

C-402/21. sz. ügy**Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemről a Bíróság eljárási szabályzata
98. cikkének (1) bekezdése alapján készített összefoglalás****A benyújtás napja:**

2021. június 30.

A kérdést előterjesztő bíróság:

Raad van State (államtanács, Hollandia)

Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat kelte:

2021. június 23.

Fellebbezők:

Első eljárás: Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Második eljárás: E

Harmadik eljárás: C

A fellebbezési eljárásokban ellenérdekű felek:

Első eljárás: S

Második eljárás: Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,

Harmadik eljárás: Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Az alapeljárás tárgya

A jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem alapjául három különböző eljárás szolgál, amelyekben a Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (biztonsági és igazságügyi államtitkár, a továbbiakban: Staatssecretaris) azzal az indokkal vonta vissza Hollandiában több mint harminc éve jogszerűen tartózkodó török állampolgárok tartózkodási engedélyét, hogy veszélyt jelentenek a közbiztonságra és a közrendre. Ez egy 2012-ben elfogadott új szabályozás alapján lehetséges; felmerül azonban a kérdés, hogy e szabályozás összeegyeztethető-e az EGK-Törökország társulás fejlesztéséről szóló, 1980. szeptember 19-i 1/80 társulási tanácsi határozat 13. cikkével.

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgya és jogalapja

A jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelemmel a kérdést előterjesztő bíróság az EUMSZ 267. cikk alapján azzal a kérdéssel fordult az Európai Unió Bíróságához (a továbbiakban: Bíróság), hogy alkalmazandó-e az 1/80 határozat 13. cikke, ha valamely külföldi személyt már megilletik az 1/80 határozat 6. vagy 7. cikkéből eredő jogok, és adott esetben milyen kapcsolat áll fenn e 13. cikk és az 1/80 határozat 14. cikke között.

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

1. Hivatkozhatnak-e az 1/80 határozat 6. vagy 7. cikkéből eredő jogokkal rendelkező török állampolgárok az 1/80 határozat 13. cikkére is?
2. Következik-e az 1/80 határozat 14. cikkéből, hogy török állampolgárok nem hivatkozhatnak az 1/80 határozat 13. cikkére, ha személyes magatartásuk miatt közvetlen, valódi és kellően súlyos veszélyt jelentenek a társadalom valamely alapvető érdekére?
3. Azon új korlátozás igazolása céljából, amely szerint a török állampolgárok tartózkodási joga közrendi okokból húsz év elteltével is megszüntethető, lehet-e hivatkozni a társadalmi véleményeknek az új korlátozást eredményező változására? E tekintetben elegendő-e az, ha az új korlátozás a közrendi célkitűzést szolgálja, vagy az is szükséges, hogy a korlátozás alkalmas legyen e cél megvalósítására, és ne lépje túl az ehhez szükséges mértéket?

A hivatkozott uniós jogi és nemzetközi jogi rendelkezések

Az Európai Gazdasági Közösség és Törökország közötti társulást létrehozó megállapodáshoz fűzött, 1970. november 23-án aláírt kiegészítő jegyzőkönyv (HL 1972. L 293., 3. o.; magyar nyelvű különkiadás 11. fejezet, 11. kötet, 43. o.), 59. cikk

A társulás fejlesztéséről szóló, 1980. szeptember 19-i 1/80 társulási tanácsi határozat, 6., 7., 13. és 14. cikk

Az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról, valamint az 1612/68/EGK rendelet módosításáról, továbbá a 64/221/EGK, a 68/360/EGK, a 72/194/EGK, a 73/148/EGK, a 75/34/EGK, a 75/35/EGK, a 90/364/EGK, a 90/365/EGK és a 93/96/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2004. április 29-i 2004/38/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2004. L 158., 77. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 5. kötet, 46. o.), 28. cikk

A hivatkozott nemzeti jogi rendelkezések

A Vreemdelingenwet 2000 (a külföldiek jogállásáról szóló 2000. évi törvény)

A Besluit van 26 maart 2012, houdende wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met aanscherping van de glijdende schaal (a Vreemdelingenbesluit 2000-nek a mozgó skála szigorításával összefüggésben történő módosításáról szóló, 2012. március 26-i határozat) módosított Vreemdelingenbesluit 2000 (a külföldiek jogállásáról szóló 2000. évi rendelet)

