

HU

HU

HU



AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉGEK BIZOTTSÁGA

Brüsszel, 2.7.2009
COM(2009) 313 végleges

**A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE
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 jobb átültetéséhez és alkalmazásához nyújtott iránymutatásról
(EGT-vonatkozású szöveg)**

A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE 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 jobb átültetéséhez és alkalmazásához nyújtott iránymutatásról (EGT-vonatkozású szöveg)

1. BEVEZETÉS

A Bizottság 2008. december 10-én elfogadta az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról szóló 2004/38/EK irányelv¹ alkalmazásáról szóló jelentését², amelyben átfogóan ismerteti, hogyan ültették át az irányelvet a nemzeti jogba, illetve hogyan alkalmazzák a mindennapi életben.

A jelentés megállapította, hogy az irányelv átültetése általánosságban csalódást keltett, különösen ami a VI. fejezetet és a 35. cikket illeti *(az előbbi lehetővé teszi, hogy a tagállamok közrendi vagy közbiztonsági okokból korlátozzák az uniós polgárok és családtagjaik jogait, az utóbbi pedig felhatalmazza a tagállamokat, hogy a joggal való visszaélés vagy csalás, például az érdekházasságok megelőzésére intézkedéseket fogadjanak el)*.

A jelentésben a Bizottság kinyilvánította szándékát, hogy az átültetés vagy alkalmazás során problémásnak bizonyult kérdésekről 2009 első felében iránymutatást bocsát ki, és ezáltal mind a tagállamoknak, mind az uniós polgároknak tájékoztatást és segítséget nyújt. A Bizottság szándékát a Tanács³ és az Európai Parlament⁴ is üdvözölte. Az iránymutatás – az Európai Közösségek Bírósága *(a továbbiakban: a Bíróság)* ítélezési gyakorlatának és e gyakorlat továbbfejlesztésének sérelme nélkül – a Bizottság véleményét tükrözi.

Közleményünk iránymutatással kíván szolgálni a tagállamoknak ahhoz, hogyan alkalmazzák helyesen az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról szóló, 2004. április 29-i 2004/38/EK irányelvet úgy, hogy ez valamennyi uniós polgár számára valódi előrelépést jelentsen, az Unió pedig a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térséggé válhasson.

A jelentés gyakori problémákat állapított meg az uniós polgárok harmadik országbeli családtagjaik beutazási és tartózkodási jogával, valamint az irányelvben nem rögzített további dokumentumoknak a tartózkodás iránti kérelemhez történő csatolására vonatkozó előírásokkal kapcsolatosan. A jelentésben a Bizottság bejelentette, hogy fokozottan törekedni fog az irányelv helyes átültetésének és végrehajtásának biztosítására. Ennek érdekében – különösen az uniós polgároknak szánt egyszerűsített útmutató terjesztésével és az internet adta lehetőségek kihasználásával – tovább folytatja a polgárok tájékoztatását az irányelv szerinti

¹ Az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról szóló, 2004. április 29-i 2004/38/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv.
² COM (2008) 840 végleges.

³ A Bel- és Igazságügyi Tanács 2008 novemberi, illetve 2009 februári ülésének következtetései.

⁴ Az Európai Parlament 2009. április 2-i állásfoglalása a 2004/38/EK irányelv alkalmazásáról, 2008/2184(INI)

jogaikról. A Bizottság kétoldalú találkozókat is szervez majd a tagállamokkal, amelyeken megtárgyalják a végrehajtással és alkalmazással kapcsolatos kérdéseket, valamint teljes mértékben élni kíván a Szerződésben rá ruházott hatáskörökkel.

Mindezidáig több mint 8 millió uniós polgár gyakorolta a szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogát, vagyis lakik az Unió egy másik tagállamában. A polgárok szabad mozgása a belső piac egyik alapvető szabadsága, és egyben az európai integráció központi eleme. A meglévő közösségi jogi aktusokat a 2004/38/EK irányelvben kodifikálták és vizsgálták felül azzal a céllal, hogy egyszerűsítsék és megerősítsék az uniós polgárok és családtagjaik szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogát. Általános megjegyzésként a Bizottság emlékeztet rá, hogy az irányelvet az alapvető jogokkal⁵ – különösen a magán- és családi élet tiszteletben tartásához való joggal, a hátrányos megkülönböztetés tilalmának elvével, a gyermekek jogaival és a hatékony jogorvoslathoz való joggal – összhangban kell értelmezni. E jogokat az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény (a továbbiakban: EJEE) garantálja, és kifejezésre jutnak az Európai Unió Alapjogi Chartájában (a továbbiakban: uniós alapjogi charta) is.

A személyek szabad mozgása az Unió egyik alapelve, ezért az elvtől való eltéréseket pedig szigorúan kell értelmezni⁶. Az Unión belüli szabad mozgáshoz való jog azonban nem korlátlan, és kedvezményezettjei számára kötelezettségekkel jár. Ilyen kötelezettség többek között a fogadó ország törvényeinek betartása.

2. AZ UNIÓS POLGÁROK ÉS HARMADIK ORSZÁGBELI CSALÁDTAGJAIK – BEUTAZÁS ÉS TARTÓZKODÁS

Az irányelv⁷ csak azokra az uniós polgárokra és az őket kísérő vagy hozzájuk csatlakozó családtagjaikra alkalmazandó, akik olyan tagállamba költöznek vagy olyan tagállamban tartózkodnak, amelynek nem állampolgárai.

T., aki egy harmadik ország állampolgára, már egy ideje a fogadó tagállamban tartózkodik. Szeretné, ha harmadik országból származó házastársa is csatlakozhatna hozzá. Mivel uniós polgár nem érintett az ügyben, a házaspár nem élvezheti az irányelvben rögzített jogokat, tehát továbbra is teljes mértékben az illető tagállam hatáskörébe tartozik, hogy – amennyiben alkalmazandóak, a közösségi jog egyéb rendelkezéseinek kellő figyelembevételével – megállapítsa a harmadik országbeli állampolgárokhoz csatlakozni kívánó harmadik országbeli házastársak jogaira vonatkozó szabályokat.

Azok az uniós polgárok, akik az állampolgárságuk szerinti tagállamban tartózkodnak, általában nem kedvezményezettjei a személyek szabad mozgására vonatkozó közösségi jogszabályoknak, harmadik országbeli családtagjaikra pedig továbbra is a nemzeti bevándorlási szabályok az irányadóak. A személyek szabad mozgáshoz való jogára vonatkozó szabályoknak ugyanakkor kedvezményezettjei azok az uniós polgárok is, akik valamely másik tagállamban való tartózkodás után térnek vissza eredeti tagállamukba⁸, illetve akik a

⁵ A C-482/01. és C-493/01. sz., Orfanopoulos és Oliveri egyesített ügyekben hozott ítélet 97-98. pontja, valamint a C-127/08. sz. Metock-ügyben hozott ítélet 79. pontja.

⁶ A 139/85. sz. Kempf-ügy (13. pont) és a C-33/07. sz. Jipa-ügy (23. pont).

⁷ 3. cikk (1) bekezdés.

⁸ A C-370/90. sz. Singh-ügy és a C-291/05. sz. Eind-ügy.

szabad mozgáshoz való jogukat egy másik tagállamban való ott-tartózkodás nélkül gyakorolták⁹ (például ott-tartózkodás nélkül szolgáltatást nyújtottak egy másik tagállamban).

P. az állampolgársága szerinti tagállamban tartózkodik. Szeret ott élni, soha nem is tartózkodott másik tagállamban. Amennyiben harmadik országbeli házastársa csatlakozni kívánna hozzá, a házaspár nem élvezheti az irányelvben rögzített jogokat, tehát továbbra is teljes mértékben az illető tagállam hatáskörébe tartozik, hogy megállapítsa a harmadik országbeli állampolgárokhoz csatlakozni kívánó harmadik országbeli házastársak jogaira vonatkozó szabályokat.

A határ menti munkavállalókra mindkét országban kiterjed a közösségi jog hatálya (a munkavállalás helye szerinti tagállamban mint migráns munkavállalókra, a tartózkodás helye szerinti tagállamban pedig mint önellátó személyekre).

