EURÓPAI BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2011.11.15.
COM(2011) 735 végleges

ZÖLD KÖNYV

az Európai Unióban élő harmadik országbeli állampolgárok családegyesítési jogáról (2003/86/EK irányelv)

I. BEVEZETÉS, A ZÖLD KÖNYV CÉLJA

A bevándorlók számára a családegyesítés a családi élet lehetővé tételének szükséges eszköze. 2003 óta léteznek olyan közös európai bevándorlási szabályok, amelyek a harmadik országbeli állampolgárokat uniós szinten megillető családegyesítési jog gyakorlásának feltételeit rendezik[1]. Az irányelv meghatározza a valamely tagállam területén már jogszerűen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárhoz csatlakozó harmadik országbeli állampolgár családtagok beutazásának és tartózkodásának feltételeit. Ez az irányelv az uniós polgárokra nem vonatkozik[2].

Elfogadásakor az irányelvet csak a harmonizáció első lépésének tekintették, és elfogadása után nem kormányzati szervezetek és elméleti szakemberek bírálták a megvalósított harmonizáció viszonylag alacsony szintje miatt. Ezzel egyidejűleg az utóbbi években egyes tagállamok korlátozó jellegű szabályokat vezettek be, sőt az irányelv módosítását is szorgalmazták[3] annak érdekében, hogy további feltételeket lehessen szabni a családegyesítéssel kapcsolatban. Állításuk szerint ilyen változásokra a visszaélések megakadályozása, valamint az intenzív bevándorlás kezelésének javítása érdekében van szükség.

A családegyesítés a jogszerű migrációnak valóban jelentős, jóllehet csökkenő[4] hányadát teszi ki. A 2000-es évek elején úgy tűnt, hogy a családegyesítés a megbízható adatokkal rendelkező tagállamokban a teljes jogszerű bevándorlás több mint 50 százalékát képviseli. Jelenleg ez az arány az EU-ba irányuló teljes bevándorlásnak mintegy egyharmada. Az arány még kisebb, ha csak az irányelv hatálya alá tartozó személyeket – vagyis a harmadik országbeli állampolgárhoz csatlakozó harmadik országbeli állampolgárokat – vesszük figyelembe, ami uniós szinten durván 500 000 migránsnak, az összes engedély 21%-ának felel meg[5].

A Stockholmi Program és az Európai Bevándorlási és Menekültügyi Paktum is olyan területként jelölte meg a családegyesítést, ahol az uniós szakpolitikákat tovább kell fejleszteni, különös tekintettel a beilleszkedési intézkedésekre. Maga a Bizottság az irányelv végrehajtásáról szóló első jelentésében (COM/2008/610 végleges)[6] azonosította az irányelv tagállami végrehajtása terén jelentkező problémákat és hiányosságokat. Egyrészt az irányelv helytelen átültetése tekintetében megjelölt néhány átfogó kérdéskört (a vízumkönnyítésre vonatkozó rendelkezések, független tartózkodási engedélyek megadása, a gyermek érdekeinek figyelembe vétele, jogorvoslat és a menekültek családegyesítésével kapcsolatos

---

1 A családegyesítési jogról szóló 2003/86/EK irányelv (a továbbiakban: irányelv).

2 Az uniós polgárok és az ő harmadik országbeli állampolgár családtagjaik családegyesítését az uniós jogban a 2004/38/EK irányelv rendezi. Ez az irányelv azonban csak azokra az esetekre vonatkozik, amikor egy uniós polgár olyan tagállamba költözik vagy olyan tagállamban tartózkodik, illetve tartózkodott, amelynek nem állampolgára, és harmadik országbeli állampolgár családtagja hozzá csatlakozik vagy őt kíséri.

3 Az EU migrációs politikájával kapcsolatos holland álláspont

4 Ez a csökkenés valószínűleg részben azon közelmúltbeli szakpolitikai változásoknak tudható be, amelyek keretében egyes tagállamok szigorúbb feltételeket vezettek be. Érvelésük szerint ezek a szakpolitikai változások javítják az intenzív bevándorlás kezelését, de megkérdőjelezik a családegyesítéshez fűződő elismert jogot, amelyet a jelenleg az egész EU-ban minimális jogi garanciaként szolgáló irányelv határoz meg.

5 EUROSTAT – A konkrét számokat lásd a mellékletben. Észtország, Luxemburg és Hollandia adatai nem állnak rendelkezésre.

6 http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0610:FIN:HU:PDF.

kedvezőbb rendelkezések). Másrészt a jelentés arra a következtetésre jutott, hogy maga az irányelv túlzott mérlegelési lehetőséget biztosít a tagállamok számára azon rendelkezések némelyikének alkalmazásakor, amelyek választási lehetőséget biztosítanak a tagállamoknak, különös tekintettel a lehetséges várakozási időre, a jövedelemmel kapcsolatos követelményre és az esetleges beilleszkedési intézkedésekre.