A tényállás és az eljárás rövid bemutatása

- 1 2012 előtt Hollandiában a külföldiek tartózkodási jogát húsz év jogszerű tartózkodás után nem lehetett megszüntetni. 2012-ben hatályba lépett a külföldiek jogállásáról szóló rendelet módosítása, amellyel elvégezték az úgynevezett mozgó skála kiigazítását. Ez a fogalom olyan szabályozást jelent, amely szerint szigorodó kritériumokat kell alkalmazni a tartózkodási engedély közrendi okokból történő visszavonására. Minél hosszabb ideje tartózkodik a külföldi személy Hollandiában, annál súlyosabbnak kell lennie annak a bűncselekménynek, amely miatt elítélték, ahhoz, hogy a tartózkodási engedélyét még visszavonhassák. 2012 óta különböző súlyos bűncselekmények esetében, amelyek három évet meghaladó szabadságvesztéssel büntetendők, a tartózkodási engedély húsz év után is visszavonható.
- 2 Felmerül azonban a kérdés, hogy az új, szigorúbb mozgó skála alkalmazható-e török állampolgároknak, mivel e kiigazítás esetében az 1/80 határozat 13. cikke értelmében vett új korlátozásról van szó. E cikk szerint nem lehet olyan új rendelkezéseket bevezetni, amelyek megnehezítik török állampolgároknak az Európai Unió munkaerőpiacára való belépését. A 39 rendbeli rablás és kábítószer-kereskedelem miatt elítélt S külföldi személyt érintő eljárásban a rechtbank (bírság, Hollandia) megállapította, hogy az új mozgó skála nem alkalmazható. A Staatssecretaris fellebbezést nyújtott be a kérdést előterjesztő bírósághoz.
- 3 Ezzel szemben az E és C külföldi személyeket érintő hasonló eljárásokban az elsőfokú bíróság azt állapította meg, hogy az 1/80 határozat 14. cikke értelmében a közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi okokon alapuló korlátozások esetében a 13. cikk nem alkalmazható, és ennél fogva alkalmazandó az új mozgó skála. Ezen eljárásokban E és C külföldi személyek nyújtottak be fellebbezést.

Az alapeljárásban részt vevő felek főbb érvei

- 4 A Staatssecretaris elsődlegesen úgy véli, hogy S, E és C külföldi személyek nem hivatkozhatnak az 1/80 határozat 13. cikkére, mivel már megilletik őket az e határozat 6. vagy 7. cikkéből eredő jogok. E két utóbbi rendelkezés az Európai Unióban foglalkoztatott török állampolgárok jogait védi. Minél hosszabb ideje

dolgoznak valamely tagállamban ezen állampolgárok, annál több jog illeti meg őket. Mivel e két rendelkezés már teljeskörűen védi a török állampolgárok jogait a munkavállalás területén, ez a védelem nem lehet az 1/80 határozat 13. cikkének célja. Valójában e rendelkezés azon török állampolgárok védelmére irányul, akik a 6. és 7. cikk alapján kívánnak jogokat szerezni. A 13. cikk többek között a nemzeti jogban elfogadott, a munkavállalást megnehezítő szigorításokkal szemben védi ezen állampolgárokat. Ez a 2003. október 21-i Abatay ítéletből (C-317/01 és C-369/01, EU:C:2003:572, 78. és 79. pont) következik.

- 5 A Staatssecretaris véleménye szerint, amennyiben az 1/80 határozat 13. cikkét mindazonáltal főszabály szerint alkalmazni kell az ügy alapjául szolgáló eljárásokra, S, E és C külföldi személyek a jelen esetekben a határozat 14. cikkére tekintettel nem hivatkozhatnak e cikkekre, mivel veszélyt jelentenek a közrendre. Ez a 2013. november 7-i Demir ítéletből (C-225/12, EU:C:2013:725), a 2016. április 12-i Genc ítéletből (C-561/14, EU:C:2016:247) és a 2017. március 29-i Tekdemir ítéletből (C-652/15, EU:C:2017:239) következik. Az 1/80 határozat 14. cikke alapján az új mozgó skálát tehát alkalmazni kell S, E és C külföldi személyekre.
- 6 A külföldi személyek [S, E és C] véleménye szerint a Staatssecretaris tévesen értelmezi az Abatay ítéletet. Legalábbis különös, ha az a török állampolgár, aki teljesíti a tartózkodási jog megszerzéséhez az 1/80 határozat 6. vagy 7. cikkében előírt valamennyi feltételt, kedvezőtlenebb védelemben részesül e jog korlátozásával szemben, mint az a török állampolgár, aki még nem teljesíti valamennyi fenti feltételt.
- 7 Ezenkívül az 1/80 határozat 14. cikke nem eredményezi azt, hogy közrendi okok miatt a 13. cikk egyébként sem alkalmazható. Közrendi okokon alapuló új korlátozás csak akkor igazolható, ha az alkalmas a közrend fenntartására, és nem haladja meg az ehhez szükséges mértéket. A külföldi személyeknek közvetlen, valódi és kellően súlyos veszélyt kell jelenteniük a társadalom valamely alapvető érdekére, és a tartózkodási engedély visszavonása nem lehet ellentétes az arányosság elvével. Ez a fent hivatkozott Demir ítéletből, valamint a 2011. december 8-i Ziebell ítéletből (C-371/08, EU:C:2011:809) következik.

