AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉGEK BIZOTTSÁGA

Brüsszel, 10.12.2008
COM(2008) 840 végleges

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK

Az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról szóló 2004/38/EK irányelv alkalmazásáról

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE
AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK

Az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról szóló 2004/38/EK irányelv alkalmazásáról

(EGT-vonatkozású szöveg)

1. BEVEZETÉS

E jelentés célja áttekintést nyújtani a 2004/38/EK irányelv[1] nemzeti jogba történt átültetésének és a hétköznapi életben megvalósuló alkalmazásának módjáról. E jelentéssel a Bizottság eleget tesz az irányelv 39. cikkének (1) bekezdésében foglalt kötelezettségének, amelynek értelmében az irányelv alkalmazásáról jelentést kell benyújtania az Európai Parlamenthez és a Tanácshoz[2].

A Bizottság e területet továbbra is folyamatosan felügyeli és kellő időben további jelentéseket és iránymutatásokat készít.

A személyek szabad mozgása a belső piac egyik alapvető szabadságainak egyike, amely az uniós polgárok, a tagállamok és az európai gazdaság versenyképessége számára egyaránt előnyös. Egyike továbbá az Európai Unió Alapjogi Chartájában említett jogoknak is (*45. cikk*). Az európai projekt történetének kezdetén csak a munkavállalók élvezték a szabad mozgás által nyújtott előnyöket (*az EK-Szerződés 39. cikke*). Idővel e jogot az EU valamennyi polgárára kiterjesztették. Az uniós polgárság minden egyes uniós polgárt felruház az Unió területén való szabad mozgás és tartózkodás elsődleges és egyéni jogával, a Szerződésben és a végrehajtására hozott intézkedésekben megállapított korlátozásokkal és feltételekkel (*az EK-Szerződés 18. cikke*). Ilyen korlátozások és feltételek találhatók a 2004/38/EK irányelvben. Az irányelv egységes szerkezetbe foglalta a már meglévő szabályozást és ítélkezési gyakorlatot a szabad mozgás területén, amelyet a könnyebb olvashatóság és egyértelműség érdekében le is egyszerűsített.

Az Unióhoz a közelmúltban csatlakozott tagállamok állampolgárai nemrégiben váltak korlátlanul jogosulttá a szabad mozgásra. Átmeneti rendelkezések csak a munkaerőpiacokon való munkavállalást érintik.

Az irányelv nem csupán azon több mint nyolc millió[3] uniós polgár – valamint családtagjai – számára alapvető jelentőségű, akik másik tagállamban tartózkodnak, hanem az Unión belül évente utazó uniós polgárok millióinak is.

---

1 Az Európai Parlament és a Tanács 2004/38/EK irányelve (2004. április 29.) 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 (HL L 158., 2004.4.30., 77. o.).

2 Lásd még a 2004/38/EK irányelv alkalmazásáról szóló, 2007. november 15-i európai parlamenti állásfoglalást – P6_TA(2007)0534.

3 Az uniós polgárságról szóló ötödik jelentés (2004. május 1. – 2007. június 30.) – COM(2008)85.

Az uniós polgárok elvárásai rámutatnak a szabad mozgás jogának jelentőségére. Egy nemrégiben végzett felmérés[4] kimutatta, hogy a válaszadók 88 %-a tudott erről a jogról[5], ami a legutóbbi hasonló felmérés (2002) óta 4 %-os emelkedést jelent.

E jelentés számos további forrásra támaszkodik, köztük egy olyan tanulmányra[6], amely elemzi a nemzeti rendelkezések irányelvnek való megfelelését, egy a tagállamok által kitöltött, az irányelv gyakorlati végrehajtásáról szóló kérdőívre, a Bizottság saját vizsgálataira, egyéni panaszokra, az Európai Parlamenttel való együttműködésre, parlamenti állásfoglalásokra, kérdésekre, petíciókra és a tagállamokkal az irányelv alkalmazásából eredő gyakorlati kérdésekről folytatott megbeszélésekre.

2. AZ IRÁNYELV ÁTÜLTETÉSÉNEK FIGYELEMMEL KÍSÉRÉSE

Az irányelv 40. cikkének (1) bekezdése értelmében a tagállamok hatályba léptetik azokat a törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseket, amelyek ahhoz szükségesek, hogy az irányelvnek 2006. április 30-ig megfeleljenek.

A Bizottság 2005 júniusában és 2006 januárjában két találkozót szervezett a tagállamokkal, hogy megválaszolja kérdéseiket az irányelv értelmezésével kapcsolatban.

A tagállamok nemzeti végrehajtó intézkedésekre vonatkozó közlései hiányosak voltak, sőt az esetek nagy részében késve is érkeztek. 2006 júniusa és 2007 februárja között a Bizottság 19 tagállam[7] ellen indított az EK-Szerződés 226. cikke értelmében jogsértési eljárást, mivel elmulasztották közölni az irányelv átültetése érdekében elfogadott nemzeti jogi rendelkezéseik szövegét. Azóta valamennyi tagállam fokozatosan elfogadta az átültető intézkedéseket, a Bizottság pedig lezárta a közlés elmulasztása miatt indított jogsértési eljárásokat.