A fentiekre tekintettel a Bizottság nyilvános vita kezdeményezését tartja szükségesnek a családegyesítéssel kapcsolatban, kiemelve az irányelvben tárgyalt bizonyos kérdéseket[7]. A jelen zöld könyv ezt a célt szolgálja. Minden érdekelt fél válaszát várjuk az uniós szintű családegyesítési szabályok hatékonyabbá tételével kapcsolatos különböző kérdésekre, és kérjük, hogy az elvégzett minőségi értékelés alátámasztása céljából bocsássák rendelkezésünkre az irányelv alkalmazásával kapcsolatban birtokukban lévő tényszerű információkat és adatokat. Az irányelv céljára, konkrétan a **családegyesítési jog** gyakorlásával kapcsolatos feltételek meghatározására és az adott tagállamban irányadó feltételeket teljesítő harmadik országbeli állampolgárok beilleszkedésének megkönnyítésére figyelemmel kell lenni[8]. Azon tagállamokat, amelyek a családegyesítési joggal való visszaéléssel kapcsolatos problémákról tettek jelentést, a Bizottság különösen kéri e problémák pontosítására és számszerűsítésére, célzottabb uniós szintű kezelésük lehetővé tétele érdekében.

A Bizottság e konzultáció eredménye alapján fogja eldönteni, hogy szükség van-e valamilyen konkrét szakpolitikai válaszra (pl. az irányelv módosítása, értelmező iránymutatás készítése vagy a status quo fenntartása). Valamennyi esetleges uniós aktusnak összhangban kell majd állnia az Alapjogi Chartával (különös tekintettel a magán- és a családi élet tiszteletben tartására, a házasságkötéshez való jogra, a gyermekek jogaira, a megkülönböztetés tilalmának elvére) és az egyéb nemzetközi kötelezettségekkel. Ezért a Bizottság gondoskodni fog arról, hogy valamennyi esetleges szakpolitikai válasz esetében sor kerüljön az alapvető jogokra gyakorolt hatások és a Chartának való megfelelés alapos vizsgálatára, összhangban a Bizottság által az Alapjogi Charta hatékony végrehajtására irányuló stratégiában meghatározott „alapjogi ellenőrző listával”[9].

II. AZ ÉRDEKELT FELEKHEZ INTÉZETT KÉRDÉSEK

1. ALKALMAZÁSI KÖR

1.1 Ki lehet családegyesítő az irányelv alkalmazásában?

Az irányelv két feltételt határoz meg azzal kapcsolatban, hogy valaki családegyesítőként családegyesítésre legyen jogosult: legalább egy évig érvényes tartózkodási engedély, valamint

---

7 Megjegyzendő, hogy ez a konzultáció nem érinti az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról szóló 2004/38/EK irányelvhez kapcsolódó kérdéseket.

8 Lásd az irányelv (4) preambulumbekezdését.

9 COM(2010)573 végleges, 2010.10.19. Lásd még az alapvető jogoknak a bizottsági hatásvizsgálatok végzése során történő figyelembe vételére vonatkozó gyakorlati útmutatást; SEC(2011) 567 végleges, 2011.5.6.

megalapozott kilátások a letelepedési jogosultság megszerzésére[10] (a 3. cikk (1) bekezdése). Az irányelv a második feltétel értelmezésével kapcsolatban mozgásteret enged a tagállamok számára, ami jogbizonytalanságot, valamint szinte valamennyi harmadik országbeli állampolgárnak az irányelv hatálya alóli kizárását eredményezheti.

E két feltételen kívül a 8. cikk (1) bekezdése lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy minimális (két évet nem meghaladó) jogszerű tartózkodást írjanak elő, mielőtt a családegyesítésre sor kerülhetne. Ez azt jelenti, hogy a kérelem benyújtható, de a tagállamok a jogszabályaikban meghatározott határidő lejártáig késleltethetik a családegyesítés engedélyezését.

1. kérdés

Ezek a feltételek (a 3. cikk szerint a kérelem benyújtásakor megalapozott kilátások a letelepedési jogosultság megszerzésére, valamint a 8. cikk szerinti várakozási idő, mielőtt a családegyesítésre valóban sor kerülhet) jelentik-e a megfelelő megközelítést és a családegyesítők meghatározásának legjobb módját?

1.2. Családegyesítésre jogosult családtagok

1.2.1. Kötelező rendelkezések – a szűk család (családmag)

Jelenleg a 4. cikk (1) bekezdésében az irányelv (az irányelvben megállapított egyéb feltételeknek való megfelelésre is figyelemmel) előírja, hogy a tagállamok engedélyezzék a családegyesítő házastársát, valamint a családegyesítő vagy házastársa kiskorú gyermekeit magában foglaló szűk család, a „családmag” beutazását és tartózkodását. Az irányelv azonban még e kategória tekintetében is megenged bizonyos korlátozásokat.

Ami a **házastársat** illeti, a 4. cikk (5) bekezdése szerint a tagállamok megállapíthatnak egy minimális életkort (az irányelv szerint ez legfeljebb 21 év lehet), függetlenül attól, hogy ez megfelel-e a nagykorúság adott tagállamban érvényes korhatárának. E rendelkezés indoka az az aggodalom volt, miszerint a családegyesítési szabályokkal kényszerházasságok esetében vissza lehet élni. E probléma valódiságát és nagyságrendjét azonban nehéz megítélni.

