A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (harmadik tanács)

2005. június 2. *

A C-136/03. sz. ügyben,

az EK 234. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet a Verwaltungsgerichtshof (Ausztria) a Bírósághoz 2003. március 26-án érkezett 2003. március 18-i határozatával terjesztett elő az előtte

Georg Dörr

és

a **Sicherheitsdirektion für das Bundesland Kärnten**

között, valamint

Ibrahim Ünal

és

a **Sicherheitsdirektion für das Bundesland Vorarlberg**

* Az eljárás nyelve: német.

között folyamatban lévő eljárásban,

A BÍRÓSÁG (harmadik tanács),

tagjai: A. Rosas (előadó) tanácselnök, A. Borg Barthet, S. von Bahr, J. Malenovský és U. Lõhmus bírák,

főtanácsnok: M. Poiares Maduro,
hivatalvezető: M. Múgica Arzamendi főtanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2004. szeptember 8-i tárgyalásra,

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

— G. Dörr és I. Ünal képviseletében W. Weh Rechtsanwalt és M. Alge,

— az osztrák kormány képviseletében H. Dossi és M. Burgstaller, meghatalmazotti minőségben,

— a német kormány képviseletében A. Tiemann, meghatalmazotti minőségben,

— az Európai Közösségek Bizottsága képviseletében M. Condou-Durande, D. Martin és H. Kreppel, meghatalmazotti minőségben,

a főtanácsnok indítványának a 2004. október 21-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

meghozta a következő

Ítéletet

1 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem a külföldiek mozgására és tartózkodására vonatkozó, a közérdek, közbiztonság vagy közegészség által indokolt különleges intézkedések összehangolásáról szóló, 1964. február 25-i 64/221/EGK tanácsi irányelv (HL 1964. 56., 850. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 1. kötet, 11. o.) 8. és 9. cikke, valamint a társulás fejlesztéséről szóló, 1980. szeptember 19-i 1/80. sz. társulási tanácsi határozat (a továbbiakban: 1/80. sz. határozat) 6. és 7. cikke rendelkezéseinek értelmezésére irányul. A Társulási Tanácsot az Európai Gazdasági Közösség és Törökország között társulást létrehozó, 1963. szeptember 12-én Ankarában egyrészt a Török Köztársaság, másrészt az EGK tagállamai és a Közösség által aláírt megállapodás hozta létre, amelyet a Közösség nevében az 1963. december 23-i 64/732/EGK tanácsi határozat (HL 1964. 217., 3685. o.; magyar nyelvű különkiadás 11. fejezet, 11. kötet, 10. o. a továbbiakban: társulási megállapodás) kötött meg, hagyott jóvá és erősített meg.

2 A kérdést G. Dörr német állampolgár és a Sicherheitsdirektion für das Bundesland Kärnten között, illetve I. Ünal török állampolgár és a Sicherheitsdirektion für das Bundesland Vorarlberg között lévő két jogvitában terjesztették elő, miután az említett személyek által elkövetett bűncselekményeket követően e nemzeti hatóságok kiutasították őket Ausztria területéről.

Jogi háttér

A közösségi szabályozás

A 64/221 irányelv

3 A 64/221 irányelv – 1. cikkének (1) bekezdése értelmében – a tagállamok olyan állampolgáraira vonatkozik, akik a Közösség valamely másik tagállamában tartózkodnak, illetve oda beutaznak azért, hogy ott önálló vállalkozóként vagy munkavállalóként tevékenységet folytassanak, illetve szolgáltatásokat vegyenek igénybe.

4 Az említett irányelv – 2. cikkének (1) bekezdése alapján – vonatkozik azokra a belépéssel, a tartózkodási engedély kiadásával, illetve meghosszabbításával, illetve az államterületről történő kiutasítással kapcsolatos intézkedésekre, amelyeket a tagállamok közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi indokok alapján hoznak meg.

5 Az irányelv 8. cikke az alábbiakat mondja ki:

„A belépéssel kapcsolatos, a tartózkodási engedély kiadását, illetve meghosszabbítását elutasító, valamint a kiutasítást elrendelő határozat ellen az érintettnek ugyanolyan jogorvoslati lehetőségekkel kell rendelkeznie, mint amelyek az adott állam polgárainak biztosítottak a közigazgatási határozatokkal szemben."

6 A 64/221 irányelv 9. cikkének (1) bekezdése értelmében:

„Amennyiben nincs lehetőség jogorvoslatra, vagy a jogorvoslat kizárólag a határozat jogszerűségére vonatkozhat vagy nem lehet halasztó hatálya, a közigazgatási hatóság a sürgős eseteket kivéve a tartózkodási engedély meghosszabbítását elutasító, valamint a tartózkodási engedéllyel rendelkező kiutasítását elrendelő határozatot addig nem hozza meg, amíg meg nem kapta a befogadó ország olyan illetékes hatóságának véleményét, amely előtt az érintett személy az adott ország jogszabályainak megfelelő módon védheti, illetve képviseltetheti magát.

Ez a hatóság nem lehet azonos azzal, amelyik a tartózkodási engedély meghosszabbításának elutasítása vagy a kiutasítás tárgyában jogosult dönteni."

Az Európai Gazdasági Közösség és a Török Köztársaság közötti társulás

7 A társulási megállapodás 2. cikkének (1) bekezdésével összhangban a megállapodás célja a szerződő felek közötti kereskedelmi és gazdasági kapcsolatok folyamatos és kiegyensúlyozott megerősítésének az elősegítése. A megállapodás 12. cikke alapján e célt elsősorban a munkavállalók szabad mozgásának fokozatos megvalósításával éri el. Ugyanezen megállapodás negyedik perambulumbekezdése és 28. cikke értelmében a megállapodás célja a török állampolgárok életszínvonalának javítása és Törökország Közösséghez való későbbi csatlakozásának a megkönnyítése.