Az irányelvet továbbá belefoglalták[8] az EGT-megállapodásba is, a nem uniós EGT-országokban azonban még nem alkalmazandó, mivel a nemzeti alkotmányos követelményeknek való megfeleléssel kapcsolatos eljárások Norvégiában még nem zárultak le.

3. AZ ÁTÜLTETŐ INTÉZKEDÉSEK MEGFELELŐSÉGE

A 2004/38/EK irányelv átültetése általában véve nem felel meg a várakozásoknak. Az irányelvet teljességében egyetlen tagállam sem ültette át hatékonyan és helyesen, sőt nincsen

---

4 A 2008 januárja és márciusa közötti időszakot lefedő legutóbbi negyedéves tevékenységi jelentés (ec.europa.eu/europedirect/call_us/statistics/index_en.htm) szerint a EUROPE DIRECT szolgálathoz benyújtott megkeresések legnagyobb része határokon átnyúló kérdéseket érintett (*utazás, munka, letelepedés vagy tanulás másik tagállamban*) – 22 %. 2006 januárja és októbere között a Polgárok Tanácsadó Szolgálata (Citizens Signpost Service) által megválaszolt megkeresések 84 %-a ezeket a jogokat érintette (Visszajelző jelentés – What the Database Tells us („Amit az adatbázis elárul") – ec.europa.eu/citizensrights/front_end/about/index_en.htm).

5 213. sz. Eurobarométer gyorsfelmérés, amelyben több mint 27 000, véletlenszerűen kiválasztott uniós polgárt kérdeztek meg 2007 novemberében.

6 A tanulmány az átültetés 2008. augusztus 1-i állapotát tükrözi.

7 Valamennyi tagállam DK, IE, NL, AT, SI, SK, BG és RO kivételével.

8 Az EGT-Vegyesbizottság 2007. december 7-i 158/2007 határozata.

az irányelvnek egyetlen olyan cikke sem, amelyet valamennyi tagállam hatékonyan és helyesen ültetett volna át.

Másrészről a tagállamok néhány területen olyan átültető intézkedéseket fogadtak el, amelyek magában az irányelvben előírtnál is kedvezőbbek az uniós polgárok és családtagjaik számára[9].

Noha Cipruson, Görögországban, Finnországban, Luxemburgban, Máltán, Portugáliában és Spanyolországban a megfelelőség terén felmerülő problémák csupán az irányelv néhány rendelkezésével kapcsolatosak, a legtöbb tagállamban helytelenül ültették át az irányelv jelentős részeit és alapvető rendelkezéseit.

A jelentés e része a megfelelőséggel kapcsolatos problémákat az irányelv szerkezetét követve ismerteti.

3.1. Családtagok

Általában véve a családtagok fogalmának 2. cikk (2) bekezdésében foglalt meghatározását kielégítően sikerült átültetni.

Az egyéb családtagok 3. cikk (2) bekezdésében foglalt jogai tekintetében az átültetés már kevésbé kielégítő. Tizenhárom[10] tagállam nem ültette át a 3. cikk (2) bekezdését helyesen. Másrészről tíz tagállam[11] ültette át kedvezőbben, mégpedig oly módon, hogy kiterjesztette az uniós polgárral való tartózkodás automatikus jogát a családtagok e kategóriájára is.

Az azonos nemű párok teljes mértékben élvezik a szabad mozgás és tartózkodás jogát tizenhárom tagállamban[12], amelyek a regisztrált élettársat családtagnak tekintik.

A Bíróság 2003. szeptember 23-i ítélete[13] értelmében Dánia, Írország, Finnország és az Egyesült Királyság attól tette függővé harmadik országbeli családtagok tartózkodási jogosultságát, hogy előzetesen jogszerűen tartózkodtak-e másik tagállamban. Hét tagállam[14] alkalmazta igazgatási iránymutatások révén ugyanezt az értelmezést.

E további, az irányelvben nem szereplő követelmény alkalmazása nagyszámú panasz benyújtásához vezetett.

2008. július 25-én a C-127/08. sz. *Metock* ügyben a Bíróság úgy rendelkezett, hogy az előzetes jogszerű tartózkodás követelménye ellentmond az irányelvnek. Fontos kiemelni, hogy a Bírósághoz forduló nemzeti bíróságok szerint a *Metock* ügyben érintett házasságok egyike sem volt érdekházasság. A Bíróság emlékeztetett arra, hogy az irányelv – a 35. cikkben foglaltak értelmében – nem akadályozza a tagállamokat a közösségi joggal való visszaélés, így az érdekházasság elleni küzdelemben.

Ez az ítélet jelentős vitát keltett néhány tagállamban, különösen Dániában, ahol olyan vélemények láttak napvilágot, hogy így a bevándorlási jogban olyan kiskapu keletkezett,

---

9 További részletekért lásd a mellékletben található ábrákat.
10 AT, BE, DE, ES, FR, IT, LT, LU, HU, PL, SI, SE és az UK.
11 BG, CZ, DK, EE, FI, LV, MT, NL, RO és SK.
12 BE, BG, CZ, DK, FI, IT, LT, LU, PT, NL, ES, SE és az UK.
13 C-109/01. sz. *Akrich* ügy.
14 AT, CZ, DE, EL, CY, MT és NL.

amely megkönnyítheti harmadik országbeli állampolgárok számára helyzetük „törvényessé tételét”, ha uniós polgárral házasságot kötnek (*lásd a lenti 3.8.3. pontot*).