2. kérdés

Helyénvaló-e a házastárs esetében olyan minimális életkort előírni, amely eltér a nagykorúság valamely tagállamban érvényes korhatárától? Vannak-e más módjai a családegyesítéssel kapcsolatos kényszerházasságok megelőzésének, és ha igen, melyek ezek?

Rendelkezik Ön a kényszerházasságok problémájára vonatkozó egyértelmű bizonyítékokkal? Ha igen, milyen nagyságrendű a probléma (statisztika), és a családegyesítési szabályokhoz köthető-e (a nagykorúság korhatárától eltérő minimális életkor meghatározása)?

[10] Az előkészítő dokumentumok szerint ez a feltétel azon az elképzelésen alapult, hogy a családegyesítési jog így nem illetné meg a pusztán átmenetileg, a megújítás lehetősége nélkül az adott tagállamban tartózkodó személyeket.

A **kiskorú gyermekek** esetében két további korlátozást tesz lehetővé az irányelv, mindkettőt eltérést engedélyező „standstill” klauzula formájában. Az elsővel (a 4. cikk (1) bekezdésének utolsó albekezdése), amely szerint a 12. életévét betöltött és családja többi tagjától függetlenül érkező gyermeknek igazolnia kell, hogy megfelel a beilleszkedési feltételeknek[11], csak egyetlen tagállam élt. A második lehetséges korlátozással (a 4. cikk (6) bekezdése), amely szerint a 15. életévüket betöltött gyermekektől megkövetelhető, hogy a családegyesítésen kívüli alapon kérjék a tagállamba történő beutazásuk engedélyezését, egyik tagállam sem élt.

3. kérdés

Az Ön álláspontja szerint indokolt-e fenntartani a tagállamok által nem alkalmazott „standstill” klauzulákat, például a 15. életévüket betöltött gyermekekre vonatkozó rendelkezést?

1.2.2. Nem kötelező rendelkezés – egyéb családtagok

Mivel az irányelv alapján a tagállamok csak a szűk család (családmag) részére kötelesek biztosítani a családegyesítést, a tagállamok szabadon dönthetnek arról, hogy nemzeti jogszabályaikat egyéb családtagokra is kiterjesszék-e (a 4. cikk (3) bekezdése). Jóllehet csupán a tagállamoknak választási lehetőséget biztosító rendelkezésről van szó, a tagállamok több mint fele döntött úgy, hogy a családegyesítő szüleit és/vagy szülőjének házastársát is a családtagok közé sorolja. Ezzel összefüggésben meg kell jegyezni, hogy az irányelv (5) preambulumbekezdéséből következően az azonos neműek közötti házasságot saját családjogukban elismerő tagállamoknak az irányelv alkalmazásában is így kell eljárniuk[12]. Hasonlóképpen, ahol a nemzeti családjog elismeri az azonos neműek bejegyzett élettársi kapcsolatát, és a tagállamok a bejegyzett élettársakra alkalmazzák a tagállamoknak választási lehetőséget biztosító irányelvi rendelkezést, ezt az azonos nemű élettársak vonatkozásában is meg kell tenniük.

4. kérdés

Megfelelőek és eléggé széles hatókörűek-e a családegyesítésre jogosult családtagokkal kapcsolatos szabályok ahhoz, hogy figyelemmel legyenek a család fogalmának különböző létező – a családmagtól eltérő – meghatározásaira?

2. A CSALÁDEGYESÍTÉSI JOG GYAKORLÁSÁRA VONATKOZÓ KÖVETELMÉNYEK

Az irányelv nem kötelezi a tagállamokat olyan, családegyesítéssel kapcsolatos feltételek bevezetésére, mint a különböző beilleszkedési intézkedések, de lehetővé teszi ezt számukra – ebből *a contrario* az következik, hogy más feltételek nem alkalmazhatók az EU-n belüli családegyesítéssel kapcsolatban.

---

11 Lásd a jelentés (COM 2008/610) 5. oldalát.

12 „A tagállamoknak az ezen irányelv rendelkezéseit nem, faj, bőrszín, etnikai vagy társadalmi származás, genetikai jellemzők, nyelv, vallás vagy meggyőződés, politikai vagy más vélemény, nemzeti kisebbséghez való tartozás, vagyon, születés, fogyatékosság, kor vagy szexuális irányultság alapján való megkülönböztetés nélkül kell érvényre juttatniuk.”