2.1. Családtagok és egyéb kedvezményezettek

2.1.1. Házastársak és élettársak

Az irányelv alkalmazásában elvben el kell ismerni minden házasságot, amelyet a világon bárhol érvényesen kötöttek. A **kényszerházasságot**, amelyet egyik vagy mindkét fél beleegyezése nélkül vagy akarata ellenére kötnek, sem a nemzetközi¹⁰, sem a közösségi jog nem védi. Meg kell különböztetni a kényszerházasságot az **előre elrendezett házasságtól**, amely esetében – bár a partner kiválasztásában egy harmadik fél játssza a vezető szerepet – mindkét fél szabad akaratából beleegyezik a frigybe, valamint a 4.2. pontban meghatározott érdekházasságtól.

A tagállamok nem kötelesek elismerni a harmadik országokban jogszerűen kötött **poligám házasságokat** sem, ha saját jogrendjükkel ellentétes¹¹. Ez azonban nem sértheti az ilyen házasságból származó gyermekek érdekeinek kellő figyelembevételére vonatkozó kötelezettséget.

Az irányelvet a hátrányos megkülönböztetés tilalmával összhangban kell alkalmazni, amelyet többek között az uniós alapjogi charta 21. cikke rögzíti.

Az uniós polgárok élettársaira, akikkel de facto tartós, megfelelően igazolt kapcsolatot tartanak fenn, a 3. cikk (2) bekezdésének b) pontja vonatkozik. Azoktól, akik az irányelv szerinti jogaikat a **tartós élettársi** kapcsolatból vezetik le, megkövetelhetik annak írásos dokumentumokkal történő igazolását, uniós polgár élettársai, kapcsolatuk pedig tartós. A bizonyítékokat bármilyen megfelelő formában be lehet terjeszteni.

A kapcsolat tartósságának követelményét az irányelv azon céljának figyelembevételével kell értékelni, amely a tágabb értelemben vett család egységének fenntartására irányul¹². Az élettársi kapcsolatok tartósságára vonatkozó nemzeti szabályok megállapíthatnak

⁹ A C-60/00. sz. Carpenter-ügy.

¹⁰ Lásd többek között: Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata 16. cikkének (2) bekezdése, valamint a nőkkel szemben alkalmazott hátrányos megkülönböztetés minden formájának kiküszöböléséről szóló egyezmény 16. cikke (1) bekezdésének b) pontja.

¹¹ Az Emberi Jogok Európai Bíróságának az Alilouch El Abasse kontra Hollandia ügyben hozott ítélete (1992. január 6.).

¹² A (6) preambulumbekkezdés.

kritériumként minimális időtartamot annak eldöntéséhez, hogy vajon a kapcsolatot tartósnak lehet-e ítélni, azonban rendelkezniük kell arról is, hogy egyéb fontos szempontokat *(például az otthonvásárlásra felvett közös jelzáloghitelt)* is vegyenek figyelembe. A beutazás vagy tartózkodás megtagadását minden esetben teljes körűen indokolni kell, és a döntés ellen jogorvoslatot kell biztosítani.

2.1.2. Egyenesági családtagok

A nemzeti hatóságok által hozott határozatok elismerésével kapcsolatos kérdések sérelme nélkül a **közvetlen, felmenő és leszármazó rokonok** fogalma kiterjed az örökbefogadási kapcsolatokra¹³ és a hivatalos gyám felügyelete alatt álló kiskorúakra is. A kötődés erősségének függvényében lehetőség van rá, hogy a nevelt gyermekek és az ideiglenes felügyelettel megbízott nevelőszülők is élvezhessék az irányelvben biztosított jogokat. A rokonság fokát illetően nem állapítottak meg korlátozást, de a nemzeti hatóságok kérhetik az állítólagos családi kapcsolat igazolását.

Az irányelv végrehajtása során a tagállamoknak mindig a **gyermek mindenképp álló érdekeinek figyelembevételével** kell eljárni, amint ezt az ENSZ 1989. november 20-i gyermekjogi egyezménye is kimondja.

2.1.3. Egyéb családtagok

A 3. cikk (2) bekezdésének a) pontja az „**egyéb családtagok**” említésekor nem állapít meg korlátozásokat a rokonsági fokra vonatkozóan.

2.1.4. Eltartott családtagok

A Bíróság ítélkezési gyakorlata¹⁴ szerint az „**eltartott**” családtag jogállás olyan tényleges helyzet eredményeként jön létre, amelyben az uniós polgár vagy házastársa/élettársa **anyagi támogatást**¹⁵ nyújt az illető családtagnak. Az eltartott családtag jogállásnak nem előfeltétele a tartásra való jog. Nem szükséges megvizsgálni azt sem, hogy az illető családtag elméletileg képes lenne-e, például javadalmazással járó munkavégzéssel, eltartani magát.

Annak megállapításához, hogy a családtagok eltartottnak minősülnek-e, minden egyes esetben fel kell mérni, hogy – anyagi és szociális helyzetüket figyelembe véve – alapvető szükségleteik kielégítéséhez szükségük van-e anyagi támogatásra származási országukban, illetve abban az országban, ahonnan az uniós polgárhoz való csatlakozás iránti kérelmet beadták *(tehát nem a fogadó tagállamban, ahol uniós polgár tartózkodik)*. Az eltartottság fogalmával kapcsolatban hozott ítéleteiben a Bíróság az uniós polgár által biztosított anyagi támogatás szükségességének megállapításakor egyáltalán nem hivatkozott az életszínvonal mértékére¹⁶.

¹³ Az örökbefogadott gyermekeket teljes körűen védi az EJEE 8. cikke (az Emberi Jogok Európai Bírósága által tárgyalt X kontra Belgium és Hollandia ügy (1975. július 10.), X kontra Franciaország ügy (1982. október 5.), valamint X, Y és Z kontra Egyesült Királyság ügy (1997. április 22.)).

¹⁴ A 316/85. sz. Lebon-ügy (22. pont) és a C-1/05. sz. Jia-ügy (36-37. pont).

¹⁵ Az érzelmi függést nem veszik figyelembe, lásd Tizzano főtanácsnok C-200/02. sz., Zhu és Chen ügyre vonatkozó indítványának 84. pontja.

¹⁶ Hogy a családtagok eltartottnak minősülnek-e, személyes körülményeik figyelembevételével elsősorban attól kell függővé tenni, vajon saját anyagi eszközeik lehetővé teszik-e számukra, hogy a létminimumon megéljenek abban az országban, ahol ténylegesen tartózkodnak (Geelgoed főtanácsnok indítványa a C-1/05. sz. Jia-ügyben, 96. pont).

Az irányelv nem állapít meg követelményt sem az eltartottsági viszony minimális időtartamára, sem az anyagi támogatás mértékére vonatkozóan, amennyiben valódi, állandó jellegű eltartottságról van szó.

Az eltartott családtagoktól megkövetelik, hogy az eltartotti viszonyt dokumentumokkal igazolják. A Bíróság megerősítette, hogy a bizonyítékokat bármilyen megfelelő formában be lehet terjeszteni¹⁷. A fogadó tagállam nem tagadhatja meg azon családtagok jogainak elismerését, akik képesek bizonyítani eltartotti viszonyukat, de ezt nem a származási vagy azon ország megfelelő hatósága által kiállított dokumentummal igazolják, amelyből érkeznek. Ugyanakkor nem elég az eltartottság meglétének igazolásához, ha az uniós polgár egyszerűen csak vállalja, hogy az illető családtagot eltartja.

A **3. cikk (2) bekezdésének** megfelelően a tagállamok bizonyos mértékig maguk dönthetnek arról, miként határozzák meg az „**egyéb eltartott családtagoknak**” az irányelv alapján járó jogok megítélésénél figyelembe veendő kritériumokat. E kritériumok megállapításában azonban a tagállamok nem élveznek korlátlan szabadságot. A tagállami jogszabályoknak – a tágabb értelemben vett család egységének fenntartása érdekében – rendelkezniük kell a kérelmezők figyelembe veendő személyes körülményeinek gondos megvizsgálásáról. A (6) preambulumbekzdés szerint ide tartozik az uniós polgárral fennálló kapcsolatuk és bármely más körülmény, például az uniós polgártól való pénzügyi vagy fizikai függésük is.