8 A Brüsszelben 1970. november 23-án aláírt kiegészítő jegyzőkönyv, melyet a Közösség nevében az 1972. december 19-i 2760/72/EGK tanácsi rendelet (HL L 293., 1. o., a továbbiakban: kiegészítő jegyzőkönyv) kötött meg, hagyott jóvá és erősített meg, 1. cikkében megállapítja a társulási megállapodás 4. cikkében említett átmeneti szakasz megvalósításához szükséges feltételeket, részletes szabályokat és ütemtervet. A 62. cikkel összhangban, a kiegészítő jegyzőkönyv a megállapodás szerves részét képezi.

9 A kiegészítő jegyzőkönyv „A személyek és szolgáltatások mozgása" elnevezésű II. címének 1. fejezete a munkavállalókkal foglalkozik.

10 A kiegészítő jegyzőkönyvnek az említett 1. fejezetben található 36. cikke az alábbiakat írja elő:

„A munkavállalóknak a Közösség tagállamai és Törökország közötti szabad mozgása a társulási megállapodás 12. cikkének elvei szerint fokozatosan valósul meg az említett megállapodás hatálybalépését követő tizenkettedik év vége és huszonkettedik év vége között.

A Társulási Tanács megállapítja az erre vonatkozó szabályokat."

11 Az 1/80. sz. határozat célja – harmadik preambulumbekezdése szerint – az, hogy a szociális területen a munkavállalók és családtagjaik által igénybe vehető rendszert javítsa.

12 Az 1/80. sz. határozat 6., 7. és 14. cikke a „Szociális rendelkezések" című II. fejezetének a „Foglalkoztatásra és a munkavállalók szabad mozgására vonatkozó rendelkezések" elnevezésű 1. részében szerepelnek.

13 A 6. cikk (1) bekezdése a következőképpen fogalmaz:

„A családtagok szabad munkavállaláshoz való jogára vonatkozó 7. cikk rendelkezéseire is figyelemmel, valamely tagállam hivatalos munkaerőpiacán jelen lévő török munkavállaló:

— jogosult ebben a tagállamban egy év jogszerű munkavállalás után munkavállalási engedélyének meghosszabbítására ugyanannál a munkáltatónál, ha rendelkezik munkával;

— jogosult ebben a tagállamban három év jogszerű munkavállalást követően, a Közösség tagállamainak munkavállalói számára biztosított elsőbbségre is figyelemmel, ugyanabban a szakmában választása szerinti munkáltatónál, e tagállam foglalkoztatási szolgálatánál bejegyzett, szokásos feltételek mellett tett másik munkaerőpiaci ajánlatra jelentkezni;

— négy év jogszerű munkaviszonyt követően ebben a tagállamban választása szerint szabadon bármely munkavállalói jogviszonyba léphet."

14 A 7. cikk a török munkavállaló azon családtagjainak szabad munkavállalását szabályozza, akik számára engedélyezték, hogy a munkavállalóhoz csatlakozzanak.

15 A határozat 14. cikkének (1) bekezdése kimondja:

„E rész rendelkezéseit a közrend, a közbiztonság és a közegészségügy által indokolt korlátozásokra is figyelemmel kell alkalmazni."

A nemzeti szabályozás

16 A külföldiek beutazásáról, tartózkodásáról és letelepedéséről szóló szövetségi törvény (Fremdengesetz, a továbbiakban: idegenrendészeti törvény) 10. cikke (2) bekezdése 3. pontjának az alapügy tényállása idején hatályos szövege kimondta, hogy a tartózkodási engedély kiadását akkor lehet megtagadni, ha a külföldi tartózkodása veszélyeztetheti a köznyugalmat, a közrendet vagy a közbiztonságot.

17 Az említett törvény 34. cikke (1) bekezdésének 2. pontja értelmében a tartózkodási engedély alapján, vagy az új tartózkodási engedély kiállítására vonatkozó eljárás alatt a szövetségi területen tartózkodó külföldieket ki lehet utasítani, amennyiben az új tartózkodási engedély kiállítását kizáró ok merül fel.

18 Az idegenrendészeti törvény 36. cikke (1) bekezdésének 1. és 2. pontja kimondja, hogy a külföldi tartózkodása megtiltható, ha a körülmények alapján feltételezhető, hogy tartózkodása veszélyeztetheti a közbiztonságot és a közrendet, vagy az ellentétes az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, 1950. november 4-én Rómában kelt Egyezmény 8. cikkének (2) bekezdésében foglalt egyéb közérdekkel. Ugyanezen cikk (2) bekezdésének 1. pontja értelmében e cikk (1) bekezdésében foglalt körülménynek minősülhet, ha valamely nemzeti bíróság a külföldit jogerősen három hónapot meghaladó letöltendő börtönbüntetésre, részben felfüggesztett letöltendő börtönbüntetésre vagy hat hónapot meghaladó időtartamra felfüggesztett börtönbüntetésre, illetve ugyanazon bűncselekmény többszöri elkövetése miatt több alkalommal is elítélte.

19 Az idegenrendészeti törvény 48. cikkének (1) bekezdése kimondja, hogy az Európai Gazdasági Térség állampolgára vagy valamely kiváltságos harmadik ország állampolgára tartózkodásának tilalma csak akkor fogadható el, ha az adott személy viselkedése veszélyezteti a közrendet vagy a közbiztonságot. E cikk (3) bekezdése kimondja, hogy az e személyeket érintő kiutasítási határozat vagy tartózkodási tilalom végrehajtását egy hónapra hivatalból fel kell függeszteni, kivéve ha a közrenddel kapcsolatos vagy nemzetbiztonsági szempontok alapján e személyek azonnali távozása szükséges.