2.1 Beilleszkedéssel kapcsolatos intézkedések

A nem kötelező rendelkezés (a 7. cikk (2) bekezdése) értelmében a tagállamok előírhatják a harmadik országbeli állampolgárok számára, hogy eleget tegyenek a beilleszkedéssel kapcsolatos intézkedéseknek. Ez volt az egyik legellentmondásosabb és az egyeztetések során legtöbb vitát kiváltó követelmény. Jelenlegi formájában maga az irányelv nem határozza meg pontosan, hogy e beilleszkedéssel kapcsolatos intézkedéseknek mivel kell járniuk és hogyan kell őket alkalmazni, és csak néhány tagállamban alkalmaznak ilyen intézkedéseket. Három tagállam alkalmazza ezeket az intézkedéseket a területére történő beutazás előfeltételeként annak előírásával, hogy a családtagok nyelvvizsgát vagy a fogadó ország társadalmának ismeretére vonatkozó vizsgát tegyenek le, vagy a beutazáskor írjanak alá olyan szerződést, amely arra kötelezi őket, hogy polgári – és adott esetben nyelvi – tanfolyamokon vegyenek részt. Más tagállamok csak azt követelik meg, hogy a családtagok a beutazáskor vállaljanak bizonyos olyan kötelezettségeket, mint pl. a beilleszkedési tanfolyamokon (főként nyelvtanfolyamokon) való részvétel.

Mint azt az értékelő jelentés már megállapította, a beilleszkedéssel kapcsolatos intézkedések megengedhetőségének attól kell függnie, hogy a beilleszkedés megkönnyítésének célját szolgálják-e, valamint hogy tiszteletben tartják-e az arányosság[13] és a szubszidiaritás elvét. A vizsgák letételével kapcsolatban a családegyesítési kérelmek ügyében hozott határozatoknak figyelembe kell venniük azt, hogy biztosítottak-e a vizsgákra való felkészülés lehetőségei (lefordított anyagok, tanfolyamok), és hogy azok elérhetőek-e (hely, tandíj). Bizonyos egyedi körülményeket (pl. igazolt írástudatlanság, egészségügyi körülmények) szintén figyelembe kell venni.

A harmadik országbeli állampolgárok integrációjának megújult európai programja[14] az olyan nyelvtanfolyamok tekintetében is konkrét ajánlásokat tartalmaz a tagállamok számára, amelyek figyelembe veszik a migránsok változó szükségleteit az integrációs folyamat egyes szakaszaiban, az újonnan érkezett migránsok számára szervezett bevezető programokra is kiterjedően.

5. kérdés

Hatékonyan szolgálják-e ezek az intézkedések a beilleszkedés célját? Hogyan értékelhető ez a gyakorlatban? Mely beilleszkedéssel kapcsolatos intézkedések a leghatékonyabbak e tekintetben?

Ön hasznosnak tartaná ezen intézkedések további, uniós szintű meghatározását?

Ön ajánlana beutazás előtti intézkedéseket? Ha igen, hogyan vezethetők be biztosítékok annak érdekében, hogy ezek az intézkedések ténylegesen ne jelentsék a családegyesítés indokolatlan akadályait (például aránytalan díjak vagy követelmények) és figyelembe vegyék az olyan egyéni adottságokat, mint az életkor, az írástudatlanság, a fogyatékosság és az iskolai végzettség?

---

13 További részletekért lásd a jelentés 4.3.4. pontját.

14 A 2011. július 19-én elfogadott COM(2011)455 végleges dokumentum.

2.2 A befogadó képességgel kapcsolatos várakozási idő

A 8. cikk második bekezdése kifejezett eltérést tesz lehetővé azon tagállamok számára, amelyek jogszabályai az irányelv elfogadásának időpontjában figyelembe vették a befogadó képességet. A rendelkezés megengedi, hogy e tagállamok a kérelem benyújtásától számított hároméves várakozási időtartamot írjanak elő. E rendelkezéssel kapcsolatban a Bíróság tisztázta[15], hogy a feltételek teljesülése esetén a kérelem benyújtása után legkésőbb három évvel tartózkodási engedélyt kell kiadni.

Másképp kifejezve, a befogadó képesség lehet a kérelem elbírálása során figyelembe veendő egyik tényező, de nem értelmezhető úgy, hogy ez lehetővé tenné a meghatározott esetek egyedi körülményeire való tekintet nélkül kötelezővé tett bármiféle kvótarendszer vagy hároméves várakozási idő alkalmazását. Ezzel az eltéréssel csak egy tagállam élt.

6. kérdés

Alkalmazására tekintettel szükséges és indokolt-e az irányelvben tartani egy ilyen eltérést, amely alapján a kérelem benyújtásától számítva hároméves várakozási idő írható elő?

3. A CSALÁDTAGOK BEUTAZÁSA ÉS TARTÓZKODÁSA

A tagállamoknak legalább egy évre szóló első tartózkodási engedélyt kell megadniuk a családtagok számára (a 13. cikk (2) bekezdése). Az irányelv azt is előírja, hogy a családtagok számára megadott tartózkodási engedély időtartama elvben nem lépheti túl a családegyesítő tartózkodási engedélyének lejárati időpontját (a 13. cikk (3) bekezdése).

E rendelkezések alkalmazásakor probléma merülhet fel, ha a családtag tartózkodási engedélyének kiállításakor a családegyesítő tartózkodási engedélyének érvényességéből hátralévő idő egy évnél kevesebb. Ebben az esetben e két szabály egymással ellentétes lehet, különös tekintettel arra az esetre, amikor a családegyesítő tartózkodási engedélyének megújítása már folyamatban van.