3.2. A beutazás joga

Az 5. cikk (2) bekezdésének átültetése gyakran helytelen és/vagy hiányos, és a jogalkotási hiányosságok gyakran vezetnek családtagok jogainak csorbításához, különösen azoknál, akik harmadik országbeli állampolgárok.

Jogszabályaiban csupán hét tagállam[15] vezetett be külön lehetőséget a családtagok számára, hogy beutazóvízumot igényelhessenek. Bulgária és Németország úgy tűnik, a gyakorlatban biztosítja a könnyítést. Öt tagállam[16] nem rendelkezik az olyan családtagok vízummentességéről, akik másik tagállam által kibocsátott tartózkodási engedéllyel rendelkeznek.

Harmadik országbeli családtagok előtt álló további gyakorlati jellegű problémákhoz vezet annak hiánya, hogy egyes tagállamok nem tesznek különbséget harmadik országbeli állampolgárok és uniós polgárok harmadik országbeli családtagjai között, akik az irányelv értelmében bizonyos jogokat élveznek. Ez utóbbiaktól gyakran kérik, hogy beutazóvízum-igénylésükkel együtt nyújtsanak be számos további dokumentumot is, így például szállásról és elegendő anyagi fedezetről szóló igazolást, meghívólevelet vagy visszaútra szóló jegyet.

Az 5. cikk (4) bekezdését – amely a határhoz érkező olyan uniós polgárok és családtagjaik beutazási jogáról rendelkezik, akik nem rendelkeznek a szükséges úti okmánnyal, vagy ha szükséges, az előírt vízummal – gyakran helytelenül ültetik át és alkalmazzák. Így helytelenül ültette át Belgium, Lettország és Svédország. Hat tagállam[17] továbbá egyáltalán nem ültette át a rendelkezést.

3.3. Tartózkodás joga három hónapig

Legtöbb tagállam helyesen ültette át a 6. cikket. Mindazonáltal vannak problémák a megfelelőséggel. Olaszország, Magyarország, Szlovénia és Spanyolország a tartózkodási jogot attól tette függővé, hogy a harmadik országbeli családtag jogszerűen lépett-e be az országba. Görögország, Luxemburg és Szlovénia a tartózkodási jogot a beutazóvízum érvényességi idejéhez köti. A közösségi jog értelmében – amit az ítélkezési gyakorlat[18] is megerősített – a tartózkodási jogot nem lehet kizárólag azon az alapon megtagadni, hogy a családtag a tagállam területére illegálisan lépett be, illetőleg hogy beutazóvízuma lejárt.

A 6. cikkben szereplő tartózkodási jog tekintetében csupán Dánia, Finnország, Málta és Svédország rendelkezett a (9) preambulumbekezdés értelmében helyesen az álláskeresőkkel szembeni kedvezőbb, formai követelményeket mellőző bánásmódról.

---

15 CY, CZ, EL, PL, PT, RO és ES.
16 AT, DK, ES, IE és az UK.
17 AT, DK, EE, IT, LT és DE.
18 C-459/99. sz. *MRAX* ügy.

3.4. Tartózkodás joga három hónapot meghaladóan

3.4.1. Az e jogosultsághoz kapcsolódó feltételek

Legtöbb tagállam helyesen ültette át a 7. cikk (1) bekezdését. Észtország és Spanyolország még azt sem írja elő az uniós polgárok számára, hogy megfeleljenek a 7. cikk (1) bekezdésében meghatározott feltételek valamelyikének, és a tartózkodási jogot már az uniós polgárság alapján megadja.

A Cseh Köztársaság csak akkor ismeri el a tartózkodási jogot, ha a család kielégítő lakhatási feltételekkel rendelkezik. Málta munkavállalási engedély megszerzését írja elő az uniós polgárok számára ahhoz, hogy munkavállalókénti tartózkodási jogot kaphassanak[19]. Az ilyen követelmények ellentételesek a közösségi joggal. Uniós polgárok nem jogosultak másik uniós polgár családtagjaként Szlovéniában és Szlovákiában tartózkodni, ami még inkább megnehezíti számukra, hogy az említett országokban tartózkodási jogot szerezzenek.

A diákok családtagjait illetően tizenkét tagállam[20] nem élt a 7. cikk (4) bekezdésében biztosított lehetőséggel, amelynek értelmében a kedvezményezettek körét csupán a házastársra és eltartott gyermekekre korlátozhatná. Egyéb tagállamok alkalmazták az említett lehetőséget, de nyolc[21] közülük nem ültette át helyesen azon kötelezettséget, amelynek értelmében meg kellene könnyíteniük a diákok közvetlen le- és felmenőinek beutazását és tartózkodását.

A 7. cikk (3) bekezdését – amely a munkavállalók jogállásának megtartásáról rendelkezik – tizenhét tagállam[22] nem ültette át helyesen, főképpen annak köszönhetően, hogy jogszabályaik a tartózkodási jog, és nem a munkavállaló jogállásának megtartásáról rendelkezik, amely utóbbi szélesebb körű fogalom. A munkavállalói jogállás megtartása nem csak a tartózkodási jogra van kihatással, hanem további védelmet is jelent a kiutasítással szemben, magában hordozza a kedvező feltételek melletti állandó tartózkodási jog elnyerésének lehetőségét, valamint az egyenlő bánásmódhoz való korlátlan jogot.