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem indokolásának rövid bemutatása

Az első kérdés

- 8 A kérdést előterjesztő bíróságnak kétségei vannak a tekintetben, hogy a Staatssecretaris értelmezheti-e úgy az Abatay ítéletet, hogy azok a török állampolgárok, akik már rendelkeznek az 1/80 határozat 6. vagy 7. cikkéből eredő jogokkal, nem hivatkozhatnak a 13. cikkekre. A 2009. szeptember 17-i Sahin ítéletből (C-242/06, EU:C:2009:554, 51. pont) az következik, hogy „a 6. cikk az érintettnek a fogadó államban történő fokozatos integrációját lehetővé tevő foglalkoztatási feltételeket szabályozza, míg a 13. cikk a munkavállalással kapcsolatos nemzeti intézkedésekre vonatkozik”. Ez azonban nem feltétlenül

jelenti azt, hogy a 13. cikk nem alkalmazandó abban az esetben, ha a külföldi személyt jogok illetik meg a 6. vagy 7. cikk alapján. Lehetséges, hogy az Abatay ítéletben a Bíróság csupán el kívánta utasítani a német kormány által képviselt, ezzel ellentétes azon álláspontot, amely szerint az 13. cikket csak akkor kell alkalmazni, ha a 6. cikk is alkalmazható. Feltehetően ezért állapította meg azt, hogy a 13. cikket akkor kell alkalmazni, ha a 6. cikk nem alkalmazható.

- 9 Az 1/80 határozat által követett azon cél, hogy lehetővé tegyék a török munkavállalók szabad mozgását és a fogadó tagállamba való fokozatos beilleszkedését, összeegyeztethetetlennek tűnik azzal a véleménnyel, amely szerint a török állampolgárok elveszítik az 1/80 határozat 13. cikke által biztosított védelmet annyiban, amennyiben jobban beilleszkednek a fogadó tagállamba. Ezenkívül a fent hivatkozott Genc ítéletből és Tekdemir ítéletből, valamint a 2019. július 10-i A ítéletből (C-89/18, EU:C:2019:580) és a 2010. április 29-i Bizottság kontra Hollandia ítéletből (C-92/07, EU:C:2010:228) is kitűnik, hogy az 1/80 határozat 13. cikke minden olyan nemzeti intézkedésre alkalmazandó, amely akadályozhatja valamely keresőtevékenység Unión belüli folytatását, és nem csak az olyan korlátozásokra, amelyek a keresőtevékenység e tagállamban történő megkezdését érintik.
- 10 Mivel a Bíróság hivatkozott ítélkezési gyakorlatából nem állapítható meg egyértelműen, hogy az a külföldi személy, akit az 1/80 határozat 6. vagy 7. cikkéből eredő jogok illetnek meg, hivatkozhat-e az 1/80 határozat 13. cikkére is, a kérdést előterjesztő bíróság szükségesnek tartja, hogy az első kérdést előzetes döntéshozatal céljából a Bíróság elé terjessze.

A második kérdés

- 11 Amennyiben az 1/80 határozat 6. vagy 7. cikkéből eredő jogokkal rendelkező török állampolgárok hivatkozhatnak az 1/80 határozat 13. cikkére is, felmerül a kérdés, hogy ez akkor is lehetséges-e, ha személyes magatartásuk miatt veszélyt jelentenek a közrendre. Az 1/80 határozat 13. cikkének címzettjei a tagállamok, és e cikk megtiltja számukra olyan új intézkedések bevezetését, amelyek célja vagy hatása az, hogy a török állampolgárok számára szigorúbbá válnak a munkavállalók szabad mozgásának gyakorlására vonatkozó feltételek (lásd: a Demir ítélet 33. pontja). A török állampolgárok bírósághoz fordulhatnak annak érdekében, hogy az e cikkel összeegyeztethetetlen új jogszabályokat alkalmazhatatlannak nyilvánítsák (lásd: a Sahin ítélet 62. pontja). Amennyiben valamely külföldi személy a személyes magatartása miatt veszélyt jelent a közrendre, és így teljesülnek az 1/80 határozat 14. cikkében előírt feltételek, ez nem jelenti szükségszerűen azt, hogy a 13. cikkben foglalt tilalom automatikusan nem alkalmazandó. E tilalom címzettjei ugyanis a tagállamok, és nem áll fenn összefüggés a török állampolgár személyes magatartásával és személyes körülményeivel.
- 12 Mindazonáltal a Bíróság a fent hivatkozott Ziebell ítélet 82. pontjában azt is megállapította, hogy a tagállamok korlátozhatják az 1/80 határozat 6. és

7. cikkéből eredő jogokat, ha valamely török állampolgár személyes magatartása tényleges és kellően súlyos veszélyt jelent a társadalom valamely alapvető érdekére, és e jogok korlátozása arányos. Ugyanakkor tiszteletben kell tartani a külföldi személy alapvető jogait, különösen a magánélet és a családi élet tiszteletben tartásához való jogot.