7. kérdés

Kell-e külön szabályokkal rendezni azt a helyzetet, amikor a családegyesítő tartózkodási engedélyének érvényességéből hátralévő idő egy évnél kevesebb, de azt meg fogják újítani?

4. MENEDÉKJOGGAL KAPCSOLATOS KÉRDÉSEK

4.1 A kiegészítő védelem kizárása

A kiegészítő védelemben részesülő harmadik országbeli állampolgárok ki vannak zárva az irányelv hatálya alól (a 3. cikk (2) bekezdésének b) pontja). A Stockholmi Program azonban a közös európai menekültügyi rendszer egyik fő célkitűzéseként sürgette az egységes védelmi jogállás megvalósítását, tekintettel arra, hogy a menekültek, valamint a kiegészítő védelemben részesülő személyek védelmi szükségletei azonosak. Ezért a cél a kiegészítő védelemben részesülő személyek jogainak további közelítése a menekültek jogaihoz, amint azt az

[15] A C-540/03. sz. ügyben hozott ítélet 100. és 101. pontja.

elismerésről szóló irányelv átdolgozása is kiemelte[16]. Felmerül tehát a kérdés, hogy e közelítésnek a családegyesítés tekintetében is meg kell-e történnie, ami szükségessé tenné az irányelv személyi hatályának kiigazítását.

8. kérdés

Kell-e vonatkozniuk a családegyesítési irányelv szabályainak a kiegészítő védelemben részesülő harmadik országbeli állampolgárok családegyesítésére?

Kell-e vonatkozniuk a családegyesítési irányelv kedvezőbb – a menekülteket bizonyos követelmények (szálláshely, betegbiztosítás, állandó és rendszeres források) teljesítse alól mentesítő – szabályainak a kiegészítő védelemben részesülő személyekre?

4.2 Menedékjoggal kapcsolatos egyéb kérdések

Az irányelv tartalmaz bizonyos, a menekültekre nézve kedvezőbb szabályokat (V. fejezet). A tagállamok azonban e kedvezőbb szabályok alkalmazását meghatározott helyzetekre korlátozhatják: például a menekültnek a tagállamba történő beutazása előtt létrejött családi kapcsolataira (a 9. cikk (2) bekezdése) vagy a menekült jogállás megadását követő három hónapon belül benyújtott családegyesítési kérelmekre (a 12. cikk (1) bekezdése). Ezek a lehetséges korlátozások nem veszik kellően figyelembe az adott helyzetek konkrét jellemzőit. A menekülteknek sajátos helyzetükből adódóan olyan gyakorlati nehézségekkel kell szembenézniük, amelyek jellegüket tekintve eltérnek a többi harmadik országbeli állampolgár problémáitól (pl. a származási országban maradt családdal való kapcsolattartás nehézségei). Ráadásul a menekültek hosszú időt tölthettek számkivetettségben vagy valamely tagállam területén a menekültügyi eljárás eredményét várva, és az is előfordulhat, hogy ez alatt az idő alatt alapítottak családot. Az is lehetséges, hogy a menekültek nem tudnak élő családtagjaik létezéséről, vagy nem tudnak információkat szolgáltatni az ilyen személyek hollétéről, vagy a védettség megszerzését követő rövid időn belül nem tudják rendelkezésre bocsátani a családegyesítési kérelemhez szükséges dokumentációt. A menekültek által elszenvedetthez hasonló konfliktushelyzeteket, traumát és rendkívüli nehézségeket családtagjaik is átélhettek. Ezért egyes kérdéseket e tekintetben felül kell vizsgálni, különösen annak eldöntése érdekében, hogy e lehetséges korlátozásokat törölni kell-e az irányelvből.

9. kérdés

Továbbra is biztosítani kell-e a tagállamok számára annak lehetőségét, hogy az irányelv kedvezőbb rendelkezéseinek alkalmazását azokra a menekültekre korlátozzák, akiknek családi kapcsolatai a tagállam területére történő beutazásuk előtt jöttek létre?

Kell-e biztosítani a családegyesítést a családtagoknak a menekültek által eltartott, tágabb kategóriái számára, és ha igen, milyen mértékig?

Továbbra is meg kell-e követelni a menekültektől a szálláshellyel, betegbiztosítással és forrásokkal kapcsolatos követelményeknek való megfelelés igazolását, ha a családegyesítési kérelmet nem a menekült jogállás megadását követő három hónapon belül nyújtják be?

---

16 A harmadik országbeli állampolgárok és hontalan személyek nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésére és jogállására, valamint a nyújtott védelem tartalmára vonatkozó minimumszabályok (átdolgozás); COM (2009)551 végleges.

