban rámutatok azokra az okokra, melyek miatt azt gondolom, hogy egy török állampolgár nem részesülhet ilyen fokozott védelemben. A következőkben kifejtem, hogy a Bíróság e tárgykörben fennálló állandó ítélkezési gyakorlatának rendes alkalmazását kell követni.

1 – Eredeti nyelv: francia.

2 – Az 1612/68/EGK rendelet módosításáról, és 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 irányelveket hatályon kívül helyező, az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról szóló, 2004. április 29-i 2004/38/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2004. L 158.. o.; helyesbítések: HL 2004. L 229.. o., HL 2005. L 197.. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 5. kötet, 46. o.).

3 – A Társulási Tanácsot az Európai Gazdasági Közösség és Törökország közötti társulás létrehozásáról szóló, egyrészről a Török Köztársaság, másrészről az Európai Gazdasági Közösség tagállamai és a Közösség által 1963. szeptember 12-én Ankarában aláírt megállapodás létesítette. A Közösség nevében ezt a megállapodást az 1963. december 23-i 64/732/EGK tanácsi határozattal (HL 1964. 217., 3685. o.; magyar nyelvű különkiadás 11. fejezet, 11. kötet, 10. o., a továbbiakban: társulási megállapodás) kötötték meg, hagyták jóvá és erősítették meg.

4 – A továbbiakban: „TTH 1/80". A TTH 1/80 megtekinthető: *Az EGK–Törökország társulási megállapodás és jegyzőkönyvei, valamint más alapszövegek*, Európai Közösségek Hivatalos Kiadványainak Hivatala, Brüsszel, 1992.

5. Ezután annak megállapítását javaslom a Bíróságnak, hogy a TTH 1/80 14. cikkének (1) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy azzal nem ellentétes az olyan tagállami kiutasítási intézkedés, melyet a TTH 1/80 7. cikke (1) bekezdésének második francia bekezdése szerinti jogállással rendelkező olyan török állampolgárral szemben hoztak, aki az ezen intézkedést megelőző tíz évben e tagállam területén lakóhellyel rendelkezett, amennyiben magatartása valamely alapvető társadalmi érdek közvetlen, tényleges és kellően súlyos veszélyeztetésének minősül, amit a tagállami bíróságnak kell vizsgálnia.

I – Jogi háttér

A – *Az uniós jog*

1. A társulási megállapodás

6. A török munkavállalók Európai Gazdasági Közösség területén való szabad mozgásának szabályozása érdekében ez utóbbi és a Török Köztársaság 1963. szeptember 12-én társulási megállapodást kötött.

7. E megállapodás a preambuluma szerint a gyorsuló gazdasági fejlődéssel és a kapcsolatok harmonikus elősegítésével kívánja az életkörülményeket javítani Törökországban és a Közösségben, valamint célja, hogy Törökország és a Közösség tagállamainak gazdasági helyzete közötti eltérés csökkenjen.

8. A társulási megállapodás 2. cikkének (1) bekezdésével összhangban a megállapodás célja 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.

9. A társulási megállapodás II. címe „Más gazdasági jellegű rendelkezések” című harmadik fejezetének 12. cikke előírja, hogy a feleknek a munkavállalók egymás közötti szabad mozgásának fokozatos megvalósítása érdekében az EK-Szerződés cikkeit kell alapul venniük.

10. A török munkavállalók e megállapodás szerinti szabad mozgásának fokozatos megvalósítása a Társulási Tanács által meghatározott gyakorlati szabályok alapján történik, melynek feladata, hogy biztosítsa a társulásra vonatkozó szabályok alkalmazását és fokozatos fejlesztését.[5]

5 – Lásd az említett megállapodás 6. cikkét.

2. A TTH 1/80 határozat

11. A TTH 1/80 célja – harmadik preambulumbekezdése szerint – az, hogy a szociális területen a munkavállalók és családtagjaik által igénybe vehető rendszert az 1976. december 20-i 2/76 társulási tanácsi határozat által előirányzott rendszerhez képest javítsa.

12. A TTH 1/80 7. cikke a következőképpen szól:

„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.