20 Ugyanezen törvény 88. cikke értelmében – ellenkező rendelkezés hiányában – a körzet közigazgatási hatóságai (Bezirksverwaltungsbehörde) döntenek a tartózkodás megtiltásáról.

21 A közigazgatási eljárási törvény (Allgemeine Verwaltungsverfahrensgesetz) 66. cikkének az alapügy tényállása idején hatályos szövege az alábbiakat mondta ki:

„1) A jogorvoslatot elbíráló hatóság alsóbb szintű hatóságot bíz meg a vizsgálat lefolytatásával, vagy azt saját maga végzi el.

2) Ha az így felderített tényállás a jogorvoslatot elbíráló hatóság számára nem elegendő, és tárgyalás vagy új tárgyalás megtartása elengedhetetlennek tűnik, a jogorvoslatot elbíráló hatóság megsemmisítheti a megtámadott határozatot, és újabb vizsgálat lefolytatása, illetve új határozat meghozatala céljából visszautalhatja az ügyet az alsóbb szintű hatóságnak.

3) A jogorvoslatot elbíráló hatóság ugyanakkor saját maga is lefolytathatja a tárgyalást, illetve közvetlenül is kivizsgálhatja az ügyet, ha ezzel időt és költséget lehet megtakarítani.

4) A (2) bekezdésben említett esetet kivéve a jogorvoslatot elbíráló hatóság az ügyről maga is dönthet, amennyiben a jogorvoslati kérelmet elfogadhatatlanság vagy késedelem miatt nem kell elutasítani. A jogorvoslatot elbíráló hatóság az alsóbb szintű hatóság határozatának rendelkező része és indokolása helyett jogosult új rendelkező részt és indokolást megállapítani, illetve a megtámadott határozatot bármilyen módon megváltoztatni."

22 A szövetségi alkotmányos törvény (Bundesverfassungsgesetz) 144. cikke alapján a Verfassungsgerichtshof gondoskodik az alkotmányos jogok védelméről.

23 A Verfassungsgerichtshofról szóló törvény (Verfassungsgerichtshofgesetz) 85. cikkének az alapügy tényállása idején hatályos szövege az alábbiakat mondja ki:

„1) A keresetnek nincs halasztó hatálya.

2) A Verfassungsgerichtshof a felperes kérelmére köteles megállapítani a halasztó hatályt, amennyiben az nem ellentétes semmilyen nyomós közérdekkel, és valamennyi érintett érdek mérlegelését követően megállapítható, hogy a határozat által biztosított jog végrehajtása vagy harmadik személy általi gyakorlása a kérelmező számára aránytalan sérelemmel járna. Amennyiben a kereset halasztó hatályára vonatkozó feltételek jelentősen megváltoznak, a felperes, a hatóság (83. cikk (1) bekezdés) vagy valamely másik fél kérelmére új határozatot kell hozni.

3) A (2) bekezdés alapján hozott határozatokat közölni kell a felperessel, a hatósággal [...] és a többi féllel. A halasztó hatály megállapítása esetén a hatóság köteles a megtámadott közigazgatási határozat végrehajtását felfüggeszteni, és e célból meghozni a szükséges intézkedéseket; a megtámadott határozat kedvezményezettje nem gyakorolhatja jogát.

4) Amennyiben a Verfassungsgerichtshof nem ülésezik, a (2) bekezdés szerinti határozatokat a Verfassungsgerichtshof elnöke referensének kérelmére kell elfogadni."

24 Ugyanezen törvény 87. cikkének (1) bekezdése alapján a Verfassungsgerichtshof köteles arról határozni, hogy megsértették-e az alkotmányos jogokat, illetve jogellenes rendelet, alkotmányellenes törvény vagy jogellenes szerződés alkalmazásával megsértették-e a felperes jogait, illetve adott esetben köteles a megtámadott közigazgatási határozatot megsemmisíteni.

25 A Verwaltungsgerichtshofról szóló törvény (Verwaltungsgerichtshofgesetz) 30. cikkének az alapügy tényállása idején hatályos szövege az alábbiakat mondja ki:

1) A kereseteknek a törvény értelmében nincs halasztó hatályuk [...]

2) A Verfassungsgerichtshof a felperes kérelmére köteles megállapítani a halasztó hatály fennállását, amennyiben az nem ellentétes semmilyen nyomós közérdekkel, és valamennyi érintett érdek mérlegelését követően megállapítható, hogy a határozatban biztosított jog végrehajtása vagy harmadik személy általi gyakorlása a kérelmező számára aránytalan sérelemmel járna. [...]

3) A (2) bekezdés alapján hozott határozatokat közölni kell mindegyik féllel. A halasztó hatály megállapítása esetén a hatóság köteles a megtámadott közigazgatási határozat végrehajtását felfüggeszteni, és e célból meghozni a szükséges intézkedéseket; a megtámadott határozat kedvezményezettje nem gyakorolhatja jogát."

26 A Verwaltungsgerichtshofgesetz 41. cikkének (1) bekezdése kimondja, hogy a Verwaltungsgerichtshof feladata a közigazgatási hatóság által megállapított tények alapján a megtámadott határozat vizsgálata.

27 Ugyanezen törvény 42. cikkének (1) bekezdése alapján a Verwaltungsgerichtshof feladata, hogy az egyes jogvitákról határozatban döntsön. A határozat elrendelheti a kereset megalapozatlanság miatt történő elutasítását vagy a megtámadott határozat megsemmisítését.

Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

28 G. Dörr nős német állampolgár. Ausztriában – ahol szakmai tevékenységet végez – 1992 óta tartózkodik, családja pedig 1995-ben csatlakozott hozzá. G. Dörrt többrendbeli csalásért tizennyolc hónap, tizenkét hónapra felfüggesztett börtönbüntetésre ítélték.