5. CSALÁS, VISSZAÉLÉS, ELJÁRÁSI KÉRDÉSEK

5.1 Meghallgatások és vizsgálatok

Az irányelv 5. cikkének (2) bekezdése biztosítja a szükségesnek ítélt meghallgatások és egyéb vizsgálatok végzésének lehetőségét. A családi kapcsolat bizonyítására több tagállam bevezette a DNS-vizsgálatok lehetőségét. A bizonyítás e típusát az irányelv nem említi. A Bizottság megállapítása szerint ahhoz, hogy az uniós jog alapján e meghallgatások és egyéb vizsgálatok megengedhetőek legyenek, azoknak arányosnak kell lenniük – tehát nem tehetik a családegyesítési jogot hiábavalóvá –, továbbá tiszteletben kell tartaniuk az alapvető jogokat, különösen a magán- és családi élethez való jogot.

10. kérdés

Rendelkezik Ön a csalással kapcsolatos problémákra vonatkozó egyértelmű bizonyítékokkal? Mekkora nagyságrendű a probléma (statisztika)? Véleménye szerint a meghallgatásokra és vizsgálatokra – köztük a DNS-vizsgálatokra – vonatkozó szabályok segíthetnek e problémák megoldásában? Ön hasznosnak tartaná e meghallgatások vagy vizsgálatok pontosabb uniós szintű szabályozását? Ha igen, milyen típusú szabályokat tartana megfelelőnek?

5.2 Névleges házasság

A névleges házasság a csalás konkrét esete, amely ellen a tagállamoknak fel kell lépniük. Az általános eljárási szabályokon felül az irányelv 16. cikkének (4) bekezdése lehetővé teszi különleges ellenőrzések és vizsgálatok végzését, amennyiben indokoltan gyanítható, hogy csalás vagy névleges házasság jött létre. Minden nemzeti rendszerben léteznek ilyen szabályok; egy uniós finanszírozású projekt keretében sor került a tagállami gyakorlatok összeállítására[17]. Mindazonáltal nehéz megbecsülni, hogy ez a jelenség nagy gondot okoz-e a tagállamoknak, és hogy az irányelvhez kapcsolódik-e.

11. kérdés

Rendelkezik Ön a névleges házasságok problémájára vonatkozó egyértelmű bizonyítékokkal? Rendelkezik Ön statisztikákkal az ilyen (észlelt) házasságokról? Kapcsolódnak ezek az irányelv szabályaihoz? Lehetne-e javítani az ellenőrzésekre és vizsgálatokra vonatkozó irányelvi rendelkezések végrehajtásának hatékonyságát, és ha igen, hogyan?

5.3 Díjak

Jelenleg nincs uniós szintű harmonizáció a családegyesítéssel kapcsolatban fizetendő díjak terén (kérelmezési díj, vízumok és tartózkodási engedélyek díja és a feltételek teljesítéséhez – például az utazás előtti esetleges nyelvvizsgák stb. – kapcsolódó egyéb költségek). A túl magas díjak alááshatják az irányelv hatékony érvényesülését, akadályozva a családegyesítési

[17] Az ARGO projekt keretében az uniós közigazgatási státuszokkal való visszaélések – egyebek mellett a névleges házasságok – elleni küzdelem terén folytatott együttműködésre vonatkozó cselekvési program kiemelte egy közös adatbázis fejlesztésének szükségességét, valamint az ilyen „színlelt házasságok” kezelésének módjával kapcsolatos közös megközelítés iránti igényt.

jog gyakorlását. A tárgykörrel kapcsolatos uniós szabályok hiánya nagy eltéréseket eredményezett a tagállamokban fizetendő díjak között.

12. kérdés

Kell-e szabályozni az eljárásban fizetendő igazgatási díjakat? Ha igen, ezt biztosítékok formájában kell-e tenni vagy pontosabb előírásokra van szükség?

5.4 Az eljárás hossza – a közigazgatási határozat meghozatalára vonatkozó határidő

A családegyesítés kérelmezésére irányuló eljárás nagyon elhúzódhat. Az irányelv meghatároz egy olyan abszolút határidőt, amelyen belül a határozatra vonatkozó írásbeli értesítést át kell adni a kérelmezőnek. A határozatról szóló értesítést legkésőbb a kérelem benyújtásának időpontjától számított kilenc hónap elteltével kell átadni (az 5. cikk (4) bekezdése). A tagállamok azonban meghosszabbíthatják ezt a határidőt, ha ezt a kérelem elbírálásának bonyolultsága miatti kivételes körülmények indokolják. A gyakorlatban e határidőket átlagosan három hónapban állapítják meg, összekapcsolva a meghosszabbításra vonatkozó rendelkezéssel.

13. kérdés

Indokolt-e a kérelmek elbírálására az irányelvben meghatározott igazgatási határidő?