A török munkavállaló gyermeke, aki a fogadó államban szakmai képesítést szerzett, az érintett tagállamban való tartózkodásának időtartamától függetlenül jelentkezhet bármely állásajánlatra, amennyiben egyik szülője az érintett tagállamban legalább három évig jogszerűen munkaviszonyban állt."

13. A TTH 1/80 14. cikkének (1) bekezdése szerint annak II. fejezete 1. szakasza rendelkezéseit – amelyek közé a 7. cikk is tartozik – „a közrend, a közbiztonság és a közegészség miatt indokolt korlátozásokra figyelemmel kell alkalmazni".

3. A 2004/38 irányelv

14. Amíg a 64/221/EGK irányelv[6] a tagállamok azon állampolgáraira vonatkozott, akik egy másik tagállamban vagy önálló vállalkozói tevékenység folytatása vagy munkavállalás, illetve szolgáltatások igénybevétele céljából tartózkodtak, vagy e célból utaztak oda,[7] a 2004/38 irányelv túllép ezen az ágazati megközelítésen, és bevezeti az uniós polgár fogalmát a tagállamok területén való mozgás és tartózkodás körében.

15. A 2004/38 irányelv célja az, hogy egyszerűsítse és összegyűjtse az e területen létező szabályozásokat. Az említett irányelv ugyanis

6 – A külföldiek mozgására és tartózkodására vonatkozó, a közérdek, közbiztonság vagy közegészség által indokolt különleges intézkedések összehangolásáról szóló, 1964. február 25-i tanácsi irányelv (HL 1964. 56, 850. o., magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 1. kötet, 11. o.).

7 – Lásd a 64/221 irányelv 1. cikke (1) bekezdését.

megszünteti az uniós polgárok tartózkodási engedély szerzésére vonatkozó kötelezettségét, e polgárok számára bevezeti a huzamos tartózkodás jogát, és meghatározza, hogy a tagállamok milyen körülmények között korlátozhatják a más tagállamok állampolgárainak a területükön való tartózkodását.

16. Ebben a tekintetben az Unió állampolgárai a kiutasítással szemben fokozott védelemben részesülnek. Ugyanis az említett irányelv szigorúan körülhatárolja a tagállamoknak az Unió állapolgárainak mozgási és tartózkodási jogának korlátozására vonatkozó lehetőségét.

17. A 2004/38 irányelv kiutasítással szembeni védelemre vonatkozó 28. cikke (3) bekezdésének a) pontja a következő:

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

a) a fogadó tagállam területén tartózkodtak [helyesen: tartózkodott] az elmúlt tíz évben […]”.

B – *A nemzeti jog*

18. Az utoljára az Európai Unió tartózkodási és menedékjogi irányelveinek átültetéséről szóló, 2007. augusztus 19-i törvény[8] (Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union) 1. cikkével módosított, a külföldieknek a Németországi Szövetségi Köztársaságban való tartózkodásáról, keresőtevékenységéről és beilleszkedéséről szóló 2004. július 30-i törvény[9] (Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet) 53. cikke előírja, hogy a külföldit ki kell utasítani, ha egy vagy több szándékos bűncselekmény elkövetése miatt jogerősen legalább három év szabadságvesztésre vagy fiatalkorúra kiszabott szabadságvesztésre ítélték.

19. Ez a rendelkezés továbbá előírja, hogy a külföldit ki kell utasítani akkor is, ha öt éven belül szándékos bűncselekmény elkövetése miatt jogerősen összesen legalább három év szabadságvesztésre vagy fiatalkorúra kiszabott szabadságvesztésre ítélték, vagy legutóbbi jogerős elítélésekor biztonsági őrizetét rendelték el.

8 – BGBl. 2007. I., 1970. o., a továbbiakban: Aufenthaltsgesetz.
9 – BGBl. 2004. I., 1950. o.

20. Továbbá az Aufenthaltsgesetz 55. cikke szerint a külföldi kiutasítható, amennyiben tartózkodása sérti a közbiztonságot és a közrendet vagy a Németországi Szövetségi Köztársaság egyéb jelentős érdekét.