29 1998. október 1-jei határozatában a Bezirkshauptmannschaft Klagenfurt (klagenfurti elsőfokú közigazgatási hatóság) az idegenrendészeti törvény 48. cikkének (1) és (3) bekezdése, valamint 36. cikke (1) bekezdésének 1. pontja alapján G. Dörr-rel szemben tízéves tartózkodási tilalmat rendelt el.

30 Miután a Sicherheitsdirektion für das Bundesland Kärntennél előterjesztett jogorvoslati kérelmét az államigazgatási eljárásról szóló törvény 66. cikkének (4) bekezdése alapján hozott 1998. december 4-i határozattal elutasították, G. Dörr a Verwaltungsgerichtshofhoz fellebbezett.

31 I. Ünal török állampolgár. Több éve legálisan tartózkodik Ausztriában, ahol munkavállalóként dolgozik. Három alkalommal ítélték pénzbüntetésre, ebből kétszer garázdaságért, egyszer pedig a gépjárművezetői engedélyről szóló törvény (Führerscheingesetz) megsértéséért.

32 2001. március 23-i határozatával a Bezirkshauptmannschaft Dornbirn (dornbirni elsőfokú közigazgatási hatóság) az idegenrendészeti törvény 34. cikke (1) bekezdése

2. pontjának és 10. cikke (2) bekezdése 3. pontjának együttes alkalmazásával elrendelte I. Ünal kiutasítását.

33 Miután a Sicherheitsdirektion für das Bundesland Vorarlbergnél előterjesztett jogorvoslati kérelmét az államigazgatási eljárásról szóló törvény 66. cikkének (4) bekezdése alkalmazásával 2001. október 3-án elutasították, I. Ünal szintén a Verwaltungsgerichtshofhoz fellebbezett.

34 E bíróság az eljárás lefolytatása és együttes határozathozatal céljából egyesítette a két eljárást. Egyrészt arra keres választ, hogy az osztrák jogrendszer által biztosított bírói jogvédelem összhangban van-e a 64/221 irányelvvel, másrészt pedig arra, hogy az irányelv alkalmazandó-e azokra a török munkavállalókra, akiknek a jogállására az 1/80. sz. határozat irányadó.

35 E körülményeket figyelembe véve a Verwaltungsgerichtshof felfüggesztette eljárását, és előzetes döntéshozatal céljából az alábbi kérdéseket terjesztette a Bíróság elé:

„1) A 64/221/EGK irányelv 8. és 9. cikkét úgy kell-e értelmezni, hogy a közigazgatási hatóságok – függetlenül attól, létezik-e közigazgatási jogorvoslat – valamely illetékes hatóságnak az irányelv 9. cikkének (1) bekezdésével összhangban beszerzett véleménye (amelyet az osztrák jogrendszer nem ír elő) nélkül – sürgős eseteket kivéve – nem hozhatnak az államterületről történő kiutasítást

elrendelő határozatot, ha határozatuk ellen csak a rendes bíróságoknál előterjesztett, a következők szerint korlátozott egyszerű keresettel lehet élni: a keresetnek nincs halasztó hatálya, a bíróság nem határozhat az elfogadott intézkedés helytállósságáról, és csak a megtámadott határozat megsemmisítését rendelheti el, ráadásul az egyik bíróság (a Verwaltungsgerichtshof) a tényállással kapcsolatban kizárólag a megalapozottságot, a másik (a Verfassungsgerichtshof) pedig csak az alkotmányos jogok megsértését vizsgálhatja?

2) A [64/221] irányelv 8. és 9. cikkében foglalt eljárási garanciák [...] alkalmazhatóak-e azokra a török állampolgárokra, akiknek a jogállására az 1/80. sz. határozat 6. vagy 7. cikke vonatkozik [...]?"

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekről

Az első kérdésről

36 Első kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra keres választ, hogy a 64/221 irányelv 8. és 9. cikkét úgy kell-e értelmezni, hogy az irányelvvel ellentétes az a tagállami szabályozás, amelynek értelmében egyrészt valamely másik tagállam állampolgárának az államterületről történő kiutasításáról hozott határozat esetén – e határozatok ellen előterjeszthető bírósági jogorvoslatok elbírálása során – csak a határozat jogszerűségét lehet vizsgálni, másrészt e kereseteknek nincs halasztó hatályuk.

37 Ez a kérdés G. Dörr helyzetével kapcsolatos. A második kérdésre adott esetleges igenlő válasz esetén ugyanakkor I. Ünal helyzetével kapcsolatban is releváns.

38 Az osztrák és a német kormány álláspontja szerint az osztrák jogrend által biztosított bírói védelem megfelel a 64/221 irányelv követelményeinek. Szerintük az illetékes bíróságoknak nemcsak a megtámadott határozat jogszerűségét, hanem a bizonyítékok közigazgatási hatóságok általi mérlegelésének megalapozottságát is vizsgálniuk kell. Ennek során tehát bizonyos mértékig egyúttal a tényállást is megvizsgálják. Egyebekben a kereseteknek – a felperes kérelmére – lehet halasztó hatályuk. Ilyen körülmények között a 64/221 irányelv 9. cikkének (1) bekezdése szerinti illetékes hatóság beavatkozására nincs szükség.

39 Az alapügy felperesei ennek az ellenkezőjét állítják. Az illetékes bíróságok nem dönthetnek az ügy érdeméről, csak megsemmisíthetik a határozatot. A tényeket nem mérlegelhetik, mert a közigazgatási hatóságok értékelése köti őket. Tilos új körülményeket figyelembe venniük. A bírósági határozat csak a megtámadott határozat elfogadásakor fennálló ténybeli és jogi helyzeten alapulhat. Mindezek alapján az érdekeltnek biztosítani kellene a jogot, hogy a 64/221 irányelv 9. cikkének (1) bekezdésében említett hatóság előtt megtehesse a helytállássággal kapcsolatos észrevételeit.