5.5 Horizontális rendelkezések

Az irányelvben két horizontális, kötelező rendelkezés található. Az 5. cikk (5) bekezdése arra kötelezi a tagállamokat, hogy a kérelem elbírálása során fordítsanak megfelelő figyelmet a kiskorú gyermekek érdekeire. Ez a rendelkezés megfelel az Alapjogi Charta 24. cikkének (2) bekezdésében, valamint az ENSZ gyermekjogi egyezménye 3. cikkének (1) bekezdésében szereplő kötelezettségnek, miszerint a gyermekekkel kapcsolatos valamennyi tevékenységben a gyermek mindenek fölött álló érdekének kell az elsődleges szempontnak lennie; továbbá megfelel a Charta 24. cikkének (3) bekezdésében megfogalmazottaknak, miszerint a gyermeknek szüksége van arra, hogy mindkét szülőjével rendszeres, személyes kapcsolatot tartson fenn. A Bíróság ítélkezési gyakorlatában külön hangsúlyt fektetett a Charta e rendelkezéseire, valamint az 5. cikk (5) bekezdésére[18]. Miként azonban arra az irányelv végrehajtásáról szóló jelentés[19] is rámutatott, ezt a rendelkezést sok tagállam csak más nemzetközi jogforrásokra (pl. az emberi jogok európai egyezményére és az ENSZ gyermekjogi egyezményére) történő általános hivatkozással hajtotta végre.

A másik horizontális rendelkezés, a 17. cikk által előírt kötelezettség alapján a tagállamoknak megfelelően figyelembe kell venniük az érintett személy családi kapcsolatainak jellegét és szilárdságát, a tagállamban való tartózkodásának időtartamát és a származási országával való családi, kulturális és társadalmi kapcsolatai fennállását. Más szóval ez a rendelkezés az egyes esetek egyedi elbírálására kötelezi a tagállamokat, amit a Bíróság ítélkezési gyakorlatában külön kiemelt[20].

---

18 A Bíróság C-540/03. sz. ügyben hozott ítélete.

19 COM(2008) 610, 11. o.

20 A Bíróság C-540/03. és C-578/08. sz. ügyben hozott ítélete.

14. kérdés

Hogyan lehetne megkönnyíteni és biztosítani e horizontális rendelkezések gyakorlati alkalmazását?

6. KÖVETKEZTETÉS ÉS NYOMON KÖVETÉS

A Bizottság az érintettek teljes körének bevonásával széles körű vitát kíván elindítani. Várja valamennyi uniós intézmény, nemzeti, regionális és helyi hatóság, a tagjelölt országok, harmadik országbeli partnerek, kormányközi és nem kormányzati szervezetek, a családtagokkal kapcsolatban tevékenykedő valamennyi állami szereplő és magán szolgáltató, a tudományos élet, a szociális partnerek, a civil társadalmi szervezetek és magánszemélyek segítségét, a fenti kérdések megválaszolásával.

A Bizottság nyilvános meghallgatást kíván szervezni. Ennek előkészítéseképpen a Bizottság valamennyi érdekelt felet felhívja, hogy a konzultációval kapcsolatos válaszaikat legkésőbb 2012. március 1-jéig, írásban juttassák el a következő címre:

Immigration and Integration Unit – "Green Paper on Family reunification"
(Bevándorlási és integrációs egység – „Zöld könyv a családegyesítésről")

Directorate General Home Affairs (Belügyi Főigazgatóság)

European Commission (Európai Bizottság)

B-1049 Brussels (Brüsszel)

e-mail: HOME-family-reunification-green-paper@ec.europa.eu

Valamennyi érdemi hozzászólást közzéteszünk „Az Ön hangja Európában" című weboldalon:
http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index_hu.htm

Melléklet: Családegyesítés számokban

A harmadik országbeli állampolgárokhoz csatlakozó harmadik országbeli állampolgárok részére (családegyesítés céljából) kiállított összes tartózkodási engedély száma, a harmadik országbeli állampolgárok részére (valamennyi célból) kiállított összes tartózkodási engedély számához viszonyítva