21. Ugyanakkor kiutasítással szembeni különleges védelem is létezik. Így az Aufenthaltsgesetz 56. cikkének (1) bekezdése előírja, hogy a kiutasítással szemben ilyen védelmet élvez az a külföldi, aki letelepedési engedéllyel rendelkezik, és legalább öt éve jogszerűen tartózkodik a Németországi Szövetségi Köztársaság területén. A kiutasítás csak a közbiztonságon és közrenden alapuló kényszerítő okokból történhet. Súlyos közbiztonsági vagy közrendi indok általában az Aufenthaltsgesetz 53. § (54) bekezdésében foglalt esetekben áll fenn. Ha az Aufenthaltsgesetz 53. cikke szerinti feltételek fennállnak, a külföldit főszabály szerint ki kell utasítani. Ha az Aufenthaltsgesetz 54. cikke szerinti feltételek állnak fenn, úgy a kiutasítás tárgyában mérlegeléssel kell dönteni.

22. Az utoljára az Európai Unió tartózkodási és menekültjogi irányelveinek átültetéséről szóló törvény[10] 2. cikkével módosított, az uniós polgárok szabad mozgásáról szóló, 2004. július 30-i törvény[11] (Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern) az Európai Unió más tagállamai állampolgárainak (uniós polgárok) és családtagjaiknak a beutazását és a tartózkodását szabályozza.

23. A Freizügigkeitsgesetz/EU 6. cikke (1) bekezdésének értelmében a 2. § (1) bekezdése szerinti jog elvesztése csak a közrendre, a közbiztonságra vagy a közegészségre alapított okokból állapítható meg, és csak ugyanezen okokból vonható be a közösségi jogi tartózkodási jogra vagy az állandó tartózkodásra vonatkozó igazolvány és vonható vissza a tartózkodási kártya vagy az állandó tartózkodási kártya.

24. A Freizügigkeitsgesetz/EU 6. cikkének (5) bekezdése előírja, hogy erre a megállapításra a már tíz éve a Németországi Szövetségi Köztársaság területén tartózkodó uniós polgárok és családtagjaik, valamint kiskorúak esetében csak közbiztonságon alapuló kényszerítő okokból kerülhet sor. Ez nem vonatkozik a kiskorúakra, ha a tartózkodási jog elvesztése a gyermek érdekét szolgálja. Ráadásul a közbiztonságon alapuló kényszerítő okok csak akkor állhatnak fenn, ha az érintettet egy vagy több szándékos bűncselekmény miatt jogerősen legalább öt év tartamú szabadságvesztésre vagy fiatalkorúra kiszabott szabadságvesztésre ítélték, vagy utolsó jogerős elítélésekor biztonsági elzárásra ítélték, és az eset érinti a Németországi Szövetségi Köztársaság biztonságát, vagy ha az érintett személy terroristaveszélyt jelent.

10 – A továbbiakban: Freizügigkeitsgesetz/EU.

11 – BGB1. 2004 I, 1950. o.

II – A tényállás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés

25. N. Ziebell[12] 1973-ban Németországban született török állampolgár. A szüleinél tartózkodott. Szintén török állampolgárságú édesapja munkavállalóként jogszerűen tartózkodott Németország területén. Miután ez utóbbi 1991-ben elhunyt, a felperes édesanyját egy otthonban helyezték el. Ekkor a felperes már egyetlen családtagjával sem élt együtt, mivel testvérei külön háztartást hoztak létre.

26. N. Ziebell 1991. január 28-a óta határozatlan időre szóló tartózkodási engedéllyel rendelkezik, amely határozatlan időre szóló letelepedési engedélyként él tovább. A felperes nem szerzett iskolai bizonyítványt. A felperes alkalmi segédmunkákat végzett, amelyeket időről időre megszakítottak a munkanélküliségnek és a különböző büntetések letöltésének időszakai. A felperes 2000 júliusa óta nem folytatott keresőtevékenységet.

27. N. Ziebell 1991-ben kezdett marihuánát szívni, majd 1998-tól rendszeresen fogyasztott heroint és kokaint. Sem a 2001-ben elvégzett methadonkezelés, sem a 2003-ban elvégzett kórházi drogterápia nem vezetett eredményre.