40 A Bizottság szerint nem zárható ki, hogy a hatályos osztrák közigazgatási eljárási jogi nem felel meg teljes mértékben a 64/221 irányelv 8. és 9. cikkében foglalt rendelkezéseknek, mivel egyetlen – ez utóbbi cikk szerinti– illetékes hatóságot sem hoztak létre.

41 Ezzel kapcsolatban elsőként azt kell megemlíteni, hogy a 64/221 irányelv 8. cikkéből következik, hogy a hatálya alá tartozó személyeknek – különösen a tartózkodási engedély meghosszabbítását elutasító, illetve az államterületről történő kiutasítást elrendelő határozat ellen – ugyanolyan jogorvoslati lehetőségekkel kell rendelkezniük, mint amelyek az adott állam polgárainak biztosítottak a közigazgatási határozatokkal szemben (lásd a 98/79. sz. Pecastaing-ügyben 1980. március 5-én hozott ítélet [EBHT 1980., 691. o.] 9. és 10. pontját, valamint a C-297/88. és C-197/89. sz. Dzodzi-ügyben 1990. október 18-án hozott ítélet [EBHT 1990., I-3763. o.] 57. és 58. pontját).

42 A 64/221 irányelv 9. cikke (1) bekezdésének célja, hogy biztosítsa a minimális eljárási garanciákat a tagállamok azon állampolgárai számára, akikkel szemben tartózkodási engedélyük meghosszabbítását elutasító vagy az államterületről történő kiutasítást elrendelő határozatot hoztak. E rendelkezés értelmében három esetben – nevezetesen ha nincs lehetőség bírósági jogorvoslatra, vagy a jogorvoslat kizárólag a határozat jogszerűségére vonatkozik, illetve annak nincs halasztó hatálya – a határozat meghozatalára jogosulttól különböző illetékes hatóság beavatkozása szükséges. A sürgős esetet kivéve a közigazgatási hatóság addig nem hozhatja meg határozatát, amíg meg nem kapta a másik illetékes hatóság véleményét. Az érdekelt ez utóbbi hatóság előtt a nemzeti jog által előírt eljárási rendnek megfelelően előadhatja védekezését, és képviseltetheti magát (lásd ezzel kapcsolatban a fent hivatkozott Dzodzi-ügyben hozott ítélet 62. pontját, valamint a C-482/01. és C-493/01. sz., Orfanopoulos és Oliveri ügyben 2004. április 29-én hozott ítélet [EBHT 2004., I-5257. o.] 105. pontját).

43 A következőkben azt kell megvizsgálni, hogy az Ausztriában hatályoshoz hasonló nemzeti szabályozás biztosítja-e a más tagállam – tartózkodási jogukat megszüntető határozattal érintett – állampolgárainak a 64/221 irányelvben előírt minimális eljárási garanciát, illetve különösen a G. Dörr és a Sicherheitsdirektion für das Bundesland Kärnten közötti jogvita körülményei között legalább az említett irányelv 9. cikkének (1) bekezdésében foglalt egyik feltétel teljesül-e.

44 Elsősorban a bírósági felülvizsgálatot illetően megállapítható, hogy a más tagállamok állampolgárainak tartózkodási jogát megszüntető határozatok ellen Ausztriában a Verwaltungsgerichtshofhoz, illetve az alkotmányos jogok feltételezett sérelme esetén a Verfassungsgerichtshofhoz egyaránt be lehet nyújtani jogorvoslati kérelmet.

45 Másodsorban a felülvizsgálat terjedelmét illetően az előzetes döntéshozatalra utaló határozat azon a feltevésen alapul, hogy az említett bíróságok nem dönthetnek a megtámadott közigazgatási határozatok helytállósságáról. Az osztrák és a német kormány ugyanakkor nem ért egyet teljes mértékben a nemzeti jogi háttérnek az említett határozatban foglalt jellemzésével.

46 Ezzel kapcsolatban elegendő arra emlékeztetni, hogy az előzetes döntéshozatali eljárás során nem a Bíróság feladata a nemzeti rendelkezések értelmezése, és annak eldöntése sem, hogy e rendelkezéseket a kérdést előterjesztő bíróság helyesen értelmezte-e (lásd ebben az értelemben a C-58/98. sz. Corsten-ügyben 2000. október 3-án hozott ítélet [EBHT 2000., I-7919. o.] 24. pontját). A Bíróság feladata ugyanis az, hogy a közösségi és nemzeti bíróságok közötti hatáskörmegosztás keretei között figyelembe vegye az előzetes döntéshozatalra utaló határozatban foglalt kérdések ténybeli és jogi hátterét (lásd a C-475/99. sz., Ambulanz Glöckner ügyben 2001. október 25-én hozott ítélet [EBHT 2001., I-8089. o.] 10. pontját és a fent hivatkozott Orfanopoulos és Oliveri ügyben hozott ítélet 42. pontját).

47 A bírósági felülvizsgálat terjedelmét – a kérdést előterjesztő bíróság által előadott jogi háttér alapján – vizsgálva tehát úgy tűnik, hogy a más tagállamok – osztrák területen való tartózkodási jogát megszüntető határozattal érintett – állampolgárainak a nemzeti szabályozás alkalmazása nem biztosítja az elrendelt intézkedés helytállósságának teljes körű vizsgálatát, így a kellően hatékony védelem követelményét sem teljesíti (lásd ezzel kapcsolatban a 222/84. sz. Johnston-ügyben 1986. május 15-én hozott ítélet [EBHT 1986., 1651. o.] 17. pontját, a 222/86. sz., Heylens és társai ügyben 1987. október 15-én hozott ítélet [EBHT 1987., 4097. o.] 14. és 15. pontját,

valamint a fent hivatkozott Orfanopoulos és Oliveri ügyben hozott ítélet 110. pontját).