3.4.2. Az uniós polgárokra vonatkozó adminisztratív formai követelmények

A 8. cikk (1) bekezdése értelmében a tagállamok előírhatják az uniós polgárok számára a megfelelő hatóságoknál történő bejelentkezést. Írország az egyetlen olyan tagállam, ahol nincs nyilvántartási rendszer.

A Cseh Köztársaság, Szlovákia és az Egyesült Királyság szabadon választható nyilvántartási rendszerről rendelkezik. Egyéb tagállamok bejelentési kötelezettséget írnak elő az uniós polgárok számára, és általában véve jogszabályaik helyesen ültetik át az irányelvet.

Mindazonáltal tizenkét tagállam[23] az „elegendő forrás” fogalmát helytelenül vagy félreérthető módon ültette át. Problémák leginkább az elegendőnek tekintett legkisebb összeg

---

[19] Az a követelmény, amely szerint még a munkavégzés tényleges engedélyezése előtt munkavállalási engedélyt kell szerezni, nem azonos a munkavállalási engedély automatikus kibocsátásával, ami pedig lehetséges lenne a munkavállalók szabad mozgására vonatkozó átmeneti intézkedések alapján.

[20] AT, BG, DK, EE, ES, IE, IT, LT, LV, PT, SI és SK.

[21] CZ, DE, FI, FR, LU, PL, RO és SE.

[22] AT, BE, CZ, DE, FR, HU, IE, IT, LT, LV, NL, PL, RO, SK, SI, SE és az UK.

[23] BG, DE, EL, FI, IE, IT, LU, LV, NL, RO, SE és SI.

meghatározása, valamint a személyes körülmények alapján történő döntéshozatal elmulasztása tekintetében merülnek fel.

Belgium, Magyarország, Hollandia és Svédország részletes iránymutatást fogadott el az elegendő forrás értékelése tekintetében. Lettországban és a Cseh Köztársaságban részletes iránymutatás szól arról, hogyan kell értelmezni az „indokolatlan teher” fogalmát.

3.4.3. Adminisztratív formai követelmények harmadik országbeli családtagok esetében

Az átültetéssel kapcsolatos gondok legtöbbje a harmadik országbeli családtagok számára kibocsátott tartózkodási kártyával, érvényességével és a kérelemmel benyújtandó alátámasztó dokumentumokkal kapcsolatos.

Súlyos problémát jelent, hogy számos tagállamban a tartózkodási kártya megnevezése nem a 10. cikkben foglaltaknak megfelelően „tartózkodási kártya uniós polgár családtagjai számára”. Az érintett családtagok számára esetleg gondot okozhat annak bizonyítása, hogy helyzetük az irányelv, nem pedig az idegenekre vonatkozó szigorúbb nemzeti szabályok alá tartozik.

3.5. A családtagok tartózkodási jogának megtartása az uniós polgár halála, távozása vagy válás után

Az olyan családtagok tartózkodási jogának megtartása tekintetében, akik maguk is uniós polgárok, az átültetés kielégítően valósult meg. Nem ez a helyzet azonban a harmadik országbeli családtagok esetében, akik tekintetében az átültetés gyakran problémás.

Ausztria, Dánia, Írország, Lettország, Szlovénia és Szlovákia nem ültette át teljes mértékben a 12. cikk (2) bekezdését és a 13. cikk (2) bekezdését, mivel figyelmen kívül hagyta az olyan személyek családtagjai tartózkodási jogának megmaradását, akik az e jog megtartásához szükséges feltételeknek megfelelnek. Lengyelország ezzel szemben kedvezőbb szabályokat fogadott el, és annak bizonyítása nélkül teszi lehetővé a családtagok számára a tartózkodási jog megtartását, hogy a családtag munkavállaló vagy önálló vállalkozó, illetve hogy elegendő forrással rendelkezik.

3.6. A tartózkodási jog megtartása – 14. cikk

Csupán tíz tagállam[24] ültette át kifejezetten azt a rendelkezést, amely tiltja a tartózkodási jog feltételeinek rendszeres ellenőrzését.

Tizenhárom tagállam[25] nem zárja ki annak lehetőségét, hogy az érintettet a szociális segítségnyújtási rendszerhez történő fordulása miatt automatikusan kiutasítsa.

3.7. A huzamos tartózkodás joga

A 16. cikk szerinti huzamos tartózkodási jog átültetése kapcsán felmerülő számos kisebb probléma mellett a legkomolyabb gondok az öt év folyamatos tartózkodás után elnyerhető huzamos tartózkodási jog megszerzése terén merülnek fel. Magyarország e jogosultságot helytelenül a tartózkodási joggal kapcsolatos feltételektől teszi függővé. Belgium és az

---

[24] BE, CY, DE, EL, FI, LU, MT, NL, PL és PT.

[25] AT, BE, BG, DE, DK, EE, FR, HU, IE, IT, LV, RO és SK.

Egyesült Királyság szintén helytelenül nem veszi figyelembe az uniós polgárok által eltöltött olyan tartózkodási időt, amely még országuk EU-ba lépése előtt telt el.

Sok tagállamnak[26] jelent problémát a 17. cikk átültetése, amely a már nem dolgozó személyekre nézve kedvezőbb szabályokról rendelkezik a huzamos tartózkodás jogának elnyerése tekintetében.

3.8. A beutazási és tartózkodási jog közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi okokból való korlátozása

Az irányelv VI. fejezete rendelkezik a tagállamok azon jogáról, amelynek értelmében uniós polgárok és családtagjai beutazását megtagadhatják, illetve kiutasíthatják őket , amit ugyanakkor olyan szigorú anyagi és eljárási biztosítékok feltételévé tesz, amelyek biztosítják, hogy méltányos egyensúlyban maradjanak a tagállami és az uniós polgári érdekek. Ez az irányelv egyik olyan fejezete, ahol az átültetés még gyakrabban elégtelen vagy hiányos.

A szabad mozgás jogát élvező személyeket kötelezettségek terhelik a fogadó tagállam felé, amelyek legfontosabbika az említett tagállam jogának tiszteletben tartása. Az irányelv lehetővé teszi a tagállamok számára a bűnözők kiutasítását. Az irányelv előírja továbbá, hogy mindig eseti vizsgálatot kell tartani, valamint hogy a közrendi vagy közbiztonsági okokból hozott intézkedéseknek meg kell felelniük az arányosság elvének, és kizárólag az érintett egyén személyes magatartásán alapulhatnak, amely valódi, közvetlen és kellően súlyos veszélyt kell, hogy jelentsen a társadalom valamely alapvető érdekére. Korábbi büntetőítéletek önmagukban nem képezhetik ilyen intézkedések meghozatalának alapját. A nemzeti hatóságoknak azt is figyelembe kell venniük, hogy az érintett uniós polgár mennyi ideje tartózkodott a területén, hány éves, milyen az egészségi állapota, a családi és anyagi helyzete, társadalmi és kulturális integrációja a fogadó tagállamban és milyen mértékűek a származási országgal fennálló kapcsolatai.

Olaszország és Finnország[27] automatikus kiutasítást ír elő, ha uniós polgár bizonyos súlyú bűncselekményt követ el.

Olaszország továbbá olyan rendszert vezetett be, amely meghosszabbítja a fogva tartás időtartamát olyan elkövetők esetében, akik a bűncselekmény elkövetésének időpontjában illegálisan tartózkodtak a területén. A Bíróság számos esetben kimondta, hogy amennyiben uniós polgár elmulaszt eleget tenni a tartózkodással kapcsolatos igazgatási eljárásoknak, tettét csak arányosan és megkülönböztetésmentesen lehet szankcionálni.

3.8.1. Anyagi biztosítékok (27–28. cikk)

Tekintve azon biztosítékok fontosságát, amelyek meghatározzák a szabad mozgáshoz való jog tagállami korlátozásának feltételeit, csalódással állapíthatjuk meg, hogy csak négy tagállam[28] ültette át ezeket a biztosítékokat helyesen.

Az átültetési problémák gyakran azzal kapcsolatosak, hogy nem sikerült átültetni a hatóságok mérlegelési jogkörének határait megszabó szabályokat, pl. hogy korlátozásokat nem lehet gazdasági célok érdekében hozni. Az elégtelen átültetés mértékét mérsékli azon tény, hogy

---

26 AT, BE, BG, DE, DK, EE, HU, IE, LV, SE, SI és SK.

27 Finnország automatikus kiutasítást ír elő a közbiztonságot érintő nyomós ok fennállása esetén.

28 CY, EL, MT és PT.

úgy tűnik, a nemzeti bíróságok és hatóságok a biztosítékokat annak ellenére helyesen alkalmazzák, hogy nincsenek egyértelmű és szigorú iránymutatások a bírósági és hatósági mérlegelési jogkör gyakorlására. Ez az egyik legjelentősebb hiányosság az átültetés terén.

Eltekintve a biztosítékok gyakorlati alkalmazásától, már csak azért is elengedhetetlen, hogy sor kerüljön azok kifejezett átültetésére, hogy jogaikat egyértelműen és érthetően ismertethessék az uniós polgárokkal. A tagállamoknak továbbá több erőfeszítést kell tenniük átültető rendelkezéseik egyszerűsítésére, mivel gyakran csak szakértők képesek az értelmezésükre.

Az elvi alapul szolgáló arányosság kifejeződéseként az irányelv megerősíti az olyan uniós polgárok kiutasítás elleni védelmét, akik hosszabb ideje tartózkodnak a fogadó tagállamban. Míg tartózkodási joggal rendelkező uniós polgárokat ki lehet utasítani közrendi vagy közbiztonsági okokból, a huzamos tartózkodási joggal rendelkezők kiutasítása csakis súlyos közrendi vagy közbiztonsági okokból történhet (*28. cikk (2) bekezdés*). Az elmúlt tíz évben a fogadó tagállam területén tartózkodókat csak a közbiztonság nyomós okán lehet kiutasítani. Ugyanezen védelem illeti a kiskorúakat, kivéve ha a kiutasítás a gyermekek jogairól szóló egyezmény értelmében a gyermek elsődleges érdekében történik (*28. cikk (3) bekezdés*).