28. 1993-tól kezdve N. Ziebellt többször megbüntették különböző bűncselekmények miatt, különösen csoportosan elkövetett lopás, súlyos testi sértés, tiltott tárgy birtoklása, lopás és lopás minősített esete miatt. A felperes 1993 januárja és 1994 decembere, 1997 augusztusa és 1998 októbere, 2000 júliusa és októbere, 2001 szeptembere és 2002 májusa, valamint 2005 novembere és 2008 októbere között fogvatartott volt. 2008. október 28-án terápiás kezelést kezdett meg egy szakintézetben.

29. 1996. október 28-án a felperest az általa ezen időpontban elkövetett bűncselekmények miatt az Ausländerbehörde (idegenrendészeti hatóság) idegenrendészeti megrovásban részesítette.

30. 2007. március 6-i határozatával a Regierungspräsidium Stuttgart (stuttgarti kormányhivatal) a felperes kiutasítását és a kiutasítás azonnali végrehajtását rendelte el.

31. A Regierungspräsidium Stuttgart szerint N. Ziebell a TTH 1/80 határozat 7. cikke (1) bekezdésének második francia bekezdése szerinti jogállással rendelkezik, mivel Németország területén született, és ott is élt jogszerűen mint török munkavállaló gyermeke, legalább öt éven keresztül. Mivel e jogállás nem szűnt meg, a felperes élvezi a TTH 1/80 határozat 14. cikkének (1) bekezdése szerinti, kiutasítással szembeni védelmet.

12 – A felperes, egy német állampolgárral kötött házassága következtében, az eljárás során Örnekről Ziebellre változtatta a nevét.

32. Eszerint kiutasításra csak akkor kerülhet sor, ha a felperes személyes magatartása a társadalom alapvető érdekeit ténylegesen és kellően súlyosan veszélyezteti.

33. A Regierungspräsidium Stuttgart a kiutasítási határozatát azzal indokolta, hogy ez a veszély fennáll a jelen esetben, figyelembe véve a felperes által ismételten elkövetett bűncselekményeket.

34. Ráadásul a Regierungspräsidium Stuttgart úgy véli, hogy N. Ziebell nem részesülhet a 2004/38 irányelv 28. cikke (3) bekezdésének a) pontjában meghatározott kiutasítással szembeni különleges védelemben, mivel ez a rendelkezés csak az Unió állampolgáraira vonatkozik.

35. A felperes ellenkérelmet terjesztett elő a kiutasítással szemben. A kiutasítással szemben benyújtott keresetet a Verwaltungsgericht Stuttgart 2007. július 3-i ítéletével elutasította.

36. N. Ziebell megfellebbezte az ítéletet a Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (baden-württembergi közigazgatási bíróság) (Németország) előtt. A hivatkozott ítélet és a 2007. március 6-i kiutasítási határozat megsemmisítését kérelmezi.

37. A Verwaltungsgerichtshof ezt követően az eljárás felfüggesztése mellett döntött, és a következő kérdést terjesztette előzetes döntéshozatalra a Bíróság elé:

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

III – Elemzésem

38. A kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra kérdez rá, hogy a TTH 1/80 14. cikkének (1) bekezdése értelmezhető-e akképpen, hogy tagállam hatóságai által hozott kiutasítási határozatot csak közbiztonságon alapuló kényszerítő okokból lehet-e meghozni az 1/80. sz. határozat 7. cikke (1) bekezdésének második francia bekezdése szerinti jogállással rendelkező török állampolgárral szemben, aki e határozatot megelőző tíz évben e tagállam területén lakóhellyel rendelkezett.

39. A Bíróságnak már több alkalommal kellett a TTH 1/80 4. cikkének (1) bekezdését

értelmeznie. A Nazli-ügyben[13] 2000. február 10-én hozott ítéletében a Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy az e rendelkezésben előírt közrendre vonatkozó kivétel hatályának meghatározásával kapcsolatban ugyanezen kivételnek a Közösség valamely tagállamának állampolgárságával rendelkező munkavállalók szabad mozgásával kapcsolatos értelmezését kell alapul venni.[14] A Bíróság hozzátette, hogy ez az értelmezés azért is megfelelő, mivel a hivatkozott rendelkezést az EK 39. cikk (3) bekezdésével közel azonosan fogalmazták meg.[15]