48 Harmadsorban az illetékes bíróságok előtti kereset jogkövetkezményeivel kapcsolatban a kérdés megfogalmazásából az tűnik ki, hogy a keresetnek nincs halasztó hatálya. Ugyanakkor az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból következik, hogy az említett keresetnek, a felperes kérelmére, bizonyos esetekben lehet ilyen jogkövetkezménye. Az osztrák kormány álláspontja szerint a kiutasító határozat felfüggesztését az említett bíróságok a gyakorlatban rendszeresen elrendelhetik.

49 Ezzel kapcsolatban azt kell kiemelni, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a tagállamok feladata meghozni az ahhoz szükséges intézkedéseket, hogy a 64/221 irányelv által előírt jogorvoslathoz való jog gyakorlásával biztosított védelem valamely másik tagállam valamennyi, kiutasítási határozattal érintett állampolgárára kiterjedjen. Ez a garancia azonban csak látszólagos volna, ha a tagállamok a határozat azonnali végrehajtásával megfoszthatnák az érdekeltet annak lehetőségétől, hogy a keresetében előadott jogalapokra sikerrel hivatkozhasson (lásd ebben az értelemben a 48/75. sz. Royer-ügyben 1976. április 8-án hozott ítélet [EBHT 1976., 497. o.] 55. és 56. pontját).

50 Vitathatatlan, hogy az a tagállami szabályozás, amelynek értelmében a más tagállamok állampolgárainak tartózkodási jogát megszüntető határozat elleni bírósági jogorvoslatnak nincs halasztó hatálya, nem felel meg a 64/221 irányelv követelményeinek, amennyiben nem hoznak létre az említett irányelv 9. cikke (1) bekezdésének megfelelő illetékes hatóságot.

51 A 64/221 irányelvvel érintett személyek bírósági jogorvoslati kérelme az említett cikk értelmében akkor tekinthető halasztó hatályúnak, ha az automatikusan ilyen hatállyal bír. Nem elegendő, hogy az illetékes bíróság az érdekelt kérelmére és bizonyos körülmények esetén elrendelheti az érdekelt tartózkodási jogát megszüntető határozat végrehajtásának felfüggesztését. Az osztrák kormány azon állítása, miszerint e határozatok felfüggesztését a gyakorlatban az említett bíróság rendszeresen elrendeli, még nem változtat ezen a megállapításon.

52 Valójában a jogbiztonság követelménye miatt szükséges, hogy a nemzeti szabályozásból eredő jogi helyzet kellően pontos és egyértelmű legyen ahhoz, hogy az érintett személyek megismerjék jogaik és kötelezettségeik terjedelmét. A nemzeti bíróságok által folytatott gyakorlatot illetően – mint az az osztrák kormány tájékoztatásából kiderül – valójában azt kell kiemelni, hogy ez a gyakorlat – mivel változó és nincs megfelelő nyilvánossága – nem tekinthető a 64/221 irányelvből eredő kötelezettségek megfelelő végrehajtásának.

53 Ebből következően egyúttal meg kell állapítani, hogy a G. Dörr és a Sicherheitsdirektion für das Bundesland Kärnten közötti jogvita alapjául szolgáló körülmények esetén a 64/221 irányelv 9. cikke (1) bekezdésében foglalt második és harmadik feltétel teljesül. Az Ausztriában hatályoshoz hasonló nemzeti szabályozás tehát csak akkor lesz összhangban az említett irányelvvel, ha biztosítja a közigazgatási hatóságok végleges határozatának elfogadása előtt az említett 9. cikk (1) bekezdése szerinti független hatóság közbeavatkozását.

54 Végül azt kell megvizsgálni, hogy az osztrák jogrendben létrehoztak-e a 64/221 irányelv 9. cikkének (1) bekezdése értelmében vett illetékes hatóságot.

55 Ezzel kapcsolatban emlékeztetni kell arra, hogy az ilyen hatóság beavatkozásának lehetőséget kell biztosítania arra, hogy a határozat végleges meghozatala előtt az érdekeltnek lehetősége legyen minden tényre és körülményre – köztük az elrendelt intézkedés helytállósságára is – kiterjedő teljes körű vizsgálatra (a 131/79. sz. Santillo-ügyben 1980. május 22-én hozott ítélet [EBHT 1980., 1585. o.] 12. pontja, valamint a 115/81. és 116/81. sz., Adoui és Cornuaille ügyben 1982. május 18-án hozott ítélet [EBHT 1982., 1665. o.] 15. pontja). A Bíróság álláspontja szerint a sürgős eseteket kivéve a közigazgatási hatóság kizárólag az illetékes hatóság által adott véleményt követően határozhat (a fent hivatkozott Pecastaing-ügyben hozott ítélet 17. pontja, a Dzodzi-ügyben hozott ítélet 62. pontja, valamint az Orfanopoulos és Oliveri ügyben hozott ítélet 106. pontja).

56 Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat alapja az a tény, hogy ilyen illetékes hatóságot nem hoztak létre. Ehhez hozzá kell még tenni, hogy a kérdést előterjesztő bíróság által a Bíróságnak megküldött iratokból nem állapítható meg sem ilyen hatóság beavatkozása, sem az, hogy a G. Dörr és a Sicherheitsdirektion für das Bundesland Kärnten közötti jogvita során fennállt-e sürgős helyzet.

57 A fenti megállapításokat figyelembe véve az első kérdésre azt a választ kell adni, hogy a 64/221 irányelv 9. cikkének (1) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes az olyan tagállami szabályozás, amelynek értelmében valamely másik tagállam állampolgárának e tagállam területéről történő kiutasítását elrendelő határozat ellen benyújtott bírósági jogorvoslat nem bír halasztó hatállyal, illetve hogy e jogorvoslat csak a kiutasítást elrendelő határozat jogszerűségének vizsgálatára terjedhet ki, tekintettel arra, hogy az említett rendelkezés értelmében vett semmilyen illetékes hatóság létrehozására nem került sor.