Elutasító határozat az irányelvben megállapított anyagi és eljárási biztosítékok figyelembevételével hozható. Az elutasítást írásban teljes körűen indokolni kell, és a határozat ellen jogorvoslatot kell biztosítani.

2.2. Harmadik országbeli családtagok beutazása és tartózkodása

2.2.1. Beutazóvízum

Az 5. cikk (2) bekezdése szerint a tagállamok az irányelv hatálya alá eső, uniós polgárral együtt utazó vagy hozzá csatlakozni kívánó, harmadik országbeli családtagoktól megkövetelhetik, hogy beutazóvízummal rendelkezzenek. Ezeknek a családtagoknak nemcsak ahhoz van **joguk**, hogy beutazhassanak a tagállam területére, hanem ahhoz is, hogy **beutazóvizumot szerezzenek**¹⁸. Ez különbözteti meg őket a harmadik országok más, ilyen joggal nem rendelkező állampolgáraitól.

A harmadik országbeli családtagok számára **ingyenesen, a lehető legrövidebb időn belül, gyorsított eljárással rövid távú tartózkodásra jogosító beutazóvizumot** kell kiadni. A Vízumkódex¹⁹ 23. cikkének analógiája alapján a Bizottság úgy véli, hogy a négy hetet meghaladó késedelmek nem tekinthetők ésszerűnek. A tagállami hatóságok kötelesek a családtagoknak útmutatást nyújtani a tekintetben, hogy milyen vízumot igényeljenek, és nem követelhetik meg, hogy hosszú távú, tartózkodási vagy családegyesítési vízum iránt adjanak be kérelmet. A tagállamok minden eszközzel segítik e családtagokat a szükséges vízumok megszerzésében. Az időpontok egyeztetésére igénybe vehetnek elsőbbségi telefonvonalakat vagy külső vállalkozások által nyújtott szolgáltatásokat, de a konzulátusokhoz közvetlen kapcsolat lehetőségét is biztosítani kell a harmadik országbeli családtagok számára.

¹⁷ A C-215/03 . sz. Oulane-ügy (53. pont) és a C-1/05. sz. Jia-ügy (41. pont).

¹⁸ A C-503/03 sz., Bizottság kontra Spanyolország ügy (42. pont).

¹⁹ COM (2006) 403 végleges/2.

Mivel a beutazóvízumhoz való jogot az uniós polgárhoz fűződő családi kapcsolatból vezetik le, a tagállamok csak **érvényes útlevelel és a családi kapcsolat**²⁰ (valamint adott esetben az eltartotti viszony, a súlyos egészségügyi ok, az élettársi viszony tartós volta) **bizonyítékának bemutatását** kérhetik. Ezekon kívül más dokumentum – mint például a lakhatási lehetőség vagy az elégséges anyagi források bizonyítása, meghívólevél, menettérti jegy – nem követelhető meg.

A tagállamok az uniós polgárok és harmadik országbeli családtagjaik integrációját azzal ösztönözhetik, hogy nyelvi és egyéb célirányos, önkéntesen igénybe vehető tanfolyamokat kínálnak számukra²¹. A tanfolyamok látogatásának megtagadása esetére nem helyezhetnek kilátásba következményeket.

Az uniós polgárok fogadó tagállamban tartózkodó családtagjai számára az irányelv 10. cikke értelmében kiállított tartózkodási kártya – akkor is, ha másik tagállam állította ki – mentesíti birtokosát a vízumkötelezettség alól abban az esetben, ha az illető az uniós polgárral együtt utazik vagy csatlakoznak hozzá a fogadó tagállamban.

Azok a tartózkodási kártyák, amelyeket nem az irányelv szerint állítottak ki, a schengeni szabályok értelmében mentesítik birtokosukat a vízumkötelezettség alól²².

2.2.2. Tartózkodási kártya

A 10. cikk (1) bekezdésének rendelkezései értelmében a harmadik országbeli családtagok tartózkodáshoz való jogát a „*Tartózkodási kártya uniós polgár családtagjai számára*” elnevezésű dokumentummal kell igazolni. A tartózkodási kártya elnevezése nem térhet el az irányelvben előírt megfogalmazástól, mivel ez gyakorlatilag lehetetlenné tenné, hogy az 5. cikk (2) bekezdése szerint a tartózkodási kártyát vízumkötelezettség alól mentesítő okmányként ismerjék el a többi tagállamban.

A tartózkodási kártya formátumát nem rögzítették, tehát megjelenési formáját a tagállamok szabadon alakíthatják ki²³. A tartózkodási kártyát mindazonáltal önálló okmányként, nem pedig útlevelelbe illeszthető bélyeg formájában kell kiállítani, mivel ez utóbbi – a 11. cikk (1) bekezdését sértve – korlátozhatná a kártya érvényességi idejét.

A tartózkodási kártyát **a kérelem benyújtásának napjától számított legfeljebb hat hónapon belül ki kell adni**. A határidőt az EK-Szerződés 10. cikkének fényében kell értelmezni, a legfeljebb hathónapos időszak pedig csak azokban az esetekben indokolt, amikor a kérelem megvizsgálása során a közrenddel kapcsolatos megfontolásokat is figyelembe kell venni²⁴.

²⁰ A 8. cikk (5) bekezdése és a 10. cikk (2) bekezdése.

²¹ Lásd: A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai gazdasági és Szociális bizottságnak és a Régiók Bizottságának – Többnyelvűség: európai tőke és közös elkötelezettség (COM (2008) 566).

²² A személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének (*Schengeni határ-ellenőrzési kódex*) létrehozásáról szóló 562/2006/EK rendelet 5. cikke.

²³ A harmadik országok állampolgárai tartózkodási engedélye egységes formátumának megállapításáról szóló 1030/2002/EK tanácsi rendelet nem vonatkozik az uniós polgárok szabad mozgáshoz való jogukat gyakorló családtagjaira – (5. cikk) és a Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló egyezmény 21. cikke.

²⁴ COM (1999) 372 végleges (3.2. pont).

Amint ezt a (14) preambulumbekzdés is megerősíti, a tartózkodási kártya iránti kérelemmel együtt bemutatandó **dokumentumok listája**²⁵ kimerítő. További dokumentumok kérésére nincs lehetőség.

A tagállamok megkövetelhetik, hogy a dokumentumokat **lefordítsák, közjegyző által vagy egyéb módon hitelesítsék**, ha az érintett nemzeti hatóság nem érti a dokumentum nyelvét, illetve kétségei merülnek fel kiállító hatóság hitelességét illetően.

2.3. Uniós polgárok három hónapot meghaladó tartózkodása

Az uniós polgároknak joguk van a fogadó tagállamban tartózkodni, ha ott gazdasági tevékenységet végeznek. A diákoknak és a gazdaságilag inaktív uniós polgároknak **elegendő forrásokkal** kell rendelkezniük önmaguk és családtagjaik számára ahhoz, hogy ne jelentsenek indokolatlan terhet a fogadó tagállam szociális segítségnyújtási rendszerére tartózkodásuk időtartama alatt, és **teljes körű egészségbiztosítással** kell rendelkezniük.

A tartózkodási kérelemmel együtt bemutatandó **dokumentumok listája** kimerítő. További dokumentumok kérésére nincs lehetőség.

2.3.1. Elegendő források

Az „**elegendő források**” fogalmát az irányelv céljának figyelembevételével kell értelmezni, amely nem más, mint a szabad mozgás elősegítése mindaddig, amíg a tartózkodáshoz való jog kedvezményezettjei nem rónak indokolatlanul nagy terhet a fogadó állam szociális segítségnyújtási rendszerére.

Az elegendő források meglétének értékelésekor első lépésként azt kell felmérni, vajon az uniós polgár *(és azon családtagjai, akik tartózkodáshoz való joga az uniós polgárral való kapcsolatukból származik)* teljesítené-e a **szociális segélyre** való jogosultság nemzeti kritériumait.

Abban az esetben rendelkezik az uniós polgár elegendő forrásokkal, ha forrásai meghaladják azt a küszöbértéket, amely alatt a fogadó állam megítéli a létminimum biztosítására szolgáló szociális segélyt. Ahol ez a kritérium nem alkalmazható, a társadalombiztosítási nyugdíjminimumot kell figyelembe venni.

A 8. cikk (4) bekezdése megtiltja a tagállamoknak, hogy – akár közvetlenül, akár közvetve – olyan konkrét összeget határozzanak meg, amelyet „elegendő forrásnak” tekintenek, és amely alatt a tartózkodáshoz való jogot automatikusan meg lehet tagadni. A tagállami hatóságok kötelesek figyelembe venni az illető személyes körülményeit. El kell fogadni az olyan forrásokat is, amelyeket egy harmadik személy biztosít²⁶.

A nemzeti hatóságok szükség esetén ellenőrizhetik a források meglétét, törvényességét, mennyiségét és rendelkezésre állását. Nem szükséges, hogy a források rendszeres jellegűek legyenek; akár felhalmozott tőke formáját is ölthetik. Az elegendő forrásokkal kapcsolatos bizonyítékokat nem lehet korlátozni²⁷.

²⁵ 10. cikk (2) bekezdés.

²⁶ A C-408/03. sz., Bizottság kontra Belgium ügy (a 40. és az azt követő pontok).

²⁷ A C-424/98. sz., Bizottság kontra Olaszország ügy (37. pont).

Annak felmérésekor, hogy az illető, aki már nem tekinthető úgy, mint aki elegendő forrásokkal rendelkezik és aki számár megítélték a létminimum-segélyt, **indokolatlan terhet** jelent-e, a tagállami hatóságok kötelesek az arányossági tesztet elvégezni. Ennek érdekében a tagállamok például pontszámokon alapuló rendszert is kifejleszhetnek kiindulási alapként. A 2004/38/EK irányelv (16) preambulumbekzdése ehhez **három kritériumcsoportot** ad meg:

(1) időtartam

- Mennyi ideig nyújtják a támogatást?
- Kilátások: Valószínűsíthető-e, hogy az uniós polgár hamarosan kikerül a szociális hálóból?
- Mennyi ideje tartózkodik a fogadó tagállamban?

(2) személyes körülmények

- Milyen szintű kapcsolat alakult ki az uniós polgár és családtagjai a fogadó tagállam társadalma között?
- Figyelembe kell-e venni egyéb, életkorral, egészségi állapottal, családi és gazdasági helyzettel kapcsolatos szempontokat?

(3) összeg

- A támogatás teljes összege mennyi?
- Az uniós polgár korábban támaszkodott-e jelentős mértékben szociális segítségnyújtásra?
- Az uniós polgár korábban hozzájárult-e anyagilag a fogadó tagállam szociális ellátórendszeréhez?

Amíg a tartózkodáshoz való jog kedvezményezettjei nem válnak indokolatlan teherré a fogadó tagállam szociális segítségnyújtó rendszere számára, nem lehet ezzel az indokkal kiutasítani őket²⁸.

Csak a szociális támogatások folyósítása tekinthető lényeges szempontnak annak megállapításakor, hogy az illető tehet jelen-e a szociális segítségnyújtási rendszer számára.

2.3.2. *Betegbiztosítás*

Elvben minden magán vagy állami, a fogadó államban vagy máshol kötött biztosítás elfogadható, amennyiben **teljes körű biztosítást** nyújt, és nem ró terhet a fogadó tagállam költségvetésére. Amikor a betegbiztosítás teljes körűségének értékelésekor a tagállamok az állami költségvetés védelmében járnak el, kötelesek a közösségi jogban meghatározott korlátozásokat és az arányosság elvét betartani²⁹.

²⁸ 14. cikk (3) bekezdés.

²⁹ A C-413/99. sz. *Baumbast*-ügy (89-94. pont).

A nyugdíjasok akkor felelnek meg a teljes körű betegbiztosítás feltételeinek, ha a nyugdíjukat fizető tagállam jogszabályai szerint jogosultak egészségügyi ellátásra³⁰.

Az európai egészségbiztosítási kártya ilyen átfogó biztosítást nyújt arra az esetre is, amikor az érintett uniós polgár – ha tanulmányokat végez vagy munkavégzésre egy másik tagállamba rendelik – nem teszi át tartózkodási helyét az 1408/71/EGK rendelet értelmében véve a fogadó tagállamba, mert vissza szándékozik térni.

3. A SZABAD MOZGÁSHOZ ÉS TARTÓZKODÁSHOZ VALÓI JOG KORLÁTOZÁSA KÖZRENDI VAGY KÖZBIZTONSÁGI OKOKBÓL

Ez a szakasz az uniós polgárok mozgására és tartózkodására vonatkozó, a közérdek, közbiztonság vagy közegészség által indokolt különleges intézkedésekről szóló 1999-es közleményre³¹ épül. Annak ellenére, hogy a benne említett 64/221/EGK irányelvet a 2004/38/EK irányelv hatályon kívül helyezte, az 1999-es közlemény tartalma általánosságban még ma is érvényes. Ezzel a szakasszal az a célunk, hogy az 1999-es közlemény tartalmát a Bíróság legújabb ítélkezési gyakorlatának megfelelően frissítsük, és tisztázzunk bizonyos, az irányelv végrehajtása során felmerült kérdéseket.

A **személyek szabad mozgása** az Unió egyik alapelve. Következésképpen azokat a rendelkezéseket, amelyek ezt a szabadságot garantálják, **kiterjesztően**, az elvtől való eltéréseket pedig szigorúan **kell értelmezni**³².

3.1. Közrend és közbiztonság

A tagállamok közrendi vagy a közbiztonsági okokra hivatkozva korlátozhatják az uniós polgárok szabad mozgását. Az irányelv VI. fejezete minden olyan, közrendi vagy közbiztonsági okokból hozott intézkedésre vonatkozik, amely az irányelv hatálya alá tartozó személyeknek ahhoz való jogát érinti, hogy a fogadó tagállamba szabadon – az adott állam állampolgáraiéval azonos feltételekkel – utazhassanak be, illetve tartózkodhassanak ott³³.

A tagállamok továbbra is szabadon, saját szükségleteik alapján határozhatják meg a közrend és a közbiztonság fogalmával kapcsolatos követelményeket, hiszen ezek tagállamról tagállamra, időről időre változhatnak. Az irányelv alkalmazásában azonban a tagállamok kötelesek ezeket a követelményeket szigorúan értelmezni³⁴.

Alapvető jelentőségű, hogy a tagállamok egyértelműen meghatározzák a védendő társadalmi érdekeket, a közrend meghatározását pedig világosan elkülönítsék a közbiztonságétól. Ez utóbbit ugyanis nem lehet kiterjeszteni azokra az intézkedésekre, amelyeknek az első alá kellene tartozniuk.

³⁰ A szociális biztonsági rendszereknek a Közösségen belül mozgó munkavállalókra, önálló vállalkozókra és családtagjaikra történő alkalmazásáról szóló 1408/71/EGK rendelet 27., 28. és 28a. cikke. A rendeletet 2010. március 1-től a 883/04/EK rendelet váltja fel, de az elvek nem változnak.

³¹ COM(1999)372.

³² A 139/85. sz. Kempf-ügy (13. pont) és a C-33/07. sz. Jipa-ügy (23. pont).

³³ A 36/75. sz. Rutili-ügy (8-21. pont) és a 30/77. sz. Bouchereau-ügy (6-24. pont).

³⁴ A 36/75. sz. Rutili-ügy (27. pont), a 30/77. sz. Bouchereau-ügy (33. pont) és a C-33/07. sz. Jipa-ügy (23. pont).

A **közbiztonságot** általában úgy értelmezik, hogy az – a tagállam területi egységének és intézményeinek védelme érdekében – a bel- és a külbiztonságra egyaránt kiterjed³⁵. A **közrendet** általában a társadalmi rend megzavarásának megelőzésével összefüggésben értelmezik.

Amint ezt a Bíróság ítélkezési gyakorlata³⁶ is megerősítette, uniós állampolgárt csak a fogadó tagállam joga szerint büntetendő, illetve olyan magatartásért lehet kiutasítani, amellyel kapcsolatosan más, az adott magatartással szembeni fellépést célzó, valós és hathatós intézkedéseket hoztak.

A regisztrációs kötelezettség elmulasztása semmi esetre sem olyan természetű magatartás, amely önmagában kimeríti a közrend és a közbiztonság veszélyeztetésének fogalmát, ezért csupán ezzel nem indokolható az érintett személy kiutasítása³⁷.

3.2. Személyes magatartás és a fenyegetés

Korlátozó intézkedéseket csak eseti alapon lehet hozni, amennyiben az illető személyes magatartása valóságos, az adott pillanatban fennálló, kellően komoly fenyegetést jelent a fogadó tagállam társadalmának valamely alapvető érdekére³⁸. A korlátozó intézkedések nem alapulhatnak kizárólag egy másik tagállam által a közrend vagy közbiztonság védelmére vonatkozóan javasolt megfontolásokon³⁹.

A közösségi jog kizárja, hogy **általános bűnmegelőzési okokból** fogadjanak el korlátozó intézkedéseket⁴⁰. A korlátozó intézkedéseknek tényleges fenyegetésen kell alapulniuk, tehát nem indokolhatóak csupán általános kockázat fennállásával⁴¹. Nem hozhatók automatikusan korlátozó intézkedések büntetőjogi felelősséget megállapító ítéletet követően sem, hanem figyelembe kell venni az elkövető személyes magatartását és azt, hogy milyen fenyegetést jelent közrendre nézve⁴². Az illető **személyes magatartásán** kívül álló indokokra nem lehet hivatkozni. Az irányelv nem teszi lehetővé az automatikus kiutasítást⁴³.

Az egyének jogait csak akkor lehet korlátozni, ha személyes magatartásuk **fenyegetést** jelent, azaz valószínűsíthető, hogy általa komolyan sérülne a közrend vagy a közbiztonság.

Feltételezett fenyegetést nem lehet **valóságosnak** tekinteni. A fenyegetésnek **az adott pillanatban kell fennállnia**. A múltbeli magatartást csak akkor lehet figyelembe venni, ha valószínűsíthető a visszaesés⁴⁴. A fenyegetésnek abban a pillanatban kell fennállnia, amikor a nemzeti hatóság elfogadja, illetve a bíróság felülvizsgálja a korlátozó intézkedést⁴⁵. A büntetés felfüggesztése a fenyegetés értékelése szempontjából fontos tényező, mivel arra enged következtetni, hogy az érintett egyén már nem jelent valódi fenyegetést.

³⁵ A C-423/98. sz. Albore-ügy (18. és azt követő pontok) és a C-285/98. sz. Kreil-ügy (15. pont).

³⁶ A 115/81. sz. Adoui és Cornuaille ügy (5-9. pont), valamint a C-268/99. sz. Jany-ügy (61. pont).

³⁷ A 48/75. sz. Royer-ügy (51. pont).

³⁸ Minden kritérium kumulatív jellegű.

³⁹ A C-33/07 sz. Jipa-ügy (25. pont) és a C-503/03. sz., Bizottság kontra Spanyolország ügy (62. pont).

⁴⁰ A 67/74. sz. Bonsignore-ügy (5-7. pont).

⁴¹ A különleges körülmények közötti általános bűnmegelőzést az 1999-es közlemény szabályozza (lásd a közlemény 3.3. pontját).

⁴² A C-348/96. sz. Calfa-ügy (17-27. pont) és a 67/74. sz. Bonsignore-ügy (5-7. pont).

⁴³ A C-408/03 sz., Bizottság kontra Belgium ügy (68–72. pont).

⁴⁴ A 30/77. sz. Bouchereau-ügy (25-30. pont).

⁴⁵ A C-482/01. és C-493/01. sz. Orfanopoulos és Oliveri egyesített ügyek (82. pont).

Azt, hogy valaki az adott pillanatban valamely **szervezet tagja-e**, akkor lehet figyelembe venni, ha az illető részt vesz a szervezet tevékenységében, és azonosul annak céljaival és terveivel⁴⁶. A tagállamoknak nem kell büntetendővé nyilvánítaniuk vagy betiltaniuk egy szervezet tevékenységét ahhoz, hogy az irányelv hatálya alá tartozó jogokat korlátozassák, amennyiben vannak hatályban más, a szervezet tevékenységével szembeni adminisztratív intézkedések. A múltban létezett szövetségek⁴⁷ általában véve nem jelenthetnek az adott pillanatban fenyegetést.

Büntetőjogi felelősséget megállapító korábbi ítéletet figyelembe lehet ugyan venni, de csak amennyiben az ítélet alapjául szolgáló körülmények olyan személyes magatartásról tanúskodnak, amely az adott pillanatban veszélyezteti a közrendet⁴⁸. A tagállami hatóságok kötelesek határozatukat az érintett személy jövőbeli magatartásának értékelésére alapozni. A büntetőjogi felelősséget megállapító korábbi ítéletek jellegét és számát az értékelés során jelentős szempontként kell figyelembe venni, különös tekintettel az elkövetett bűncselekmények súlyosságára és gyakoriságára. Ugyan a visszaesés veszélye igen jelentős szempont, nem elégséges indok az, ha kis valószínűséggel fog az illető új bűncselekményeket elkövetni⁴⁹.

A. és I. letöltötték rablásért kapott kétéves büntetésüket. A hatóságok értékelik, hogy a két testvér személyes magatartása veszélyt jelent-e, azaz valószínűsíthető-e, hogy ismét súlyosan sérti a közrendet.

A. büntetőjogi felelősségét első ízben állapították meg. A börtönben jó magaviseletet tanúsított. Szabadulása óta már el is helyezkedett. A hatóságok semmi olyat nem találtak a magatartásában, ami valóságos, az adott pillanatban is fennálló, kellően komoly fenyegetést jelentene.

I. esete más: öt már negyedszerre ítélték el. Az általa elkövetett bűncselekmények idővel egyre súlyosabbá váltak. Magatartása a börtönben egyáltalán nem volt példamutatónak nevezhető, feltételes szabadlábra helyezés iránti kérelmét két ízben is elutasították. Nem egészen két hét múlva rajtakapják, hogy ismét rablást tervez. A hatóságok megállapítják, hogy I. magatartása veszélyezteti a közrendet.

Bizonyos körülmények között fenyegethetik a közrendet a **kevésbé súlyos, de rendszeresen elkövetett bűncselekmények** is annak ellenére, hogy az egyes bűncselekmények/szabálysértések önmagukban nem lennének elegendőek, hogy a fent meghatározott kellően komoly fenyegetés fogalmát kimerítsék. A nemzeti hatóságok kötelesek bizonyítani, hogy az illető személyes magatartása veszélyezteti a közrendet⁵⁰. Amikor ezekben az esetekben a hatóságok értékelik, hogy fennáll-e a közrend veszélyeztetése, különösen az alábbi **tényezőket** vehetik figyelembe:

⁴⁶ A 41/74. sz. van Duyn ügy (a 17. és az azt követő pontok).

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ A C-482/01. és C-493/01. sz. Orfanopoulos és Oliveri egyesített ügyek (82. és 100. pont), valamint a C-50/06. sz., Bizottság kontra Hollandia ügy (42-45. pont).

⁴⁹ A visszaesés veszélye nagyobbak ítéhető például kábítószer-függőség esetén, ha esély van rá, hogy az illető további bűncselekmények elkövetésével próbálja a szenvedélyéhez szükséges forrásokat megszerezni. Stix-Hackl főtanácsnok indítványa a C-482/01. és C-493/01. sz. Orfanopoulos és Oliveri egyesített ügyekben.

⁵⁰ A C-349/06. sz. Polat-ügy (35. pont).

- a szabálysértés/bűncselekmény természete;
- az elkövetés gyakorisága;
- az okozott kár és sérelem.

A büntetőjogi felelősségét többszöri megállapítása önmagában nem elégséges.

3.3. Az arányosság értékelése

Az irányelv VI. fejezete nem tekinthető úgy, mint amely előfeltételt támaszt a beutazáshoz vagy tartózkodáshoz való jog megszerzéséhez, illetve megtartásához; kizárólag csak annak lehetőségét teremti meg, hogy indokolt esetben korlátozzák egy olyan jog gyakorlását, amely közvetlenül a Szerződésből vezethető le⁵¹.

Amint a hatóságok megállapítják, hogy az illető személyes magatartása elég komoly veszélyt jelent ahhoz, hogy korlátozó intézkedést tegyen szükségessé, kötelesek elvégezni az **arányosság értékelését** annak eldöntéséhez, hogy közrendi vagy közbiztonsági okokból az illető személytől megtagadható-e a beutazás, illetve eltávolítható-e az országból.

A nemzeti hatóságok kötelesek a védett érdekeket meghatározni. A fenyegetés jellemzőinek elemzését ezeknek az érdekeknek a függvényében kell elvégezni. Az alábbi **tényezőket** lehet figyelembe venni:

- az illető személy tagállambeli jelenlétéből eredő társadalmi veszély mértéke;
- a büntetendő tevékenységek természete, gyakorisága, kumulatív veszélyessége és az általuk okozott kár;
- az elkövetett cselekmények óta eltelt idő és az illető személy magatartása (*megjegyzés: a börtönben tanúsított jó magaviselet és az esetleges ideiglenes szabadlábra helyezés is figyelembe vehető*).

Gondosan fel kell mérni az illető személyes és családi helyzetét, hogy megállapítható legyen, vajon a tervezett intézkedés megfelelő-e, nem haladja-e meg a kitűzött cél eléréséhez szigorúan véve szükséges mértéket, és hogy vajon ugyanezen cél nem lenne-e elérhető kevésbé megszorító intézkedésekkel. Az alábbi, a 28. cikk (1) bekezdésében indikatív módon körvonalazott **szempontokat** kell figyelembe venni⁵²:

- a kiutasítás hatása az egyén gazdasági, személyes és családi életére (*többek között azokra a családtagjaira, akiknek joguk lenne rá, hogy a fogadó tagállamban maradjanak*);
- azoknak a nehézségeknek a súlyossága, amelyekkel az illető házastársának/élettársának és adott esetben gyermekeiknek az illető származási országában esetleg meg kell birkózniuk;

⁵¹ A 321/87. sz., Bizottság kontra Belgium ügy (10. pont).

⁵² Az alapvető jogokkal kapcsolatban lásd az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélezési gyakorlatát a Berrehab-, a Moustaquim-, a Beldjoudi-, a Boujlifa-, az El Boujaidi, illetve a Dalia-ügyben.

- a származási tagállamhoz, illetve a fogadó tagállamhoz való a kötődés (*rokonok, látogatások, nyelvismeret*) mértéke vagy hiánya (*például az illető a fogadó államban született vagy kiskorától ott élt*);
- a tagállami tartózkodás hossza (*más a helyzete egy turistának, mint annak, aki már sok éve a fogadó tagállamban él*);
- az életkor és az egészségi állapot.

3.4. Fokozott védelem a kiutasítással szemben

Azokat az uniós állampolgárokat és családtagjaikat, akik huzamosan (*öt évet meghaladóan*) tartózkodnak a fogadó tagállamban, csak súlyos közrendi vagy közbiztonsági okokból lehet kiutasítani. Azokat az uniós állampolgárokat és családtagjaikat pedig, akik tíz évet meghaladóan tartózkodnak a fogadó tagállamban, csak nyomós (a Bíróság ítélkezési gyakorlatának szóhasználatában és ennek alapján a továbbiakban: kényszerítő) közbiztonsági (és nem közrendi) okokból lehet kiutasítani. Világosan el kell különíteni azokat a szokásos, a „súlyos” és a „kényszerítő” okokat, amelyek alapján a kiutasítást el lehet rendelni.

Általános szabályként a tagállamok a tartózkodás hosszának a 28. cikk szerinti kiszámításakor nem kötelesek figyelembe venni **a ténylegesen börtönben töltött időt** abban az esetben, ha az illető nem épített ki kapcsolatokat a fogadó tagállammal.

3.5. Sürgősség

A 30. cikk (3) bekezdése értelmében legalább egy hónapot kell biztosítani az ország területének elhagyására, de ez alól kivételt képeznek a kellően megalapozott **sürgős** esetek. A sürgős kitoloncolást valós okokkal kell indokolni, és az intézkedésnek arányosnak kell lennie⁵³. A hatóságoknak annak felmérése során, hogy sürgős esetekben szükséges-e lerövidíteni ezt az időszakot, figyelembe kell venniük, milyen kihatással lenne az azonnali vagy sürgős kitoloncolás az illető személyes és családi életére (*pl. munkahelyi felmondás, bérleti szerződés felmondása, személyes holmik átszálltatása az új lakóhelyre, gyermekek oktatása stb.*). Az, hogy a kiutasítási intézkedést kényszerítő vagy súlyos okokból fogadták el, nem feltétlenül jelenti azt, hogy sürgős esetről lenne szó. A sürgősséget világosan, a kiutasítás indokaitól elkülönítve kell alátámasztani.

3.6. Eljárási biztosítékok

A 30. cikk rendelkezései szerint az érintett személyt minden esetben értesíteni kell minden közrendi vagy közbiztonsági okból hozott intézkedésről.

A határozatokat teljes körűen indokolni kell, és fel kell sorolni bennük minden, a határozatok alapjául szolgáló ténybeli és jogi indokot, hogy az érintett személy hatékony lépéseket tehessen védelme biztosítása érdekében⁵⁴, a nemzeti bíróságok pedig a közösségi jognak az uniós alapjogi charta 47. cikkében is tükröződő alapelveivel, a hatékony jogorvoslathoz való joggal összhangban felülvizsgálhassák az ügyet. A határozatokról szóló értesítések céljára lehet formanyomtatványokat használni, de ezekben minden esetben lehetőséget kell

⁵³ Stix-Hackl főtanácsnok indítványa a C-441/02. sz., *Bizottság kontra Németország* ügyben.

⁵⁴ A 36/75. sz. Rutili-ügy (37-39. pont).

biztosítani a határozat alapjául szolgáló indokok teljes körű feltüntetése (*elfogadhatatlan az a megoldás, hogy egyszerűen kiválasztanak a felkínált lehetőségek közül egyet vagy többet úgy, hogy jelet tesznek a hozzájuk tartozó négyzetbe*).

4. VISSZAÉLÉS ÉS CSALÁS

Visszaélés esetén nem lehet a közösségi jogra hivatkozni⁵⁵. A 35. cikk lehetővé teszi, hogy a tagállamok – a személyek szabad mozgását szabályozó közösségi jog tárgyi hatálya alá tartozó területeken – a visszaélések és csalások elleni küzdelem érdekében hathatós és szükséges intézkedéseket hozzanak, azaz joggal való visszaélés vagy csalás, például érdekházasság esetében megtagadják, megszüntessék vagy visszavonják az irányelv által juttatott bármely jogot. Az ilyen intézkedéseknek arányosnak kell lenniük, és összhangban kell állniuk a 30. és 31. cikkben megállapított eljárási biztosítékokkal⁵⁶.

A közösségi jog támogatja az uniós polgárok mobilitását, és védi azokat, akik már éltek ezzel a szabadsággal⁵⁷. Nem lehet visszaélésről beszélni, ha egy uniós polgár és családtagjai a közösségi jog értelmében tartózkodáshoz való jogot szereznek egy, az uniós polgár állampolgárságától eltérő tagállamban, hiszen ebben az esetben – függetlenül az adott államba költözésük céljától⁵⁸ – a szabad mozgáshoz való, a Szerződés által védett jog gyakorlásából eredő előnnyel élnek⁵⁹. Ugyanezen elv alapján védi a közösségi jog azokat az uniós polgárokat is, akik a szabad mozgáshoz való joguk gyakorlása után visszatérnek hazájukba.

4.1. A visszaélés és a csalás fogalma

4.1.1. Csalás

Az irányelv alkalmazásában a **csalást** a szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való irányelv szerinti jog megszerzése érdekében elkövetett szándékos megtévesztésként vagy egyéb manipulatív magatartásként lehet meghatározni. Az irányelv vonatkozásában a csalás valószínűleg a dokumentumhamisításra és a tartózkodáshoz való joghoz kapcsolódó feltételekkel kapcsolatos ténybeli adatok téves bemutatására korlátozódik. Az irányelv által juttatott jogok megtagadhatók, megszüntethetők vagy visszavonhatók, ha az illető olyan csalárd magatartás eredményeként kapta meg a tartózkodási dokumentumot, amellyel kapcsolatban megállapították büntetőjogi felelősségét⁶⁰.

4.1.2. Visszaélés

Az irányelv alkalmazásában a **visszaélést** olyan, **kizárólag** a közösségi jog által garantált szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jog megszerzésének céljával elkövetett mesterséges

⁵⁵ A 33/74. sz. van Binsbergen-ügy (13. pont), a C-370/90. sz. Singh-ügy (24. pont) és a C-212/97. sz. Centros-ügy (24–25. pont).

⁵⁶ A C-127/08. sz. Metock-ügy (74–75. pont).

⁵⁷ A C-370/90. sz. Singh-ügy, a C-291/05. sz. Eind-ügy és a C-60/00. sz. Carpenter-ügy.

⁵⁸ A C-109/01. sz. Akrich-ügy (55. pont) és a C-1/05. sz. Jia-ügy (31. pont).

⁵⁹ A C-212/97 sz. Centros-ügy (27. pont) és a C-147/03. sz., Bizottság kontra Ausztria ügy (67–68. pont).

⁶⁰ A C-285/95. sz. Kol-ügy (29. pont) és a C-63/99. sz. Gloszczuk-ügy (75. pont).

magatartásként lehet definiálni, amely, bár formailag betartja a közösségi szabályokban lefektetett feltételeket, nem áll összhangban a szabályok céljaival⁶¹.

4.2. Érdekházasság

A (28) preambulumbekzdés az irányelv alkalmazásában az **érdekházasságot** a szabad mozgás vagy tartózkodás – az illető számára más módon nem elérhető – jogának megszerzésére irányuló **egyetlen** célból kötött házasságként definiálja. Nem lehet egy házasságot érdekházasságnak tekinteni csupán azért, mert a bevándorlással kapcsolatos – vagy bármilyen más egyéb – előnnyel jár. A kapcsolat minősége a 35. cikk alkalmazása szempontjából lényegtelen.

Az érdekházasság meghatározását analógia útján ki lehet terjeszteni a szabad mozgás vagy tartózkodás jogának megszerzésére irányuló egyetlen célból létrejött egyéb kapcsolatokra is, így az érdekből létrejött (regisztrált) élettársi kapcsolatokra, a névleges örökbefogadásra, illetve az olyan helyzetekre, amikor uniós polgár egy harmadik országbeli gyermekkel kapcsolatosan – bár tudja, hogy nem ő az apa, és nem is hajlandó szülői felelősséget vállalni – apasági nyilatkozatot tesz azért, hogy rajta keresztül a gyermek és anyja állampolgárságot és tartózkodási jogot szerezhessen.

A tagállamok által az érdekházasságok elleni küzdelem keretében hozott intézkedések nem riaszthatják el az uniós polgárokat és családtagjaikat attól, hogy éljenek a szabad mozgáshoz való jogukkal, és nem járhatnak törvényes jogaik indokolatlan korlátozásával. Az intézkedések ugyanakkor nem áthatják alá a közösségi jog hatékonyságát, és nem alkalmazhatnak hátrányos megkülönböztetést az illetők állampolgársága alapján.

A visszaélés fogalmának az irányelv alkalmazásában történő értelmezésekor kellő figyelmet kell fordítani az uniós polgári jogállásra. A közösségi jog elsőbbségének elve alapján annak értékelését, hogy visszaéltek-e a közösségi joggal, a közösségi jog keretén belül, nem pedig a nemzeti migrációs jogszabályokat figyelembevételével kell elvégezni. Az irányelv nem akadályozza meg a tagállamokat abban, hogy **vizsgálatot folytassanak olyan egyedi esetekben, ahol a visszaélés alapos gyanúja** áll fenn. Tiltja viszont a közösségi jog a szisztematikus ellenőrzéseket⁶². A tagállamok támaszkodhatnak az olyan korábbi elemzésekre és tapasztalatokra, amelyek alapján egyértelmű összefüggés mutatható ki a visszaélések egyes bizonyított esetei, illetve ezen esetek bizonyos jellemzői között.

A sürgősségi terhelés és akadályok teremtésének elkerülése végett **indikatív kritériumokat** lehet meghatározni, amelyek alapján valószínűsíthető, hogy nem élnek vissza a közösségi jogokkal:

- a harmadik országbeli házastárs saját jogán is gond nélkül megszerezhetné a tartózkodáshoz való jogot, vagy már korábban jogszerűen tartózkodott az uniós polgár tagállamában;
- a pár már hosszú ideje él kapcsolatban;

⁶¹ A C-110/99. sz. Emsland-Stärke-ügy (52. és az azt követő pontok) és a C-212/97. sz. Centros-ügy (25. pont).

⁶² A tiltás hatálya nemcsak a valamennyi migránsra, hanem a migránsok egyes csoportjainak egészére (például az egy etnikai származásúakra) irányuló ellenőrzésekre is kiterjed.

- a pár már hosszú ideje közös lakhellyel rendelkezik / közös háztartásban él⁶³;
- a pár komoly, hosszú távú, közös felelősséggel járó jogi/pénzügyi kötelezettséget vállalt (otthonvásárláshoz jelzálogkölcsönt vett fel stb.);
- a házasság hosszú ideje fennáll.

A tagállamok olyan **indikatív kritériumokat** is meghatározhatnak, amelyek alapján elképzelhető, hogy – kizárólag a nemzeti bevándorlási törvények kijátszása céljából – vissza kívánnak élni az irányelv által biztosított jogokkal. A nemzeti hatóságok különösen az alábbi szempontokat vehetik figyelembe:

- a pár a házasságkötést megelőzően soha nem találkozott;
- a pár két tagja ellentmondásosan nyilatkozik a másik személyére vonatkozó részleteket, első találkozásuk körülményeit vagy egyéb fontos személyes információkat illetően;
- a pár tagjai nem beszélnek olyan nyelvet, amelyet mindketten értenek;
- bizonyítható, hogy a házasság megkötéséért cserébe pénzüsszeget vagy ajándékot adtak át (kivételt képez ez alól a hozomány fejében adott pénzüsszeg vagy ajándék az ilyen szokásokkal rendelkező kultúrák esetében);
- bizonyítható, hogy az egyik vagy mindkét házastárs már korábban is kötött érdekházasságot, illetve követett el másfajta visszaélést vagy csalást a tartózkodáshoz való jog megszerzése érdekében;
- a családi élet csak a kiutasítási határozat elfogadása után alakult ki;
- a pár rövidesen azután elválnak, hogy az illető harmadik országbeli állampolgár megszerezte a tartózkodáshoz való jogot.

A fenti kritériumokat a vizsgálat megindításának lehetséges kiváltó okainak kell tekinteni, és eredményéből vagy az ezt követő vizsgálatokból nem szabad automatikus következtetéseket levonni. A tagállamok nem támaszkodhatnak csupán egy szempontra; kellő mértékben figyelembe kell venni az egyes esetek minden körülményét. A nyomozás részét képezheti, hogy mindkét házastársat külön-külön is meghallgatják.

S. egy harmadik ország állampolgára. Felszólították, hogy egy hónapon belül távozzon, mert lejárt a turistavízuma. Két hét elteltével férjhez ment az uniós polgár O-hoz, aki röviddel azelőtt érkezett a fogadó tagállamba. A hatóságok arra gyanakodnak, hogy a házasság csak a kiutasítás elkerülése céljából jött létre. Kapcsolatba lépnek O. tagállamának hatóságaival, és megtudják, hogy az esküvő után O. családi boltja két év után végre meg tudta adni 5000 eurós tartozását.

A friss házásokat elbeszélgetésre hívják. Kiderül, hogy O. már el is hagyta a fogadó államot, visszatért hazájába és ott újra régi állásában dolgozik, a pár nem ismer közös nyelvet, és a

⁶³ A közösségi jog nem követeli meg a harmadik országbeli házastárstól, hogy az uniós polgárral éljen ahhoz, hogy tartózkodási jogot szerezhessen – a 267/83. sz. Diatta-ügy (a 15. és az azt követő pontok).

házasságkötés előtt egy héttel ismerték meg egymást. Határozott jelek mutatnak arra, hogy a pár kizárólag a nemzeti bevándorlási szabályok kijátszása érdekében kötött házasságot.

A **bizonyítási teher** az irányelvben biztosított jogokat korlátozni kívánó tagállam nemzeti hatóságaira hárul. Érvelésüket meggyőző bizonyítékokkal kell alátámasztaniuk úgy, hogy közben tiszteletben tartják valamennyi, az előző szakaszban ismertetett anyagi jogi biztosítékot. Fellebbezés esetén a nemzeti bíróság feladata, hogy az egyes esetekben ellenőrizze a visszaélés meglétét, és az ehhez szükséges bizonyítást a nemzeti jog szerint kell lefolytatni, azzal a feltétellel, hogy ezáltal nem sérül a közösségi jog hatékonysága⁶⁴.

A vizsgálatot az **alapvető jogokkal** – különösen az EJEE 8. (az uniós alapjogi charta 7.) cikkével (a magán- és a családi élet tiszteletben tartásához való jog) és az EJEE 12. (az uniós alapjogi charta 9.) cikkével (házasságkötéshez való jog) – összhangban kell lefolytatni.

A harmadik országbeli családtagoknak az irányelvben biztosított jogaitól való eltérést – munkavállalási jog megtiltását, útlevel bevonását, illetve tartózkodási kártya hat hónapon belüli kiadásának késleltetését – nem lehet azzal indokolni, hogy az ügyben érdekházasság gyanúja miatt vizsgálat folyik. A további vizsgálatok eredményeként ezeket a jogokat bármikor vissza lehet vonni.

4.3. A visszaélés egyéb formái

Visszaélések történhetnek olyan esetekben is, amikor a nemzeti bevándorlási szabályok megakadályozzák, hogy az uniós polgárhoz harmadik országbeli családtagjai származási tagállamában csatlakozzanak, ezért az uniós polgár másik tagállamba költözik kizárólag azzal a céllal, hogy hazájába visszatérve – a közösségi jog szerint őket megillető jogokra való hivatkozással – megkerülhesse a családdegyesítési törekvéseiket meghiúsító nemzeti jogszabályokat.

A közösségi jog tényleges, illetve visszaélésszerű gyakorlása közötti különbség meghatározása annak értékelésén kell alapuljon, hogy a tagállamban, ahonnan az uniós polgár és családja visszatér, **ténylegesen és valósan** gyakorolták-e a közösségi jogokat. Ebben az esetben az uniós polgárt és családját védi a személyek szabad mozgására vonatkozó közösségi jog. Az értékelést csakis eseti alapon lehet elvégezni. Visszatérés konkrét esetében, ha ténylegesen és valósan éltek a közösségi jogokkal, a származási tagállamnak nem kell az ezt megelőző költözés kiváltó okait vizsgálnia.

Szükség szerint a tagállamok **indikatív kritériumokat** határozhatnak meg annak értékelésére, hogy a fogadó tagállamban **tartózkodás tényleges és valós** volt-e. A nemzeti hatóságok különösen az alábbi szempontokat vehetik figyelembe:

- az illető uniós polgár fogadó államba költözésének körülményei (*előző sikertelen próbálkozásai, hogy harmadik országbeli házastársának a nemzeti jog szerint tartózkodási jogot szerezzen, állásajánlat a fogadó tagállamból, milyen minőségben tartózkodik az uniós polgár a fogadó tagállamban*);
- a fogadó államban való tartózkodás valóságosságának és ténylegességének mértéke (*a fogadó állami tervezett és a tényleges tartózkodás, a fogadó államban való letelepedés*);

⁶⁴ A C-110/99. sz. Emsland-Stärke-ügy (54. pont) és a C-215/03. sz. Oulane-ügy (56. pont).

érdekében tett lépések, köztük a nemzeti regisztrációs formalitások elvégzése és a lakhatás megoldása, gyermekek beíratása oktatási intézménybe);

- az illető uniós polgár hazaköltözésének körülményei (*visszatérés közvetlenül azután, hogy egy másik tagállamban harmadik ország állampolgárával házasságot kötött*).

A fenti kritériumokat a vizsgálat megindításának lehetséges kiváltó okainak kell tekinteni, és eredményéből vagy az ezt követő vizsgálatokból nem szabad automatikus következtetéseket levonni. A tagállamok nem támaszkodhatnak csupán egy szempontra annak értékelésekor, hogy a másik tagállamban való szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jog gyakorlása tényleges és valós volt-e, hanem kellő mértékben figyelembe kell venniük az egyes esetek minden körülményét. A közösségi jog céljainak figyelembevételével, objektív bizonyítékok alapján eljárva kell értékelniük az érintett személyek magatartását⁶⁵.

J. harmadik országbeli házastársával, S-sel együtt tér haza egy másik tagállamból. S. már kétszer próbálkozott sikertelenül azzal, hogy J. tagállamában tartózkodási jogot szerezzen. J. végig otthon dolgozott azalatt, amíg állítólag a másik tagállamban tartózkodott.

A hatóságok felveszik a kapcsolatot a fogadó tagállamban és megtudják, hogy J. mindössze három hét tartózkodás után hazatért. A pár turistaszállón lakott, és előre kifizette a három heti szállást. Mindezek figyelembevételével J. és S. nem kedvezményezettjei az irányelv rendelkezéseinek.

Csak azon az alapon, hogy az uniós polgár kapcsolatokat tart fenn hazájával, nem vonható le a következtetés, hogy fogadó tagállambeli tartózkodása nem tényleges és valós, különösen akkor, ha státusza a fogadó államban bizonytalan (*pl. határozott idejű munkaszerződése van*). Kizárólag az, hogy valaki tudatosan teremt olyan helyzetet, amelynek következtében valamilyen jog kedvezményezettjévé válik, önmagában nem szolgálhat elégséges alapul visszaélés feltételezéséhez⁶⁶.

A vizsgálatokra, az anyagi jogi és eljárási biztosítékokra és a tagállami együttműködésre az érdekházasságok kapcsán kifejtett valamennyi megfelelő megfontolás értelemszerűen alkalmazandó.

4.4. A visszaélés és csalás ellen hozott intézkedések és szankciók

A 35. cikk felhatalmazza a tagállamokat, hogy a jogokkal való visszaélés és csalás eseteiben elfogadják a **szükséges intézkedéseket**. Ezeket az intézkedéseket **bármikor meg lehet hozni**, és az alábbiakra terjedhetnek ki:

- a szabad mozgásra vonatkozó közösségi jogszabályokban garantált jogok biztosításának (*pl. beutazó vízum vagy tartózkodási kártya kiállításának*) megtagadása;
- a szabad mozgásra vonatkozó közösségi jogszabályokban garantált jogok megszüntetése vagy visszavonása (*pl. tartózkodási kártya érvényességének megszüntetésére vonatkozó határozat, illetve a visszaélés vagy csalás révén jogot szerzett személy kiutasítása*).

⁶⁵ A C-206/94. sz., Brennet kontra Paletta ügy (25. pont).

⁶⁶ A C-21/97. sz. Centros-ügy (27. pont).

A közösségi jog jelenleg nem rendelkezik olyan konkrét szankciókról, amelyeket a tagállamok a visszaélés és a csalás elleni küzdelem keretében meghozhatnak. A tagállamok szankciókat rendelhetnek el polgári, közigazgatási és büntető jogszabályaik értelmében is *(polgári jogi szankció például az, ha megszüntetik a bizonyított érdekházasságnak a tartózkodáshoz való jog tekintetében fennálló joghatását, a bírság és a börtönbüntetés pedig büntetőjogi szankció)*, de ezeknek a szankcióknak hatásosnak, hátrányos megkülönböztetéstől mentesnek és arányosnak kell lenniük.