40. Ennélfogva a tagállamok munkavállalóinak szabad mozgása vonatkozásában kialakított ítélkezési gyakorlatot – és különösen a 64/221 irányelvet – követve a Bíróság már többször hangsúlyozta, hogy a közrend fogalma, a társadalmi rend bármely jogsértés által megvalósított megzavarásán túl, olyan tényleges és kellően súlyos veszélyeztetését feltételez, amely sérti a társadalom valamely alapvető érdekét.[16]

41. N. Ziebell szerint, mivel a Bíróság a TTH 1/80 rendelkezése szerinti jogállással rendelkező török állampolgárokra mindig alkalmazta a tagállamok állampolgárainak szabad mozgására és tartózkodására vonatkozó elveket, a 2004/38 irányelv 28. cikke (3) bekezdésének a) pontjához hasonlóan kell értelmezni a TTH 1/80 14. cikkének (1) bekezdését, amennyiben egy török állampolgár a kiutasítási határozatot megelőző tíz évet a tagállam területén töltötte. Ennélfogva, saját helyzetére nézve, egy ilyen kiutasítási intézkedés jogellenes lenne, mivel azt a 2004/38 irányelv 28. cikke (3) bekezdésének a) pontja szerinti közbiztonságon alapuló kényszerítő okok nem igazolják.

42. A következő okok miatt ez az elemzés nem fogadható el.

43. Ahogyan a Bíróság azt az Eddline El-Yassini-ügyben[17] 1999. március 2-án hozott ítéletében megállapította, valamely nemzetközi szerződést nem kizárólag a kifejezései betű szerinti megfogalmazása szerint kell értelmezni, hanem a céljainak tükrében is.[18] A Bíróság hozzátette, hogy a szerződések jogáról szóló, 1969. május 23-i Bécsi Egyezmény 31. cikke előírja, hogy a szerződést jóhiszeműen, kifejezéseinek szövegösszefüggésükben szokásos értelme szerint, valamint tárgya és célja figyelembevételével kell értelmezni.[19]

13 – C-340/97, EBHT 2000., I-957. o.

14 – 56. pont. Lásd még a C-467/02. sz. Cetinkaya-ügyben 2004. november 11-én hozott ítélet (EBHT 2004., I-10895. o.) 43. pontját; a C-136/03. sz., Dörr és Ünal ügyben 2005. június 2-án hozott ítélet (EBHT 2005., I-4759. o.) 63. pontját, valamint a C-303/08. sz. Bozkurt-ügyben 2010. december 22-én hozott ítélet (EBHT 2010., I-13445. o.) 55. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

15 – Lásd a fent hivatkozott Nazli-ügyben hozott ítélet 56. pontját.

16 – Lásd a fent hivatkozott Nazli-ügyben hozott ítélet 57. pontját; a C-373/03. sz. Aydinli-ügyben 2005. július 7-én hozott ítélet (EBHT 2005., I-6181. o.) 27. pontját; a C-325/05. sz. Derin-ügyben 2007. július 18-án hozott ítélet (EBHT 2007., I-6495. o.) 54. pontját és a fent hivatkozott Bozkurt-ügyben hozott ítélet 57. pontját.

17 – C-416/96, EBHT 1999., I-1209. o.

18 – 47. pont.

19 – Ua.

44. A társulási megállapodás célja, hogy elősegítse a Török Köztársaság és az Európai Unió közötti kereskedelmi és gazdasági kapcsolatok folyamatos és kiegyensúlyozott megerősítését.[20]

45. Így, e cél megvalósítása végett három szakaszt tűztek ki. Az előkészítő szakasz során a Török Köztársaság a Közösségtől kapott támogatással megerősíti a gazdaságát, hogy eleget tudjon tenni a másik két szakasz során reá háruló kötelezettségeknek.[21] Az átmeneti szakasz célja, hogy fokozatosan vámuniót hozzon létre a felek között, és közelítse gazdasági politikájukat.[22] Végül a zárószakasz a vámunión alapul, és a Török Köztársaság és az Európai Unió gazdasági politikáinak összehangolására vonatkozik.[23]

46. A társulási megállapodás, valamint a három szakasz célját tekintve semmi kétség nem merül fel a társulási megállapodás kizárólag gazdasági vonatkozása felől.