A második kérdésről

58 Második kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság arra keres választ, hogy a 64/221 irányelv 8. és 9. cikkében foglalt eljárási garanciák azokra a török állampolgárokra is vonatkoznak-e, akiknek a jogállására az 1/80. sz. határozat 6. vagy 7. cikke vonatkozik.

59 Az osztrák és a német kormány álláspontja szerint a kérdésre nemleges választ kell adni. Habár a 64/221 irányelv 8. és 9. cikke az EGK-Szerződés 48. cikkének (3) bekezdésében (módosítást követően az EK-Szerződés 48. cikkének (3) bekezdése, jelenleg, módosítást követően, EK 39. cikk (3) bekezdés) meghatározott, a közrendre vonatkozó kivétel alkalmazásának részletes szabályait állapítja meg, e szabályokat azonban nem lehet e rendelkezésekből közvetlenül levezetni. Tehát ahhoz, hogy az említett 8. és 9. cikk a török munkavállalókra is alkalmazható legyen, kiegészítő jogi aktus volna szükséges. E kormányok álláspontja szerint egyébként a Bíróság C-340/97. sz. Nazli-ügyben 2000. február 10-én hozott ítéletében (EBHT 2000., I-957. o.) kifejtett érvelése nem a 64/221 irányelvre vonatkozó eljárási kérdésekkel, hanem lényegében a „közrend" – az 1/80. sz. határozat 14. cikke (1) bekezdésében említett – fogalmának értelmezésével kapcsolatos. E körülmények alapján a 64/221 irányelv 8. és 9. cikkének a török munkavállalókra és családtagjaikra történő értelemszerű alkalmazása egyáltalán nem lehetséges.

60 Az alapügy felperesei a Bizottsággal együtt ennek ellenkezőjét állítják. A Bíróság kifejezetten azt mondta ki, hogy amennyire csak lehetséges, a Szerződés 48. cikke alapján kialakított elveket az 1/80. sz. határozatban biztosított jogokkal rendelkező török munkavállalókra mindenképpen át kell ültetni. Tehát a 64/221 irányelvben előírt eljárási garanciákból következő minimális jogvédelmet azokra a helyzetekre is át kell ültetni, amelyekre az 1/80. sz. határozat vonatkozik.

61 Fontos megemlíteni, hogy a társulási megállapodás 12. cikke értelmében „[a] szerződő felek kijelentik, hogy a Közösségeket létrehozó Szerződés 48., 49. (jelenleg, módosítást követően, EK 39. és EK 40. cikk) és 50. cikke (jelenleg EK 41. cikk) alapján fokozatosan meg kívánják valósítani országaik között a munkavállalók szabad mozgását". A kiegészítő jegyzőkönyv 36. cikke meghatározza a munkavállalóknak a Közösség tagállamai és a Török Köztársaság közötti szabad mozgása fokozatos megvalósításának határidejét, és kimondja, hogy „[a]z ehhez szükséges részletes szabályokat a Társulási Tanács határozza meg". Az 1/80. sz. határozat célja pedig – harmadik preambulumbekezdése alapján – az, hogy a szociális területen javítsa a török munkavállalók és családtagjaik által igénybe vehető rendszert.

62 A Bíróság a szabályozás e megfogalmazásából azt a következtetést vonta le, hogy a Szerződés 48. cikke alapján elfogadott elveket amennyire csak lehet, át kell ültetni az 1/80. sz. határozatban biztosított jogokkal rendelkező török állampolgárokra (lásd ebben az értelemben a C-275/02. sz. Ayaz-ügyben 2004. szeptember 30-án hozott ítélet [EBHT 2004., I-8765. o.] 44. pontját és a C-467/02. sz. Cetinkaya-ügyben 2004. november 11-én hozott ítélet [EBHT 2004., I-10895. o.] 42. pontját).

63 Az 1/80. sz. határozat 14. cikkének (1) bekezdésében előírt közrendre vonatkozó kivétel hatályának meghatározásával kapcsolatban a Bíróság azt is kimondta, hogy ugyanezen kivételnek a Közösség valamely tagállamának állampolgárságával rendelkező munkavállalók szabad mozgásával kapcsolatos értelmezését kell alapul venni (a fent hivatkozott Nazli-ügyben hozott ítélet 56. pontja). Ez az értelmezés annál is inkább indokolt, mert az említett rendelkezés szövege szinte teljesen azonos a Szerződés 48. cikke (3) bekezdésének szövegével (lásd a fent hivatkozott Nazli-ügyben hozott ítélet 56. pontját és a Cetinkaya-ügyben hozott ítélet 43. pontját).

64 E körülmények alapján a fent hivatkozott Cetinkaya-ügyben hozott ítélet 46. és 47. pontjában a Bíróság kimondta, hogy az 1/80. sz. határozat 14. cikkének

(1) bekezdése hasonlóan korlátozza az illetékes nemzeti hatóságokat, mint a valamely tagállam állampolgárát érintő kiutasítási intézkedés esetében, illetve hogy a 64/221 irányelv 3. cikkében kifejtett elvek az 1/80. sz. határozatban biztosított jogokkal rendelkező török munkavállalókra is alkalmazhatóak. A nemzeti bíróságok tehát e török munkavállalóknak az ország területéről történő kiutasítását elrendelő intézkedés jogszerűségének elbírálása során kötelesek figyelembe venni a fenti elveket.

65 Ugyanezen megfontolások alapján a 64/221 irányelv 8. és 9. cikkével kapcsolatban megfogalmazott elveket az 1/80. sz. határozatban biztosított jogokkal rendelkező török munkavállalókra is alkalmazandónak kell tekinteni.

66 Ezt az értelmezést az is indokolja, hogy a társulási megállapodás 12. cikkében foglalt célt – a török munkavállalók szabad mozgását – fokozatosan meg kell valósítani. Az 1/80. sz. határozat szociális rendelkezései e szabadság megvalósításának a kiegészítő szakaszát jelentik (lásd különösen a C-1/97. sz. Birden-ügyben 1998. november 26-án hozott ítélet [EBHT 1998., I-7747. o.] 52. pontját és a C-188/00. sz. Kurz-ügyben 2002. november 19-én hozott ítélet [EBHT 2002., I-10691. o.] 40. pontját). Az 1/80. sz. határozat 6. cikkének (1) bekezdése tulajdonképpen elismeri azon török migránsok munkavégzéshez fűződő konkrét jogait, akik eleget tesznek az előírt feltételeknek (lásd a C-317/01. és C-369/01. sz., Abatay és társai ügyben 2003. október 21-én hozott ítélet [EBHT 2003., I-12301. o.] 78. pontját). Mint az az állandó ítélkezési gyakorlatból is következik, ez utóbbi rendelkezés – amelynek közvetlen hatálya korábban megállapításra került – munkaviszonnyal kapcsolatos egyéni jogot és ahhoz kapcsolódó tartózkodási jogot keletkeztet (lásd a C-192/89. sz. Sevince-ügyben 1990. szeptember 20-án hozott ítélet [EBHT 1990., I-3461. o.] 29. és 31. pontját, a C-237/91. sz. Kus-ügyben 1992. december 16-án hozott ítélet [EBHT 1992., I-6781. o.] 33. pontját, a C-171/95. sz. Tetik-ügyben 1997. január 23-án hozott ítélet [EBHT 1998., I-329. o.] 26., 30. és 31. pontját, valamint a fent hivatkozott Kurz-ügyben hozott ítélet 26. és 27. pontját).

67 Ezen egyéni jogok hatékony érvényesüléséhez az szükséges, hogy a török munkavállalók a nemzeti bíróságok előtt azokra hivatkozhassanak. E bírói jogvédelem hatékonysága érdekében a török munkavállalók számára mindenképpen biztosítani kell ugyanazokat az eljárási garanciákat, amelyeket a közösségi jog valamely tagállam állampolgárának biztosít, következésképpen a török munkavállalóknak is lehetővé kell tenni, hogy a 64/221 irányelv 8. és 9. cikkében foglalt garanciákra hivatkozhassanak. Tulajdonképpen – mint arra a főtanácsnok indítványának 59. pontjában is hivatkozik – ezek a garanciák elválaszthatatlanok azoktól a jogoktól, amelyekre vonatkoznak.

68 Ez az értelmezés nemcsak azokra a török munkavállalókra vonatkozik, akiknek a jogállását az 1/80. sz. határozat 6. cikke szabályozza, hanem azokra a családtagjaikra is, akiknek a helyzetére ugyenezen határozat 7. cikke vonatkozik. Semmi nem indokolja, hogy a tagállam területén jogszerűen tartózkodó állampolgárokat – az 1/80. sz. határozattal nekik biztosított jogok tekintetében – megillető egyedi védelem alacsonyabb szintű legyen, mint amit a 64/221 irányelv 8. és 9. cikke előirányoz. Tulajdonképpen ha az említett határozat 14. cikkének (1) bekezdése – mint azt a Bíróság a fent hivatkozott Cetinkaya-ügyben hozott ítéletben korábban kimondta – az illetékes nemzeti hatóságokra nem róna a tagállami állampolgárokat érintő kiutasítási intézkedésre vonatkozóhoz hasonló eljárási korlátokat, a tagállamokat semmi nem korlátozná abban, hogy az 1/80. sz. határozatban biztosított jogokkal rendelkező török állampolgárok jogainak gyakorlását lehetetlenné tegyék.

69 A fenti megállapításokat figyelembe véve a második kérdésre azt a választ kell adni, hogy a 64/221 irányelv 8. és 9. cikkében biztosított eljárási garanciák azokra a török állampolgárokra is vonatkoznak, akiknek a jogállását az 1/80. sz. határozat 6. vagy 7. cikke szabályozza.

A költségekről

70 Mivel ez az eljárás az alapeljárásban részt vevő felek számára a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő eljárás egy szakaszát képezi, ez a bíróság dönt a költségekről. Az észrevételeknek a Bíróság elé terjesztésével kapcsolatban felmerült költségek, az említett felek költségeinek kivételével, nem téríthetők meg.

A fenti indokok alapján a Bíróság (harmadik tanács) a következőképpen határozott:

1) **A külföldiek mozgására és tartózkodására vonatkozó, a közérdek, közbiztonság vagy közegészség által indokolt különleges intézkedések összehangolásáról szóló, 1964. február 25-i 64/221/EGK tanácsi irányelv 9. cikkének (1) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes az olyan tagállami szabályozás, amelynek értelmében valamely másik tagállam állampolgárának e tagállam területéről történő kiutasítását elrendelő határozat ellen benyújtott bírósági jogorvoslat nem bír halasztó hatállyal, illetve hogy e jogorvoslat csak a kiutasítást elrendelő határozat jogszerűségének vizsgálatára terjedhet ki, tekintettel arra, hogy az említett rendelkezés értelmében vett semmilyen illetékes hatóság létrehozására nem került sor.**

2) **A 64/221 irányelv 8. és 9. cikkében biztosított eljárási garanciák azokra a török állampolgárokra is vonatkoznak, akiknek a jogállását a társulás fejlesztéséről szóló, 1980. szeptember 19-i 1/80. sz. társulási tanácsi határozat 6. vagy 7. cikke szabályozza.**

Aláírások