- 13 A kérdést előterjesztő bíróság ennél fogva arra keresi a választ, hogy nem inkább az-e helyzet, hogy a külföldi személy személyes magatartásának és az arányosság elve tiszteletben tartásának értékelése során figyelembe kell venni az 1/80 határozat 13. cikke értelmében vett új korlátozások elkerüléséhez fűződő érdeket. Lehetséges, hogy e vizsgálat alapján egyébként is megszüntethetők az 1/80 határozat 6. vagy 7. cikkéből eredő jogok. Ebben az esetben a 13. cikk nem bír jelentőséggel. A kérdést előterjesztő bíróság véleménye szerint a Bíróság hivatkozott ítélezési gyakorlatából tehát nem állapítható meg egyértelműen, hogy a közrendre veszélyt jelentő török állampolgár hivatkozhat-e még arra, hogy valamely, az 1/80 határozat 13. cikkével összeegyeztethetetlen új rendelkezés nem alkalmazható. Ezen okoknál fogva fogalmazódik meg az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdés.

A harmadik kérdés

- 14 A jelen jogvita alapjául szolgáló eljárásokban szóban forgó mozgó skála szigorítása a közrend védelmére vonatkozó társadalmi vélemények változására vezethető vissza. Azon rendelet indokolása szerint, amely húsz évet meghaladó jogszerű tartózkodást követően lehetővé tette a tartózkodási engedély visszavonását, a korábbi szabályozás néha nem felelt meg a jogfelfogásnak. Olykor a tartózkodás hosszú időtartama ellenére szükségesnek tartják a tartózkodási jog megszüntetésének lehetőségét. Tisztázni kell, hogy a társadalmi vélemények e változása igazolja-e az mozgó skála szigorítását.
- 15 A kérdést előterjesztő bíróság véleménye szerint a Bíróság ítélezési gyakorlatából nem állapítható meg egyértelműen, hogy a közrend érdekében mikor igazolható mégis az 1/80 határozat 13. cikkével összeegyeztethetetlen új jogszabály. A fent hivatkozott Demir ítélet 40. pontjából nem tűnik ki egyértelműen, hogy elegendő-e, ha az új korlátozás pusztán a közrend érdekét szolgálja, vagy ezen új korlátozásnak ezenkívül alkalmasnak kell lennie e jogszerű cél elérésének biztosítására, és az nem haladhatja meg az e cél eléréséhez szükséges mértéket. Ez utóbbi megközelítés korlátozza a tagállamok azon lehetőségét, hogy az 1/80 határozat 13. cikke értelmében új korlátozásokat vezessenek be, és úgy tűnik, hogy ezt a 2010. december 22-i Bozkurt ítélet (C-303/08, EU:C:2010:800, 56. pont) és a 2012. május 22-i I. ítélet (C-348/09, EU:C:2012:300, 23. pont) is alátámasztja. Ez utóbbi ítéletben mindazonáltal a Bíróság azt is megállapította, hogy a tagállamok „– tagállamonként és időszakonként változó nemzeti igényeiknek megfelelően – [továbbra is] szabadon határozhatják meg a közrend és a közbiztonság követelményeit”. Az 1974. december 4-i van Duyn ítéletből (41/74, EU:C:1974:133, 18. pont) megállapítható, hogy e tekintetben el kell ismerni a hatáskörrel rendelkező

nemzeti hatóságok bizonyos mérlegelési jogkörét. Nyilvánvaló, hogy ugyanez vonatkozik a jogszabályoknak a közrend érdekében történő szigorítására is.

- 16 A kérdést előterjesztő bíróság arra keresi a választ, hogy a mozgó skálának a társadalmi vélemények változására visszavezethető szigorítása kellően figyelembe veszi-e azt, hogy a közrend fogalmát megszorítóan kell értelmezni, és hogy e szigorításra kiterjed-e még a tagállamokat megillető mérlegelési jogkör. Ezen okoknál fogva fogalmazódik meg az előzetes döntéshozatalra előterjesztett harmadik kérdés.

MUNKADOKUMENTUM