47. Egyébként meg kell állapítani, hogy az átmeneti szakasz végrehajtása végett e megállapodás előírja, hogy a szerződő feleknek az EK 39–EK 41. cikket kell alapul venniük, hogy fokozatosan megvalósítsák egymás között a munkavállalók szabad mozgását.[24]

48. Ugyanakkor a TTH 1/80, melynek célja a társulás elindítása és fejlesztése,[25] a munkavállalók és családtagjaik javát szolgáló társadalmi rend elősegítésére vonatkozik.[26]

49. Ebből következik, hogy a társulási megállapodás a török állampolgárokra csak munkavállalóként vagy a munkavállaló családtagjaként vonatkozik, valamint őket a TTH 1/80 alapján csak ilyen minőségben illetik meg jogok.

50. Az e határozat 14. cikke (1) bekezdésében található közrendi kivétel értelmezése során ezért hivatkozott a Bíróság arra az értelmezésre, amelyet a tagállamok munkavállaló állampolgárai szabad mozgásának terén megállapított kivétel esetében adtak, és különösen a 64/221 irányelv keretében.[27]

51. Ugyanis a munkavállalói minőség volt a közös nevező a társulási megállapodás és a 64/221 irányelv 1. cikke (1) bekezdése között, mely a tagállamok azon állampolgáraira vonatkozik, akik akár önálló vállalkozói

20 – Lásd e megállapodás 2. cikkének (1) bekezdését.
21 – Lásd az említett megállapodás 3. cikke (1) bekezdésének első francia bekezdését.
22 – Lásd a megállapodás 4. cikkének (1) bekezdését.
23 – Lásd e megállapodás 5. cikkét.
24 – Lásd a társulási megállapodás 12. cikkét.
25 – Lásd e határozat első preambulumbekezdését.
26 – Lásd az említett megállapodás harmadik preambulumbekezdését.
27 – Lásd a jelen indítvány 39. és 40. pontját.

tevékenység folytatása, akár munkavállalás, akár szolgáltatások igénybevétele céljából egy másik tagállamban tartózkodnak, vagy e célból utaznak oda.

52. Márpedig a 2004/38 irányelv a kizárólag gazdasági és munkavállalókra vonatkozó megközelítés fölé helyezkedik. Ugyanis ezt az irányelvet pontosan azért fogadták el, hogy az Unió állampolgárainak szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogának akkoriban fennálló ágazatonkénti és fragmentált megközelítésén túllépjen.[28] Így a 2004/38 irányelv már nem csak a személyek egy kategóriájára, a munkavállalókra vonatkozik, hanem 1. cikke a) pontjának megfelelően az *uniós polgár*[29] és annak családtagjai tagállamok területén való mozgással és tartózkodással kapcsolatos joggyakorlásának feltételeire is kiterjed.

53. A 2004/38 irányelv bevezeti a tagállamok állampolgárai számára a huzamos tartózkodás jogát,[30] valamint olyan védelmi rendszert hoz létre a kiutasítási intézkedésekkel szemben, amely az érintett személyeknek a fogadó tagállamban való integrációján alapul, munkavállalói jogállásuktól függetlenül.[31] Az uniós polgárság – mely a származási ország Unióhoz való csatlakozásával nyerhető el – az egyetlen jogállás, amelyre az említett irányelv vonatkozik.

54. Noha igaz, hogy a társulási megállapodás értelmében a török állampolgárok egy különleges jogállás következtében a harmadik állam állampolgáraihoz képest speciális jogokkal rendelkeznek, mégsem minősülnek uniós polgárnak, és nem tartoznak az uniós polgárokra vonatkozóhoz hasonló jogi szabályozás hatálya alá. Ennélfogva, ha a 2004/38 irányelv által bevezetett fokozott védelemet a török állampolgárokra alkalmaznánk, az azt jelentené, hogy őket az uniós polgárokhoz hasonlítanánk anélkül, hogy a társulási megállapodás szereplőinek ilyen irányú szándéka lett volna.

55. Ha elfogadnánk a fokozott védelem ilyen rendszerének alkalmazását, annak az lenne a következménye, hogy új jogokat keletkeztetnénk a török állampolgárok részére, azonban csak a társulási tanács hozhatja meg a megfelelő módosításokat a munkavállalók szabad mozgásának fokozatos megvalósítása érdekében, politikai és gazdasági megfontolások függvényében.[32] Ha a Bíróság ezen irányelv 28. cikke (3) bekezdésnek a) pontjához hasonló alkalmazást követne N. Ziebell ügyében is, túllépné a hatáskörét.

56. Noha az említett irányelv által bevezetett fokozott védelmi rendszer N. Ziebell ügyében nem alkalmazható, úgy vélem, N. Ziebell nincs megfosztva a közrendi okokon alapuló kiutasítási intézkedéssel szembeni

28 – Lásd az említett irányelv negyedik preambulumbekezdését.

29 – Kiemelés tőlem.

30 – Lásd ezen irányelv 16. cikke (1) bekezdését.

31 – Lásd a C-145/09. sz. Tsakouridis-ügyben 2010. november 23-án hozott ítélet (EBHT 2010., I-11979. o.) 25. pontját.

32 – Lásd a 12/86. sz. Demirel-ügyben 1987. szeptember 30-án hozott ítélet (EBHT 1987., 3719. o.) 21. pontját.

védelemtől. Úgy gondolom ugyanis, hogy itt a Bíróság által kialakított ítélkezési gyakorlatot a szokásos módon kell alkalmazni.

57. Ugyanis a 64/221 irányelvet hatályon kívül helyezték, és azt a 2004/38 irányelv váltotta fel, így a társulási megállapodás és az első irányelv közötti közös nevező, azaz a munkavállalói minőség eltűnt. Ugyanakkor ettől még az EK 39–EK 41. cikkben elfogadott elveket a lehető legnagyobb mértékben ki kell terjeszteni a TTH 1/80 által elismert jogokban részesülő török állampolgárokra is.[33]

58. Ennélfogva e határozat 14. cikke (1) bekezdésében megállapított közrendi kivétel hatályának meghatározásakor arra az értelmezésre kell hivatkozni, amelyet az Unió tagállamainak munkavállaló állampolgárai szabad mozgásának terén megállapított kivétel esetében adtak.[34]

59. Ugyanis, ahogy azt a Bíróság a közelmúltban hangsúlyozta, ez a kivétel a személyek szabad mozgásának alapelvétől való eltérést jelent, azt megszorítóan kell értelmezni, és annak tartalmát a tagállamok nem határozhatják meg egyoldalúan.[35]

60. E tárgykörben fennálló állandó ítélkezési gyakorlatát követve a Bíróság megerősíti, 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.[36]

61. Így a közrendi, illetve közbiztonsági indokok alapján hozott intézkedések kizárólag az érintett személy magatartásán alapulhatnak. Ilyen intézkedések tehát nem rendelhetők el automatikusan a büntetőjogi felelősség megállapítását követően és általános megelőzési céllal.[37] Továbbá az ítéletet megalapozó körülményeknek olyan személyes magatartásra kell utalniuk, amelyek az elbírálás időpontjában is veszélyeztetik a közrendet.[38]

62. Tehát N. Ziebell jelenlegi helyzetére tekintettel a nemzeti bíróságnak meg kell megvizsgálnia azt, hogy az ő magatartása a közrendre veszélyt jelent-e. Például a nemzeti bíróságnak számításba kell vennie az N. Ziebell által a tárgyaláson előadottakat, így azt is, hogy házas, nem követett el más bűncselekményeket, jelenleg önálló vállalkozó, és

33 – Lásd a C-349/06. sz. Polat-ügyben 2007. október 4-én hozott ítélet (EBHT 2007., I-8167. o.) 29. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

34 – Lásd a fent hivatkozott Polat-ítélet 30. pontját. Lásd még a fent hivatkozott Bozkurt-ítélet 55. pontját.

35 – Lásd a fent hivatkozott Bozkurt-ítélet 56. pontját.

36 – Uo., 57. pont.

37 – Uo., 58. pont.

38 – Uo., 59. pont.

azt, hogy büntetése végrehajtását a 2009. június 16-i ítélettel próbaidőre felfüggesztették, mivel drogproblémái láthatólag megoldódtak.

63. Egyébként azt gondolom, hogy a nemzeti bíróságnak a fogadó tagállam területén eltöltött éveket is figyelembe kell vennie.

64. Ugyanis, mivel a 2003/109/EK tanácsi irányelv[39] 12. cikke (3) bekezdése előírja ennek a figyelembe vételét harmadik ország állampolgárával szemben hozandó kiutasítási intézkedés előtt, úgy vélem, hogy ami az Unión belül a különleges jogállással rendelkező török állampolgárokat illeti, *a fortiori* figyelembe kell azt venni, mivel ők az Unión belül a különleges jogállással rendelkeznek, félúton egy tagállami állampolgár és egy harmadik ország állampolgárának jogállása között.

65. Még fontosabbnak tűnik ez számomra, mivel N. Ziebell Németországban született, és mindig is ott élt. Tehát joggal gondolhatjuk azt, hogy szoros családi és gazdasági kapcsolatai vannak a Németországi Szövetségi Köztársasággal. Így egy kiutasítási határozat súlyos következményekkel járhat, különösen a családi életére nézve. Márpedig a Bíróság rámutatott, hogy amennyiben a kiutasítási határozat a munkavállalók szabad mozgásának gyakorlását sértheti, figyelemmel kell lenni az alapvető jogokra, melyek tiszteletben tartását a Bíróság biztosítja.[40] A családi élet tiszteletben tartásához való jogot különösen az Európai Unió Alapjogi Chartája, valamint az 1950. november 4-én Rómában aláírt, az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény 8. cikke részesíti védelemben; e jog a Bíróság által védelemben részesített alapvető jogok részét képezi a közösségi jogrendben.[41]

66. Ennélfogva a fenti megfontolások egészére tekintettel, véleményem szerint a TTH 1/80 14. cikkének (1) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy azzal nem ellentétes az olyan tagállami kiutasítási intézkedés, melyet a TTH 1/80 7. cikke (1) bekezdésének második francia bekezdése szerinti jogállással rendelkező olyan török állampolgárral szemben hoztak, aki ezen intézkedést megelőző tíz évben e tagállam területén lakóhellyel rendelkezett, amennyiben a magatartása valamely alapvető társadalmi érdek közvetlen, tényleges és kellően súlyos veszélyeztetésének minősül.

39 – A Tanács 2003/109/EK irányelve a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak jogállásáról (HL 2004. L 16., 44. o., magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 6. kötet, 272. o.).

40 – Lásd különösen a C-482/01 és C-493/01. sz., Orfanopoulos és Oliveri ügyben 2004. április 29-én hozott ítélet (EBHT 2004., I-5257. o.) 97. pontját. Lásd még egy harmadik ország állampolgárára vonatkozóan a C-60/00. sz. Carpenter-ügyben 2002. július 11-én hozott ítélet (EBHT 2002., I-6279. o.) 40. pontját.

41 – A fent hivatkozott Orfanopoulos és Oliveri ügyben hozott ítélet 98. pontja.

IV – Végkövetkeztetések

67. A fenti megfontolások összességére tekintettel azt javaslom a Bíróságnak, hogy a Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg kérdésre az alábbi választ adja:

„Az Európai Gazdasági Közösség és Törökország közötti társulás létrehozásáról szóló, egyrészről a Török Köztársaság, másrészről az Európai Gazdasági Közösség tagállamai és a Közösség által 1963. szeptember 12-én Ankarában aláírt, a Közösség nevében az 1963. december 23-i 64/732/EGK tanácsi határozattal megkötött, jóváhagyott és megerősített megállapodás által létesített társulási tanács által elfogadott, a társulás fejlesztéséről szóló, 1980. szeptember 19-i 1/80 határozat 14. cikkének (1) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy azzal nem ellentétes az olyan tagállami kiutasítási intézkedés, melyet e határozat 7. cikke (1) bekezdésének második francia bekezdése szerinti jogállással rendelkező olyan török állampolgárral szemben hoztak, aki az ezen intézkedést megelőző tíz évben e tagállam területén lakóhellyel rendelkezett, amennyiben a magatartása valamely alapvető társadalmi érdek közvetlen, tényleges és kellően súlyos veszélyeztetésének minősül, amit a tagállami bíróságnak kell vizsgálnia.”