A tagállamok hatáskörében marad a közrend és a közbiztonság fogalmának meghatározása, illetve módosítása. A végrehajtás azonban nem moshatja össze a 28. cikk (2) bekezdésének és a 28. cikk (3) bekezdésének hatályát, és nem is terjesztheti ki a közbiztonság fogalmát olyan intézkedésekre, amelyeknek a közrend hatálya alá kellene tartozniuk.

3.8.2. Eljárási biztosítékok (30–31. cikk)

Az eljárási biztosítékok átültetése nem kielégítő. Csupán négy tagállam[29] ültette át a biztosítékokat helyesen. Úgy tűnik, e területen a legtöbb gond a pontatlan átültetésből származik.

Franciaországban a rendkívüli sürgősség esetére nem vonatkoznak eljárási biztosítékok. Az uniós polgár nem kap írásbeli értesítést a kiutasítási határozatról, nem tájékoztatják a határozat alapjául szolgáló okokról és jogorvoslati joga sincs a határozat végrehajtását megelőzően.

A tagállamok több mint fele nem ültette át helyesen a kiutasítás esetén a terület elhagyására nyitva álló időtartamot.

A bírósági és közigazgatási jogorvoslat lehetőségének átültetése általában véve megfelelő. Az Egyesült Királyságban jogorvoslati jog csak azon uniós polgárokat és családtagjaikat illeti meg, akik bizonyítani tudják, hogy rendelkeznek a szabad mozgás jogával. Azok, akik tekintetében az egyesült királyságbeli hatóságok szerint e bizonyítás sikertelen volt, nem kapnak tájékoztatást a jogorvoslati jogról. Az irányelv valamennyi határozat esetében előírja a jogorvoslat lehetőségét.

3.8.3. Joggal való visszaélés és csalás (35. cikk)

A közösségi joggal nem szabad visszaélni. A 35. cikk értelmében a tagállamok elfogadhatnak intézkedéseket a joggal való visszaélés, mint például az érdekházasságok megelőzésére, amint

[29] CY, LT, ES és PT.

azt a Bíróság is megerősítette a *Metock* ügyben hozott ítéletében. Amennyiben kétség merül fel, hogy adott házasság nem valódi házasság, a tagállamok vizsgálatot folytathatnak annak megállapítására, hogy az irányelv által biztosított jogokkal visszaéltek-e pl. a nemzeti bevándorlási szabályok kijátszása érdekében, és amennyiben a visszaélés bizonyítékot nyer, úgy megtagadható vagy visszavonható a beutazási vagy tartózkodási jog. Az irányelv előírja az arányosság elvének és a 30. és 31. cikkben meghatározott eljárási biztosítékoknak a tiszteletben tartását.

Fontossága ellenére a 35. cikket nem mindegyik tagállam ültette át.

4. A GYAKORLATI ALKALMAZÁS ÉRTÉKELÉSE

Az irányelv alkalmazásának harminc hónapjában a Bizottsághoz több mint 1 800 egyéni panasz, a Parlament részéről 40 kérdés, továbbá 33 petíció érkezett az alkalmazással kapcsolatban. A Bizottság 115 panaszt[30] vett nyilvántartásba és öt jogsértési ügyet indított az irányelv helytelen alkalmazása miatt.

A panaszosok által a Bizottságnál, a Parlamentnél és a SOLVIT-nál[31] felvetett problémák megfelelnek az e jelentésben feltártaknak.

Az uniós polgárok alapjogainak tartósan fennálló megsértését feltáró problémák leginkább a következőkkel kapcsolatosak:

- harmadik országbeli családtagok beutazási és tartózkodási joga (*problémák beutazóvízum vagy a határátlépés kapcsán, az irányelvben nem említett feltételek a tartózkodási joggal kapcsolatban, tartózkodási kártyák késedelmes kibocsátása*),

- olyan előírások uniós polgárok számára, amelyek értelmében tartózkodási engedély iránti kérelmükhöz további, az irányelvben nem említett dokumentumokat kell csatolniuk.

5. SZÜKSÉGES LÉPÉSEK

A tagállamok felelőssége gondoskodni arról, hogy az irányelv átültetése és végrehajtása megfelelő legyen, valamint hogy az uniós polgárok jogaikról tájékoztatást kapjanak. Egyes rendelkezések átültetésének teljes mértékű vagy részleges elmulasztása jogbizonytalansághoz vezet, aminek eredményeként olyan jogalkotási vagy igazgatási megoldások kerülhetnek elfogadásra, amelyek csorbíthatják az uniós polgárok és családtagjaik jogait.

A Bizottság erőteljesebb lépéseket tesz majd annak biztosítása érdekében, hogy az irányelv átültetése és végrehajtása az egész Unióban megfelelően történjen. E cél elérése érdekében a Bizottság a Szerződésből eredő valamennyi hatáskörével élni fog, és szükség esetén jogsértési eljárásokat is indít. Elsőbbségben részesíti az e jelentés 4. fejezetében azonosított, legkomolyabb problémákat.

---

30 106 panaszt a Bizottság még mindig nem zárt le.

31 A SOLVIT online problémamegoldó hálózat, amelyen keresztül az EU-tagállamok együttműködnek olyan problémák kezelésében, amelyek a belső piaci jog hatóságok általi helytelen alkalmazásából erednek; a tartózkodási engedélyekkel kapcsolatos 199 ügyből 133-at, a vízumokkal kapcsolatos 65 ügyből 43-at oldott meg. 2007-ben a személyek szabad mozgása képezte a SOLVIT ügyeinek harmadik legnagyobb csoportját (*15 %*).

A Bizottság technikai szinten továbbra is együttműködik a tagállamokkal. 2008 szeptemberében a Bizottság tagállami szakértőkből csoportot hozott létre annak érdekében, hogy azonosítsák a nehézségeket és tisztázzák az irányelv értelmezésével kapcsolatos problémákat. A szakértői csoport két ülésén számos olyan kérdést azonosított, amelyek további megvitatást és értelmezést igényelnek, különösen a bűnözés és joggal való visszaélés területén. Kérdőív készült a tagállamokban helyi szinten felmerülő kétségek megértésére, a statisztikai adatok és bevált gyakorlatok összegyűjtésére. A csoport továbbra is rendszeresen összeül majd.

A Bizottság tájékoztatást és támogatást kíván nyújtani a tagállamoknak és az uniós polgároknak egyaránt egy 2009 első felében kibocsátandó iránymutatással, amelyben számos olyan kérdéssel foglalkozik, amelyeket az átültetés, illetve alkalmazás során problémásnak talált – így például a kiutasítások és a joggal való visszaélés elleni küzdelem –, és célja iránymutatást nyújtani a téren, hogyan is lehetne e problémákat orvosolni.

A Bizottságnak nem csupán a tagállamokkal és az Európai Parlamenttel mint kizárólagos érdekeltekkel kell fokozottan együttműködnie. Az uniós polgárokat továbbra is tájékoztatni kell az irányelvben rájuk ruházott jogaikról. Ennek érdekében a Bizottság ezentúl is prioritásként kezeli az irányelvről való tájékoztatás biztosítását, valamint az uniós polgárok számára egyszerűsített útmutatót[32] bocsát rendelkezésre, a lehető leghatékonyabban igénybe veszi továbbá az internetet, főképpen az Európa Önökért portál, a Wikipediában a szabad mozgásról szerkesztendő cikk és a polgárokat megillető jogokról szóló egyszerű ismertetők révén.

A Bizottság a 34. cikkben foglaltak értelmében ösztönzi és támogatja a tagállamokat annak érdekében, hogy figyelemfelkeltő kampányokat indítsanak az uniós polgárok irányelvben biztosított jogairól való tájékoztatása érekében. A szakértői csoport megvizsgálja és megosztja az erre vonatkozó bevált gyakorlatokat.

6. KÖVETKEZTETÉSEK

Ebben a szakaszban nem szükséges az irányelvhez módosításokat javasolni. Az irányelvet a tagállamoknak hatékonyabban kell végrehajtaniuk. Az értelmezéssel kapcsolatban eddig felmerült, problémát jelentő kérdések kielégítő módon megválaszolhatók a további vitákat és értelmezést követően összeállítandó iránymutatás kibocsátásával.

A Bizottság az irányelv alkalmazásáról szóló második jelentést a kellő időben kibocsátja.

---

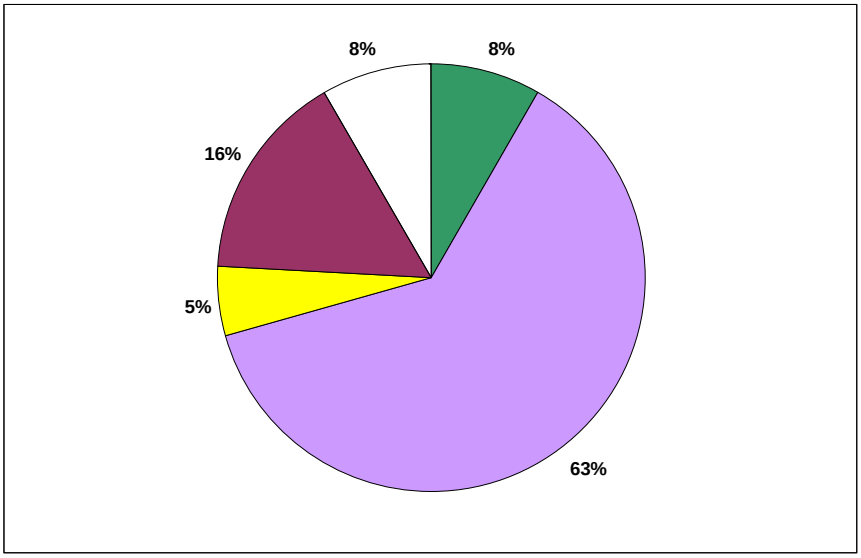
[32] Útmutató a 2004/38/EK irányelv legmegfelelőbb kiaknázásához; elérhető a http://ec.europa.eu/commission_barroso/barrot/policies címen.

MELLÉKLET

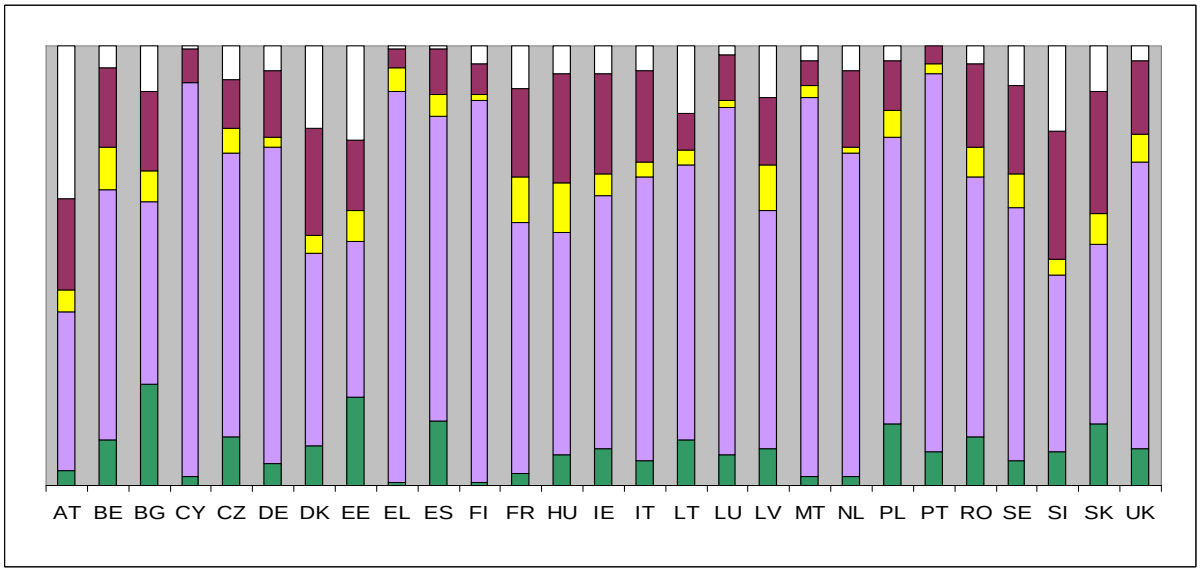
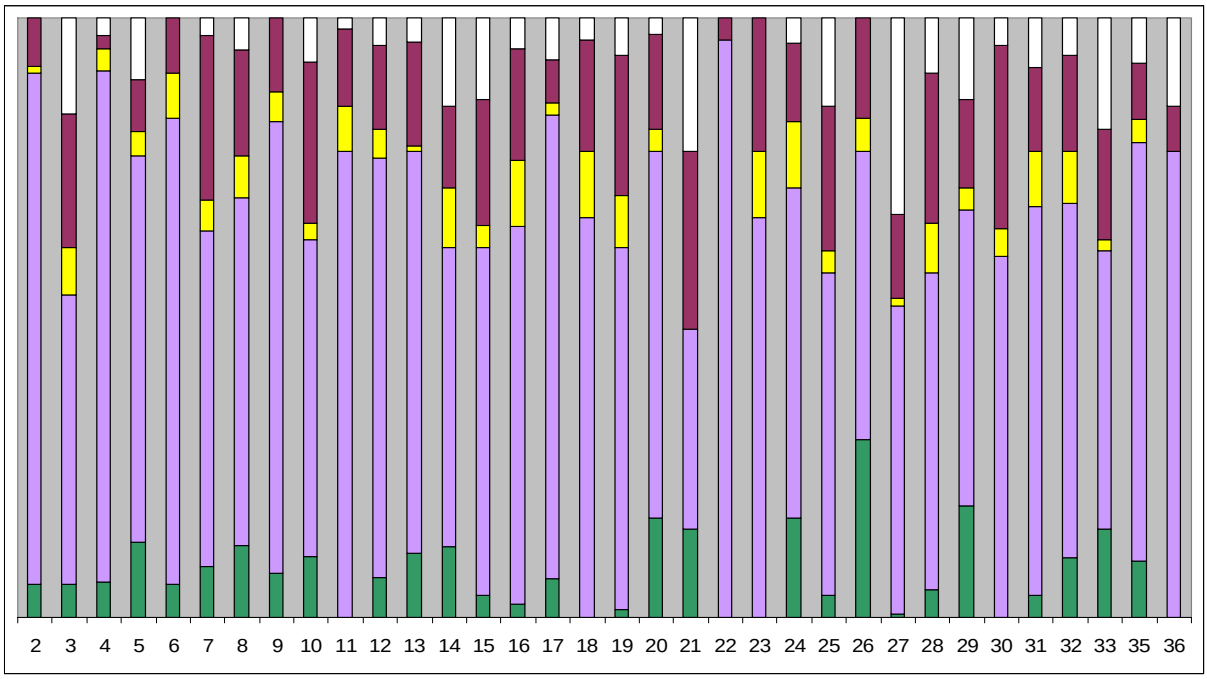
A 2004/38/EK IRÁNYELV ÁTÜLTETÉSÉNEK JELENLEGI ÁLLÁSA

Jelmagyarázat	
	Kedvezőbb bánásmód
	Helyes és teljes
	Félreérthető
	Helytelen és/vagy hiányos
	Egyáltalán nem került átültetésre

1. A 2004/38/EK irányelv átültetésének átfogó számadatai



2. Tagállamonkénti helyzet



3. Cikkenkénti áttekintés