	A harmadik országbeli állampolgárokhoz csatlakozó harmadik országbeli állampolgárok részére családegyesítés céljából kiállított első engedélyek			A harmadik országbeli állampolgárok részére valamennyi célból kiállított első tartózkodási engedélyek összesen			A harmadik országbeli állampolgárokhoz csatlakozó harmadik országbeli állampolgárok részére kiállított engedélyek aránya a harmadik országbeli állampolgárok részére kiállított összes első engedélyhez viszonyítva		
ORSZÁG/ÉV	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010
Belgium	7 333	8 596	*9 997*	46 201	58 939	*67 653*	15,9	14,6	*14,8*
Bulgária	1 480	1 482	*1 725*	3 933	4 385	*4 051*	37,6	33,8	*42,6*
Cseh Köztársaság	9 712	8 281	*13 398*	61 350	27 539	*34 653*	15,8	30,1	*38,7*
Dánia	:	1 410	*1 490*	31 655	30 255	*28 576*	:	4,7	*5,2*
Németország	29 215	29 761	*28 200*	114 289	121 954	*117 202*	25,6	24,4	*24,1*
Észtország	:	:	*:*	3 884	3 777	*2 647*	:	:	*:*
Írország	456	568	*300*	28 926	25 509	*22 235*	1,6	2,2	*1,3*
Görögország	18 684	19 570	*13 398*	40 411	45 148	*33 623*	46,2	43,3	*39,8*
Spanyolország	103 640	82 521	*89 905*	399 827	290 813	*257 918*	25,9	28,4	*34,9*
Franciaország	32 333	29 607	*29 400*	188 723	193 500	*194 973*	17,1	15,3	*15,1*
Olaszország	60 134	70 904	*160 200*	550 226	506 833	*589 988*	10,9	14,0	*27,2*
Ciprus	1	1	*741*	25 156	25 638	*19 139*	0,0	0,0	*3,9*
Lettország	1 498	414	*413*	7 706	2 304	*2 329*	19,4	18,0	*17,7*
Litvánia	641	764	*691*	5 298	2 659	*1 861*	12,1	28,7	*37,1*
Luxemburg	:	:	*:*	:	:	*:*	:	:	*:*
Magyarország	5 337	1 144	*1 349*	37 486	14 289	*14 601*	14,2	8,0	*9,2*
Málta	172	61	*30*	4 989	3 682	*2 763*	3,4	1,7	*1,1*
Hollandia	:	:	*:*	62 589	56 489	*54 478*	:	:	*:*
Ausztria	7 891	7 651	*7 838*	21 783	28 035	*30 596*	36,2	27,3	*25,6*
Lengyelország	8 805	8 549	*598*	40 907	33 427	*101 574*	21,5	25,6	*0,6*
Portugália	17 087	11 036	*11 967*	63 715	46 324	*37 010*	26,8	23,8	*32,3*
Románia	1 216	1 261	*910*	19 354	15 380	*10 218*	6,3	8,2	*8,9*
Szlovénia	0	2 110	*2 231*	29 215	15 759	*7 537*	0,0	13,4	*29,6*
Szlovákia	619	640	*697*	8 025	5 336	*4 373*	7,7	12,0	*15,9*
Finnország	4 915	4 304	*4 302*	21 873	18 034	*19 210*	22,5	23,9	*22,4*
Svédország	35 050	36 325	*25 358*	84 144	91 337	*74 931*	41,7	39,8	*33,8*

Egyesült Királyság	106 538	96 341	*103 187*	633 170	671 324	*732 208*	16,8	14,4	*14,1*
Az EU fent[21]	**452 757**	**423 301**	***508 325***	**2 534 835**	**2 338 669**	***2 466 347***	**17,9**	**18,1**	***20,6***

Forrás: Eurostat

A 2008 előtti évekre vonatkozóan nem állnak rendelkezésre adatok, mivel a tartózkodási engedélyekre vonatkozó adatgyűjtést a 862/2007 rendelet vezette be, a 2008-as első referenciaévtől kezdődően. Észtország és Hollandia nem szolgáltatott adatot a harmadik országbeli állampolgárokhoz csatlakozó harmadik országbeli állampolgárok részére kiállított első engedélyekről, mivel ezeket az adatokat nem lehet elkülöníteni a családegyesítés céljából kiállított egyéb engedélyektől. Dánia 2008-ra vonatkozóan nem szolgáltatott adatokat. Luxemburg a 2008-tól 2010-ig terjedő időszakra vonatkozóan nem szolgáltatott adatokat.

A családegyesítés céljából kiállított engedélyeknek a többi engedélyhez képest viszonylag alacsony arányának oka az, hogy ez a statisztika csak a családegyesítés esetét fedi le, és nem foglalja magában azokat a harmadik országbeli állampolgár családtagokat, akik uniós polgárokhoz csatlakoznak.

A harmadik országbeli állampolgárokhoz csatlakozó harmadik országbeli állampolgárok részére családegyesítés céljából kiállított első tartózkodási engedélyek száma a családtagok típusai szerint.

INDOK	Családegyesítés: Harmadik országbeli állampolgárhoz csatlakozó személy			
ORSZÁG/ÉV – 2010	Összesen	Harmadik országbeli állampolgárhoz csatlakozó házastárs/élettárs	Harmadik országbeli állampolgárhoz csatlakozó gyermek	Harmadik országbeli állampolgárhoz csatlakozó egyéb családtag
Belgium	9 997	4 157	5 831	9
Bulgária	1 725	:	:	:
Cseh Köztársaság	13 398	4 547	7 626	1 225
Dánia	1 490	600	890	0
Németország	28 200	11 912	15 895	393
Észtország	:	:	:	:
Írország	300	112	117	71
Görögország	13 398	4 044	9 354	0
Spanyolország	89 905	19 140	69 099	1 666
Franciaország	29 400	:	:	:
Olaszország	160 200	67 509	70 336	22 355
Ciprus	741	:	:	:
Lettország	413	254	78	81
Litvánia	691	:	:	:
Luxemburg	:	:	:	:
Magyarország	1 349	0	794	555

[21] Az EU összesen, azon tagállamok kivételével, amelyekre vonatkozóan nem áll rendelkezésre adat.

Málta	30	2	21	7
Hollandia	:	:	:	:
Ausztria	7 838	:	:	:
Lengyelország	598	291	286	21
Portugália	11 967	916	1 013	10 038
Románia	910	424	429	57
Szlovénia	2 231	:	:	:
Szlovákia	697	401	75	0
Finnország	4 302	1 576	2 497	229
Svédország	25 358	18 223	6 938	197
Egyesült Királyság	103 187	:	:	: