



Brüsszel, 2014.4.3.
COM(2014) 210 final

**A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A
TANÁCSNAK**

**a család egyesítési jogról szóló 2003/86/EK irányelv alkalmazásához nyújtott
iránymutatásról**

1. BEVEZETÉS

Az irányelv végrehajtásáról szóló, 2008 októberében elfogadott jelentés¹ rögzítette, hogy több átfogó kérdés felmerült az irányelv helytelen átültetésével vagy alkalmazásával kapcsolatban, és hogy az irányelv a családegyesítés területén továbbra is csak korlátozott harmonizációs hatást gyakorol.

2011-ben a Bizottság zöld könyvet tett közzé a családegyesítési jogról² azzal a céllal, hogy összegyűjtse az uniós szintű szabályok hatékonyabbá tételével kapcsolatos véleményeket, valamint az irányelv alkalmazásával kapcsolatos információkat. 120 válasz érkezett, köztük 24 tagállam, továbbá nemzetközi szervezetek, szociális partnerek, nem kormányzati szervezetek és magánszemélyek észrevételei³. A Bizottság 2012. május 31-én és június 1-jén nyilvános meghallgatást tartott az Európai Integrációs Fórum keretében⁴. A nyilvános konzultáció során született konszenzus értelmében az irányelv újratárgyalása helyett a Bizottságnak:

- biztosítani kell a meglévő szabályok teljes körű végrehajtását;
- szükség esetén kötelezettségszegési eljárást kell indítani, továbbá
- iránymutatást kell készítenie az azonosított problémákat illetően.

Ez a közlemény ezért iránymutatást ad a tagállamoknak a 2003/86/EK irányelv alkalmazásával kapcsolatban. Ez az iránymutatás a Bizottság jelenlegi véleményét tükrözi, és nem érinti az Európai Unió Bíróságának (a továbbiakban: Bíróság) ítélkezési gyakorlatát és annak jövőbeli fejlődését. Az álláspontok a jövőben változhatnak, következésképpen ez egy dinamikus dokumentum és egy nyílt végű folyamat.

Az irányelv elismeri a családegyesítési jogot és meghatározza e jog gyakorlásának feltételeit.

A Bíróság egyrészt megerősítette, hogy a 4. cikk (1) bekezdése „a tagállamok részére pontos, pozitív kötelezettségeket ír elő, amelyeknek világosan meghatározott alanyi jogok felelnek meg, mivel az irányelv az általa meghatározott esetekben a tagállamok részére mérlegelési mozgástér nélkül előírja a családegyesítő bizonyos családtagjai családegyesítésének engedélyezését”⁵.

Ugyanakkor az is elismert, hogy a tagállamok bizonyos mérlegelési jogkörrel rendelkeznek. A családegyesítési jogot a házastárson és a kiskorú gyermekeken kívüli családtagokra is kiterjeszthetik.

¹ A Bizottság jelentése a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek a családegyesítési jogról szóló 2003/86/EK irányelv alkalmazásáról, COM(2008) 610 végleges.

² Zöld könyv az Európai Unióban élő harmadik országbeli állampolgárok családegyesítési jogáról (2003/86/EK irányelv), COM(2011) 735 végleges.

³ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2012/consulting_0023_en.htm.

⁴ Az Európai Integrációs Fórum 7. találkozója: Nyilvános meghallgatás az EU-ban élő harmadik országbeli állampolgárok családegyesítési jogáról, Brüsszel, 2012. május 31. – június 1., lásd: <http://ec.europa.eu/ewsi/en/policy/legal.cfm#>; Az összefoglaló jelentést lásd: http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/static_38_597214446.pdf.

⁵ A C-540/03. sz., Európai Parlament kontra az Európai Unió Tanácsa ügyben 2006. június 27-én hozott ítélet 60. pontja.

A tagállamok meghatározott követelményeknek való megfeleléstől tehetik függővé a családegyesítési jog gyakorlását, ha ezt az irányelv megengedi. Bizonyos mérlegelési jogkört megtartva ellenőrizhetik, hogy az irányelvben meghatározott követelmények teljesülnek-e, és az egyes konkrét helyzetekben mérlegelhetik a magánszemély és a közösség mint egész versengő érdekeit⁶.

Mivel azonban a családegyesítés főszabály szerint megengedett, az eltéréseket szigorúan kell értelmezni. A mérlegelési jogkör, amellyel a tagállamok elismerten rendelkeznek, nem gyakorolható olyan módon, amely veszélyeztetné az irányelv célját – a családegyesítés elősegítését – és hatékony érvényesülését⁷. Ugyanakkor a családegyesítési jog nem korlátlan. A jogosultak az irányelvben előírtaknak megfelelően kötelesek betartani a fogadó ország jogszabályait. Visszaélés és csalás esetén a közösségnek és a valódi kérelmezőknek is érdekében áll, hogy a tagállamok az irányelvben előírt, határozott lépéseket tegyenek.

Végül: az irányelvet az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményben (a továbbiakban: EJEE) és az Alapjogi Chartában (a továbbiakban: a Charta) rögzített alapvető jogokkal – és különösen a magán- és családi élet tiszteletben tartásához való joggal⁸, a megkülönböztetés tilalmának elvével, a gyermekek jogaival és a hatékony jogorvoslathoz való joggal – összhangban kell értelmezni és alkalmazni.

2. AZ IRÁNYELV HATÁLYA

Ez az irányelv csak harmadik országbeli állampolgár⁹ családegyesítőkre vonatkozik. Ez egy tagállamban jogszerűen tartózkodó bármely olyan személyt jelent, aki az Európai Unió működéséről szóló szerződés 20. cikkének (1) bekezdése értelmében nem uniós polgár, és aki vagy akinek családtagjai az együttélés érdekében családegyesítésért folyamodnak (a továbbiakban: családegyesítő); emellett az irányelv hatálya kiterjed e személyek harmadik országbeli állampolgár családtagjaira is, akik a családi egység megőrzése érdekében csatlakoznak a családegyesítőhöz, függetlenül attól, hogy a családi kapcsolat a családegyesítő beutazása előtt vagy azt követően jött létre¹⁰.

2.1. A családegyesítő

A 3. cikk (1) bekezdése értelmében a családegyesítő attól a pillanattól kezdve nyújthat be családegyesítési kérelmet, hogy legalább egy évig érvényes tartózkodási engedéllyel rendelkezik, és megalapozott kilátásai vannak a letelepedési jogosultság megszerzésére. A fogalom meghatározás szerint a tartózkodási engedély az alábbiak kivételével a tagállam hatóságai által kiadott bármely

⁶ Analógia alapján lásd a C-540/03. sz., Európai Parlament kontra az Európai Unió Tanácsa ügyben 2006. június 27-én hozott ítélet 54., 59., valamint 61–62. pontját.

⁷ A C-578/08. sz. Chakroun-ügyben 2010. március 4-én hozott ítélet 43. pontja.

⁸ A C-578/08. sz. Chakroun-ügyben 2010. március 4-én hozott ítélet 44. pontja.

⁹ „Harmadik országbeli állampolgár” minden olyan személy, aki nem uniós polgár, és akit az uniós jog alapján nem illet meg a szabad mozgás joga.

¹⁰ A 2. cikk a)–d) pontja.

engedély, amely lehetővé teszi, hogy egy harmadik ország állampolgára jogszerűen tartózkodjon a területén:

- vízumok;
- menedékjog, tartózkodási engedély, vagy ennek meghosszabbítása iránti kérelem elbírálása időtartamára kiadott engedélyek;
- kivételes körülmények között az engedélyezett tartózkodás legfeljebb egy hónapos időtartammal való meghosszabbítása céljából kiadott engedélyek;
- a Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló egyezmény 21. cikkének rendelkezéseit nem alkalmazó tagállamok által, hat hónapot meg nem haladó időtartamú tartózkodásra kiadott engedélyek¹¹.

A „megalapozott kilátásai vannak a letelepedési jogosultság megszerzésére” feltételt a tagállamoknak eseti alapon kell vizsgálniuk, figyelemmel a konkrét körülményekre, például a tartózkodási engedély jellegére és típusára¹², az igazgatási gyakorlatra, valamint a család egyesítő helyzetéhez kapcsolódó egyéb releváns tényezőkre. Az irányelv széles mérlegelési jogkört biztosít a tagállamoknak annak vizsgálatakor, hogy megalapozottan valószínűsíthető-e a letelepedési jogosultság megszerzése.

A megalapozott kilátások vizsgálata feltételezi annak előrejelzését, mennyire valószínű a hosszú távú tartózkodás feltételeinek teljesülése, figyelemmel a rendszeres igazgatási gyakorlatra és az ügy körülményeire. A tagállamoknak tehát minden egyedi esetben értékelniük kell, hogy rendes körülmények között az engedély érvényességi ideje a nemzeti jog alapján meghosszabbítható-e a letelepedési joghoz előírt időn túlra. A „megalapozott kilátások” meglétéhez nem arra van szükség, hogy az értékelés időpontjában a letelepedési jog megszerzéséhez előírt valamennyi feltétel teljesüljön, hanem arra, hogy e feltételek teljesülése valószínű legyen. Mivel a tartózkodási engedélyek típusa és célja között tagállamonként jelentősek az eltérések, a tagállamoknak kell meghatározniuk, milyen tartózkodási engedélyeket fogadnak el elégségesnek ahhoz, hogy a megalapozott kilátásokat fennállónak véljék.

X, aki jelentős szakmai tapasztalattal rendelkező informatikai szakember, egy év időtartamra szóló, munkavállalási célú tartózkodási engedéllyel rendelkezik az egyik tagállamban. Mindaddig, amíg X teljesíti az e tartózkodási engedéllyel kapcsolatos feltételeket, az engedély korlátlanul megújítható, öt év után pedig X jogosult lesz a letelepedésre.

X szeretné, ha házastársa csatlakozna hozzá. Ha minden rendben megy, X továbbra is a divatszakmában fog tudni dolgozni; így vélelmezhető, hogy a tartózkodási engedély e típusára vonatkozó feltételek továbbra is teljesülni fognak, és hogy X korlátlanul megújíthatja tartózkodási engedélyét, a tagállam igazgatási gyakorlatának és nemzeti jogszabályainak megfelelően. X-nek

¹¹ Az irányelv 2. cikkének e) pontja, valamint a 2008. április 18-i 380/2008/EK tanácsi rendelettel módosított, a harmadik országok állampolgárai tartózkodási engedélye egységes formátumának megállapításáról szóló, 2002. június 13-i 1030/2002/EK tanácsi rendelet 1. cikke (2) bekezdésének a) pontja.

¹² Ha például a tartózkodási engedély munkavállaláshoz kapcsolódik, az értékelés során figyelemmel kell lenni a konkrét helyzet valamennyi körülményére – például a munkavállalás jellegére, az érintett iparág gazdasági helyzetére, a munkáltató és a munkavállaló szándékára –, és az nem korlátozódhat az adott esetben meghosszabbítható munkaszerződés vizsgálatára.

tehát megalapozott kilátásai vannak a letelepedési jogosultság megszerzésére, így az irányelv alkalmazandó.

A meghatározott célra, korlátozott és meg nem újítható érvényességi idővel kiállított tartózkodási engedélyek birtokosai azonban főszabály szerint nem tekinthetők olyan személyeknek, akiknek megalapozott kilátásai vannak a letelepedési jogosultság megszerzésére. Rájuk tehát nem terjed ki az irányelv hatálya. Ha a meghatározott céllal vagy egy évnél rövidebb időre kiállított engedélyek érvényességi idejét egymás után többször, kizárólag azzal a céllal hosszabbítanák meg, hogy elkerüljék a 3. cikk (1) bekezdésében szereplő, megalapozott kilátásokra vonatkozó feltételek alkalmazását, ez veszélyeztetné az irányelv célját és hatékony érvényesülését¹³. Az egy évnél rövidebb időre szóló tartózkodási engedély nem elégséges. Ez kizárja az ideiglenes tartózkodás formáit, például az alkalmi munkavállalók vagy az idénymunkások esetében.

Z au pairként dolgozik, tartózkodási engedélyének érvényességi ideje 24 hónap, melyet nem lehet megújítani. Z-nek tehát nincsenek megalapozott kilátásai a letelepedési jogosultság megszerzésére, így az irányelv nem alkalmazandó.

W idénymunkás, tartózkodási engedélye kilenc hónapra szól. Mivel az engedély érvényességi ideje egy évnél rövidebb, az irányelv nem alkalmazandó.

2.2. Családtagok

A 4. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy a szűk család tagjai, vagyis a házastárs és a kiskorú gyermekek, mindenképpen jogosultak a családegyesítésre. Ez a cikk a tagállamok részére pontos, pozitív kötelezettségeket ír elő, amelyeknek világosan meghatározott alanyi jogok felelnek meg, mivel az irányelv által meghatározott esetekben a tagállamok részére mérlegelési mozgástér nélkül előírja a családegyesítő bizonyos családtagjai családegyesítésének engedélyezését¹⁴. A kiskorú gyermekek – beleértve a családegyesítő vagy a házastárs örökbefogadott gyermekeit is – szintén jogosultak családegyesítésre, feltéve, hogy a családegyesítő, illetve a házastárs szülői felügyeleti joggal rendelkezik, és a gyermekek az ő eltartottjai.

A 4. cikk (1) bekezdése c) és d) pontjának második mondata értelmében a tagállamok csak akkor engedélyezhetik az olyan gyermekekkel kapcsolatos családegyesítést, akik felett **a szülői felügyeleti jogot megosztották**, ha ebbe a szülői felügyeleti jogot gyakorló másik fél előzetesen beleegyezett. A „szülői felügyeleti jog” fogalma a gyermek gondozásával kapcsolatos jogok és kötelezettségek összességéként értelmezhető, és magában foglalja különösen a gyermek tartózkodási helye meghatározásának jogát. A szülői felügyeleti jogot akkor kell „megosztottnak”, vagyis közösen gyakoroltnak tekinteni, ha határozat vagy jogszabály értelmében a szülői felelősség egyik gyakorlója

¹³ Analógia alapján lásd a C-578/08. sz. Chakroun-ügyben 2010. március 4-én hozott ítélet 43. pontját.

¹⁴ A C-540/03. sz., Európai Parlament kontra az Európai Unió Tanácsa ügyben 2006. június 27-én hozott ítélet 60. pontja.

nem határozhat a gyermek tartózkodási helyéről a szülői felelősség másik gyakorlójának hozzájárulása nélkül¹⁵.

A felügyeleti jogra vonatkozó, szülők közötti megállapodást általában bizonyítani kell, az előírt beleegyezést pedig a tagállamok családjogi, illetve – szükség esetén – nemzetközi magánjogi szabályaival összhangban kell megadni. Ha azonban a gyakorlatban feloldhatatlan gátló helyzet merül fel¹⁶, e helyzetek kezelésének módját a tagállamok határozhatják meg. Mindazonáltal a döntéshozatal során – az 5. cikk (5) bekezdésével összhangban – megfelelő figyelmet kell fordítani a gyermekek érdekeire¹⁷, és eseti alapon kell eljárni, figyelembe véve az ügy konkrét körülményeit, például annak okait, hogy miért nem lehet beszerezni a beleegyezést.

A 4. cikk (2) és (3) bekezdése *opcionális* rendelkezéseket tartalmaz, melyek lehetővé teszik, hogy a tagállamok más, például a következő családtagok beutazását és tartózkodását is engedélyezzék: a családgyesítő vagy házastársa első fokú felmenő rokonai, illetve felnőtt, nem házas gyermekei, továbbá azon élettárs, akivel a családgyesítő hosszan tartó kapcsolatban, illetve bejegyzett élettársi kapcsolatban él. Ha egy tagállam úgy dönt, hogy az e cikkekben felsorolt családtagok bármelyike esetében engedélyezi a családgyesítést, akkor az irányelv teljes egészében alkalmazandó. A 4. cikk (2) bekezdésének a) pontjában szereplő, fakultatív rendelkezés lehetővé teszi a családgyesítést a családgyesítő vagy házastársa első fokú egyenes ági felmenő rokonai vonatkozásában, amennyiben 1) az ő eltartottjai, és 2) a származás szerinti országban nem részesülnek megfelelő családi támogatásban.

Az „**eltartottság**” fogalma az uniós jogban önálló jelentéssel bír. Noha a Bíróság a 2004/38/EK irányelvvel¹⁸ (a továbbiakban: a szabad mozgásról szóló irányelv)¹⁹ kapcsolatos ítélezési gyakorlatában jutott erre a következtetésre, a Bíróság szóhasználata nem utal arra, hogy megállapításai az említett irányelvre korlátozódjanak. Bár figyelemmel kell lenni arra, hogy a két irányelv háttere és célja nem azonos²⁰, a Bíróság által az eltartottság értékeléséhez használt

¹⁵ Lásd a házassági ügyekben és a szülői felelősségre vonatkozó eljárásokban a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról, illetve az 1347/2000/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2003. november 27-i 2201/2003/EK tanácsi rendelet 2. cikkének 9. pontját, valamint 2. cikke 11. pontjának b) alpontját.

¹⁶ Ha például a családgyesítő vagy házastársa nem rendelkezik kizárólagos felügyeleti joggal, és a megosztott szülői felügyeleti jog másik gyakorlója megtagadja a beleegyezést, vagy nem lelhető fel.

¹⁷ Lásd a 6504/00. sz. tanácsi dokumentum 5. oldalán található 7. megjegyzést.

¹⁸ Az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról szóló, 2004. április 29-i irányelv (HL L 158., 77. o.).

¹⁹ A szabad mozgásról szóló irányelvvel összefüggésben lásd a következőket: a 327/82. sz. Ekro-ügyben 1984. január 18-án hozott ítélet 11. pontja; a C-316/85. sz. Lebon-ügyben 1987. június 18-án hozott ítélet 21. pontja; a C-98/07. sz., Nordania Finans és BG Factoring ügyben 2008. március 6-án hozott ítélet 17. pontja, a C-523/07. sz. A-ügyben 2009. április 2-án hozott ítélet 34. pontja, valamint a C-83/11. sz., Rahman és társai ügyben 2012. szeptember 5-én hozott ítélet 24. pontja.

²⁰ A szabad mozgásról szóló irányelv alapján a tagállamok kötelesek elősegíteni a felmenőkkel történő családgyesítést, míg a családgyesítésről szóló irányelv esetében a felmenőkkel történő családgyesítés olyan eltérés, amely csak meghatározott feltételek teljesülése esetén megengedett.

szempontok értelemszerű útmutatást adhatnak a tagállamoknak azon szempontok meghatározására nézve, amelyek alapján figyelembe kell venni – a 4. cikk (2) bekezdésének a) pontjával összefüggésben – az érintett személy eltartottságának jellegét és időtartamát.

A Bíróság kimondta, hogy a családtag „eltartotti” minősége olyan tényállási helyzetből következik, amelyet az a körülmény jellemez, hogy a családtag jogi, pénzügyi, érzelmi vagy anyagi támogatása a családdegyesítő vagy annak házastársa/élettársa által biztosított²¹. A kérelmező személyes körülményeire vonatkozó vizsgálat keretében az illetékes hatóságnak figyelembe kell vennie az adott ügy különböző releváns tényezőit, így például a családdegyesítő és a családtag közötti pénzügyi vagy fizikai függés mértékét vagy a köztük lévő rokonsági fokot²². Következésképpen az „eltartottság” mértéke különböző lehet, a konkrét helyzettől és az érintett családtagtól függően.

Annak megállapításához, hogy a családtagok eltartottak-e, a tagállamoknak azt kell vizsgálniuk, hogy – pénzügyi és szociális helyzetüket figyelembe véve – alapvető szükségleteik kielégítéséhez szükségük van-e anyagi támogatásra származási országukban, illetve abban az országban, ahonnan a családdegyesítőhöz való csatlakozás iránti kérelmet beadták²³. Sem a nyújtott anyagi támogatás összegére, sem az életszínvonalra nem vonatkozik követelmény a családdegyesítő által nyújtott pénzügyi támogatás szükségességének meghatározásakor²⁴. Az eltartott családtag e jogállásának nem előfeltétele a tartáshoz való jog²⁵. A tagállamok különös követelményeket írhatnak elő az eltartottság jellegével vagy időtartamával kapcsolatban, melyek alapján meggyőződnek arról, hogy az eltartotti kapcsolat valóban szilárdan fennáll, és azt nemcsak a fogadó tagállam területére való beutazás és ott-tartózkodás céljából hozták létre. E követelményeknek azonban meg kell felelniük a 4. cikkben szereplő, eltartottságra vonatkozó kifejezések általános jelentésének, és nem foszthatják meg ezt a rendelkezést hatékony érvényesülésétől²⁶.

Az első fokú felmenő rokonokkal kapcsolatban a 4. cikk (2) bekezdésének a) pontjában szereplő „**megfelelő családi támogatás**” fogalma nem tekinthető kizárólag anyagi támogatásnak, és a tagállamok mérlegelési jogkörrel bírnak azt illetően, milyen szintű támogatást tekintenek

²¹ Analógia alapján lásd a C-316/85. sz. Lebon-ügyben 1987. június 18-án hozott ítélet 21–22. pontját; a C-200/02. sz., Zhu és Chen ügyben 2004. október 9-én hozott ítélet 43. pontját; a C-1/05. sz. Jia-ügyben 2007. január 9-én hozott ítélet 36–37. pontját; a C-83/11. sz., Rahman és társai ügyben 2012. szeptember 5-én hozott ítélet 18–45. pontját, valamint a C-356/11. és C-357/11. sz., O. és S. egyesített ügyekben 2012. december 6-án hozott ítélet 56. pontját.

²² Analógia alapján lásd a C-83/11. sz., Rahman és társai ügyben 2012. szeptember 5-én hozott ítélet 23. pontját.

²³ Analógia alapján lásd a C-1/05. sz. Jia-ügyben 2007. január 9-én hozott ítélet 37. pontját.

²⁴ Azt, hogy a családtagok eltartottak minősülnek-e, személyes körülményeik figyelembevételével elsősorban attól kell függővé tenni, vajon saját anyagi eszközeik lehetővé teszik-e számukra, hogy rendes tartózkodási országukban megéljenek a létminimumon (Geelgoed főtanácsnok C-1/05. sz. Jia-ügyben 2007. január 9-én ismertetett indítványának 96. pontja).

²⁵ Analógia alapján lásd a C-316/85. sz. Lebon-ügyben 1987. június 18-án hozott ítélet 21–22. pontját.

²⁶ Analógia alapján lásd a C-83/11. sz., Rahman és társai ügyben 2012. szeptember 5-én hozott ítélet 36–40. pontját.

megfelelőnek. A követelmény akkor teljesül, ha a származási országban nincs más olyan családtag, aki jogszabály alapján vagy ténylegesen támogatja az illető személyt, vagyis a gondozással kapcsolatos napi feladatokat illetően senki nem helyettesítheti a családdegysítőt vagy házastársát. Minden helyzetet az adott ügy körülményeire tekintettel kell értékelni.

Mint azt az (5) preambulumbekzdés kiemeli, e szakasz valamennyi rendelkezését a – különösen a Charta 21. cikkében rögzített – megkülönböztetés tilalmának elvével összhangban kell alkalmazni.

2.3. A házastárs minimális életkora

A 4. cikk (5) bekezdése lehetővé teszi, hogy a tagállamok a családdegysítő és házastársa számára minimális életkor betöltését írják elő a házastársnak a családdegysítővel való egyesülése előtt. Ez a minimális életkor legfeljebb 21 év lehet. Ezt a lehetőséget csak a jobb beilleszkedés biztosítása és a kényszerházasságok megelőzése érdekében lehet igénybe venni. Következésképpen a tagállamok csak e célból írhatnak elő minimális életkort, az irányelv célját és hatékony érvényesülését nem veszélyeztető módon²⁷.

Az 5. cikk (5) bekezdése és a 17. cikk arra kötelezi a tagállamokat, hogy fordítsanak megfelelő figyelmet a kiskorú gyermekek érdekeire, és egyedileg vizsgálják meg a családdegysítési kérelmeket. Ha egy tagállam minimális életkort ír elő, akkor is eseti alapon kell értékelnie az adott kérelem valamennyi releváns körülményét. A minimális életkor szolgálhat referenciaértékként, de nem használható olyan általános határértékként, amely alatt az egyes kérelmezők helyzetének konkrét vizsgálata nélkül, minden kérelmet elutasítanak²⁸. A minimális életkor előírása csak egyike azon tényezőknek, amelyeket a kérelmek elbírálásakor a tagállamoknak figyelembe kell venniük²⁹.

Ha az egyedi értékelés szerint nem áll fenn a 4. cikk (5) bekezdésében meghatározott indok – vagyis a jobb beilleszkedés biztosítása és a kényszerházasságok megelőzése –, a tagállamoknak fontolóra kell venniük, hogy kivételt tegyenek; így lehetővé tehetik a családdegysítést olyan esetekben, amelyekben a minimális életkorral kapcsolatos követelmény nem teljesül. Ez lehet a helyzet például akkor, ha az egyedi értékelés egyértelművé teszi, hogy nincs szó visszaélésről (például közös gyermek esetén).

Y 30 éves, harmadik országbeli állampolgár családdegysítő, aki szeretné, ha csatlakozna hozzá 20 éves házastársa (akivel két éve házasodtak össze), valamint két közös gyermekük. A házastárs alapszinten ismeri a tagállam nyelvét. A tagállamban az előírt minimális életkor 21 év.

Ebben az esetben a minimális életkor csak referenciaértékként szolgálhat, vagyis csak egyike azon tényezőknek, amelyeket a helyzet egyedi elbírálásakor figyelembe kell venni. Az a tény, hogy Y-nak és házastársának két közös gyermeke van, a kényszerházasság valószínűtlenségére utal, és a gyermekek érdekeit is figyelembe kell venni.

²⁷ Analógia alapján lásd a C-578/08. sz. Chakroun-ügyben 2010. március 4-én hozott ítélet 43. pontját.

²⁸ Analógia alapján lásd a C-578/08. sz. Chakroun-ügyben 2010. március 4-én hozott ítélet 48. pontját.

²⁹ Analógia alapján lásd a C-540/03. sz., Európai Parlament kontra az Európai Unió Tanácsa ügyben 2006. június 27-én hozott ítélet 99–101. pontját.

A 4., 7. és 8. cikk szövegezése egyértelműen jelzi azt az időpontot, amikor a kérelmezőnek vagy a családegyesítőnek teljesítenie kell a feltételeket. Míg a 7. cikket az „[a]mikor a családegyesítési kérelmet benyújtják” fordulat vezeti be, a 4. és a 8. cikkben „a házastársnak a családegyesítővel való egyesülése előtt”, illetve a „mielőtt családtagjai egyesülnének vele” kifejezés szerepel. Ezért a minimális életkorral kapcsolatos követelménynek nem a kérelem benyújtásakor, hanem a tényleges családegyesítés időpontjában kell teljesülnie. Ezért a minimális életkorral kapcsolatos követelmény teljesülése előtt is lehetőséget kell biztosítani a kérelem benyújtására és elbírálására, különös tekintettel az esetleges feldolgozási időre, amely akár kilenc hónap is lehet. A tagállamok azonban elhalaszthatják a tényleges családegyesítést a minimális életkor betöltéséig.

3. A KÉRELEM BENYÚJTÁSA ÉS ELBÍRÁLÁSA

3.1. A kérelem benyújtása

Az 5. cikk (1) bekezdése értelmében a tagállamoknak kell meghatározniuk, hogy a beutazásra és a tartózkodásra irányuló kérelmet a családegyesítő vagy a családtag, illetve a családtagok nyújtsák-e be. Az 5. cikk (3) bekezdésében rögzített általános szabály szerint a kérelmet akkor nyújtják be és bírálják el, amikor a családtagok a családegyesítő tartózkodási helye szerinti tagállam területén kívül tartózkodnak.

Az 5. cikk (3) bekezdésének második albekezdése, valamint a (7) preambulumbekkezdés megengedi a tagállamoknak, hogy – megfelelő körülmények között – eltérjenek az első albekezdés általános szabályától, és így olyan helyzetekre alkalmazzák az irányelvet, amikor a család egysége a családegyesítő tartózkodásának kezdetétől megőrizhető³⁰. Vagyis a tagállamok megfelelő körülmények között akkor is befogadhatják a kérelmet, ha a családtagok már a területén tartózkodnak. A tagállamok széles mérlegelési jogkörrel rendelkeznek a „megfelelő körülmények” meghatározása tekintetében³¹.

A tagállamok ésszerű és arányos igazgatási díjakat írhatnak elő a családegyesítési kérelmekre vonatkozóan, és ezek meghatározásakor korlátozott mérlegelési jogkörrel rendelkeznek mindaddig, amíg ezek nem veszélyeztetik az irányelv céljainak elérését és az irányelv hatékony érvényesülését³². A díjak szintjének sem célja, sem eredménye nem lehet a családegyesítési jog gyakorlásának akadályozása. Az irányelvben meghatározott feltételeket teljesítő harmadik országbeli állampolgárookra jelentős pénzügyi terhet jelentő díjak megakadályozhatnák, hogy e személyek gyakorolják az irányelv által biztosított jogokat, ezért önmaguknál fogva túlzott mértékűek és

³⁰ A 3. cikk (5) bekezdése kifejezetten rendelkezik arról a lehetőségről, hogy a tagállamok előnyösebb feltételeket fogadjanak el vagy tartsanak fenn.

³¹ A tagállamok például megfontolhatják az eltérést a következők esetében: újszülöttek, vízummentességet élvező harmadik országbeli állampolgárok, olyan helyzet, amikor ez tűnik a kiskorú gyermekek érdekében állónak, továbbá ha a kapcsolat létrejötte időben megelőzi a beutazást, vagy ha az élettársak hosszú ideje együtt élnek, humanitárius okok stb. Ezek a példák nem kimerítő jellegűek, és mindig a konkrét esettől függenek.

³² Analógia alapján lásd a C-508/10. sz., Európai Bizottság kontra Holland Királyság ügyben 2012. április 26-án hozott ítélet 62., 64. és 65. pontját.

aránytalanok lennének³³. A 2003/86/EK irányelv alapján a harmadik országbeli állampolgárokra és családtagjaikra kirótt díjakat össze lehetne hasonlítani a saját állampolgárokra hasonló dokumentumok kiállításáért kirótt díjakkal; ily módon értékelni lehetne, hogy a harmadik országbeli állampolgárokra kirótt díjak arányosak-e, figyelemmel arra, hogy e személyek helyzete nem azonos³⁴. A gyermekek érdekeinek védelme érdekében a Bizottság arra ösztönzi a tagállamokat, hogy a kiskorúak által benyújtott kérelmeket mentesítsék az igazgatási díjak alól. Amennyiben egy tagállamba való beutazáshoz vízum szükséges, e vízum kibocsátásának feltételeit könnyíteni kellene, a vízumot pedig további igazgatási díj nélkül meg kellene adni.

3.2. Csatolt bizonyítékok

Az 5. cikk (2) bekezdése értelmében a családegyesítési kérelemhez csatolni kell a következőket:

- a) a családi kapcsolat fennállását igazoló okmányok;
- b) a 4. és 6. cikkben, és – adott esetben – a 7. és 8. cikkben megállapított feltételeknek való megfelelést igazoló okmányok;
- c) a családtag/családtagok úti okmányainak hitelesített másolatai.

A tagállamok bizonyos mérlegelési jogkörrel rendelkeznek annak eldöntésekor, hogy indokolt és szükséges-e a családi kapcsolat fennállását igazoló bizonyítékok ellenőrzése interjú vagy egyéb vizsgálat útján (a DNS-vizsgálatot is ideértve). Az indokoltságra és szükségességre vonatkozó feltételekből következik, hogy e vizsgálatok nem megengedettek, ha a családi kapcsolat fennállása más megfelelő, kevésbé korlátozó módon is bizonyítható. Eseti alapon kell értékelni minden egyes kérelmet, az azokhoz csatolt okmányokat, valamint az interjúk és egyéb vizsgálatok indokolt és szükséges voltát.

Az élettársak közötti családi kapcsolat bizonyítására – olyan tényezők mellett, mint a közös gyermek, korábbi együttélés és bejegyzett élettársi kapcsolat – felhasználható bármely megbízható bizonyítási eszköz, mely alkalmas a kapcsolat szilárd és hosszú távú jellegének igazolására; ilyen lehet például a levelezés, közös számlák, bankszámlák, ingatlantulajdon stb.

3.3. Az eljárások hossza

Az 5. cikk (4) bekezdése értelmében a tagállamok kötelesek a lehető legrövidebb időn belül, írásban értesíteni a határozatról a kérelmezőt. A (13) preambulumbekzdés szerint a kérelmek elbírálására vonatkozó eljárásnak – figyelemmel a tagállamok közigazgatására nehezedő munkateherre – hatékonynak és kezelhetőnek kell lenniük.

³³ Analógia alapján lásd a C-508/10. sz., Európai Bizottság kontra Holland Királyság ügyben 2012. április 26-án hozott ítélet 69–70., 74. és 79. pontját.

³⁴ Analógia alapján lásd a C-508/10. sz., Európai Bizottság kontra Holland Királyság ügyben 2012. április 26-án hozott ítélet 77. pontját.

Ezért *főszabály* szerint egy átlagos kérelmet rendes munkateher mellett azonnal, indokolatlan késedelem nélkül fel kell dolgozni. Ha a munkateher kivételesen meghaladja a közigazgatás kapacitását, vagy ha a kérelem további vizsgálatra szorul, a *kilenc hónapos, maximális határidő* indokolt lehet. A kilenc hónapos határidő a kérelem első benyújtásának időpontjától kezdődik, nem pedig attól az időponttól, amikor a tagállam visszaigazolja a kérelem beérkezését.

Az 5. cikk (4) bekezdésének második albekezdésében szereplő kivétel – mely szerint a kilenc hónapos határidő meghosszabbítható – csak egy adott kérelem elbírálásának bonyolultsága miatti *kivételes körülmények* között igazolható. Ezt az eltérést szigorúan³⁵ és eseti alapon kell értelmezni. Ha egy tagállam közigazgatása élni kíván ezzel a lehetőséggel, a meghosszabbítás indoklásához bizonyítania kell, hogy egy konkrét ügy kivételes bonyolultsága kivételes körülményeket jelent. A közigazgatás kapacitásgondjai nem indokolhatnak kivételes meghosszabbítást, és valamennyi meghosszabbítást a döntéshozatalhoz szigorúan szükséges minimumra kell korlátozni. Egy konkrét ügy bonyolultsága miatti kivételes körülmények lehetnek például a következők: a családi kapcsolat értékelésének szükségessége többszörös családi egységek esetében, a származási országban tapasztalható súlyos válság, amely megakadályozza a közigazgatási nyilvántartásokhoz való hozzáférést, a származási országban tartózkodó családtagok meghallgatásának megszervezésével kapcsolatos, a biztonsági helyzetből adódó nehézségek, a diplomáciai képviselőkkel való kapcsolatfelvétel nehézségei, vagy a szülők különélése esetén a szülői felügyeleti jog megállapítása.

Az 5. cikk (4) bekezdése kimondja, hogy a kérelmezőt írásban kell értesíteni a határozatról, a kérelmet elutasító határozatot pedig jogi és ténybeli szempontból is indokolni kell, lehetővé téve ezzel a kérelmező számára a fellebbezési jog hatékony gyakorlását³⁶.

4. A CSALÁDEGYESÍTÉSI JOG GYAKORLÁSÁRA VONATKOZÓ KÖVETELMÉNYEK

4.1. Közrend, közbiztonság és közegészség

A 6. cikk (1) és (2) bekezdése megengedi a tagállamoknak, hogy közrendi, közbiztonsági vagy közegészségi okokból elutasítsák vagy visszavonják a családtag tartózkodási kérelmét, vagy elutasítsák annak megújítását. A (14) preambulumbekkezdés némi útmutatást ad e fogalmak jelentésére nézve. A családegyesítésért folyamodó személy nem jelenthet *fenyegétést* a közrend vagy a közbiztonság számára. A közrend fogalma lefedheti a súlyos bűncselekményért való elítélést. A közrend és a közbiztonság fogalmába azok az esetek is beletartoznak, amikor egy harmadik ország állampolgára terrorizmust támogató szervezet tagja, ilyen szervezetet támogat, vagy szélsőséges törekvésekkel rendelkezik.

Fentiekén túl e fogalmak meghatározása jórészt a tagállamok mérlegelési jogkörébe tartozik, figyelemmel az Emberi Jogok Európai Bíróságának és az Európai Unió Bíróságának vonatkozó ítélkezési gyakorlatára. Noha az Európai Unió Bíróságának vonatkozó ítélkezési gyakorlata nem

³⁵ Analógia alapján lásd a C-578/08. sz. Chakroun-ügyben 2010. március 4-én hozott ítélet 43. pontját.

³⁶ Lásd a 18. cikket.

közvetlenül a harmadik országbeli állampolgárokhoz kapcsolódik, értelemszerűen háttérként szolgálhat az érintett fogalmak analógia alapján történő meghatározásához³⁷.

A tagállamoknak a konkrét kérelmek elbírálásakor alkalmazniuk kell az arányosság elvét. A 6. cikk (2) bekezdésének második albekezdése kimondja, hogy a határozat meghozatalakor a tagállamok kötelesek figyelembe venni az egyedi ügy konkrét körülményeit (17. cikk), valamint a közrendet vagy a közbiztonságot sértő bűncselekmény súlyát vagy típusát, illetve a kérelmező által jelentett veszélyt. A (14) preambulumbekkezdés azt is kimondja, hogy a családegyesítés csak kellően indokolt alapokon tagadható meg.

A *közegészséggel* kapcsolatos előírásra csak akkor lehet hivatkozni, ha a családegyesítés olyan fenyegetést jelentene a nagyközönségre, amely egészségügyi óvintézkedések révén nem előzhető meg könnyen. A huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező személyekről szóló irányelv hasonló rendelkezései a családegyesítéssel összefüggésben is segíthetnek meghatározni a közegészség fogalmát, mivel ezek a rendelkezések hasonló helyzetekre vonatkoznak, szintén harmadik országbeli állampolgárokat érintenek, és ugyanazon célt szolgálják³⁸.

Önmagukban véve kizárólag azok a betegségek tekinthetők a közegészségre jelentett fenyegetésnek, amelyeket az Egészségügyi Világszervezet alkalmazandó szabályai és előírásai ilyenként meghatároznak, valamint olyan más fertőző vagy járványos, paraziták okozta betegségek, amelyekkel kapcsolatban a fogadó ország állampolgárai védelme érdekében óvintézkedések vannak hatályban. A tagállamok orvosi vizsgálatot írhatnak elő, hogy megbizonyosodjanak arról, a családtagok nem szenvednek e betegségekben. Ilyen orvosi vizsgálatok nem végezhetők rendszerszinten.

4.2. A szálláshelyre vonatkozó követelmény

A 7. cikk (1) bekezdésének a) pontja értelmében a tagállamok előírhatják bizonyíték szolgáltatását arra nézve, hogy a családegyesítő rendelkezik az ugyanabban a régióban egy hasonló család számára szabványosnak tekintett, az érintett tagállamban hatályos általános egészségügyi és biztonsági előírásoknak megfelelő szálláshellyel. E szálláshely értékelése a tagállamok mérlegelési jogkörébe tartozik, az elfogadott feltételek azonban nem jelenthetnek megkülönböztetést; a rendelkezés meghatározza az előírható szint felső határát is. A mérettel, higiéniaiával és biztonsággal kapcsolatos feltételek nem lehetnek szigorúbbak azoknál, mint amelyek az ugyanabban a régióban lakó, (a családtagok számát és szociális helyzetét illetően) hasonló család szálláshelyére vonatkoznak. Az „ugyanabban a régióban” kifejezést olyan földrajzi egységekre történő utalásként kell értelmezni, amelyek között különbségek állhatnak fenn az előírások tekintetében; ez például a települési vagy a regionális szint is lehet. A tagállamok által elfogadott feltételeknek átláthatóknak és a nemzeti jogszabályokban egyértelműen meghatározottaknak kell lenniük.

³⁷ Bár a 2004/38/EK irányelv háttere, célja és jogi rendszere eltérő, a szabad mozgásról szóló irányelvhez kapcsolódó, 2009. évi iránymutatás (COM(2009) 313 végleges, 10–14. o.) 3. szakaszában hivatkozott ítélkezési gyakorlat értelemszerűen háttérként szolgálhat a tagállamok és a nemzeti bíróságok számára.

³⁸ A harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak jogállásáról szóló, 2003. november 25-i 2003/109/EK tanácsi irányelv 18. cikke.

E rendelkezés célja annak biztosítása, hogy a családgyesítő és családtagjai megfelelő szálláshellyel rendelkezzenek. Ezért e követelmény teljesülése megítélhető a családgyesítőnek a kérelmezésekor fennálló helyzete, vagy az arra vonatkozó ésszerű előrejelzés alapján, hogy várhatóan mely szálláshely fog rendelkezésre állni, amikor a családgyesítőhöz egy vagy több családtagja csatlakozik.

Bizonyítékként szolgálhat például egy bérleti vagy adásvételi szerződés. Egy határozott időre szóló bérleti szerződés adott esetben elégtelen lehet. Hosszú várakozási és feldolgozási idő esetén aránytalan lehet, és veszélyeztetheti az irányelv célját és hatékony érvényesülését annak előírása, hogy ezt a követelményt a kérelmezés időpontjában kell teljesíteni, mivel ez jelentős további pénzügyi és igazgatási terheket róhatna a családgyesítőre. A Bizottság arra ösztönzi a tagállamokat, hogy ilyen sajátos körülmények fennállása esetén gyakoroljanak bizonyos fokú rugalmasságot. Bizonyítékként elfogadhatnának például egy olyan, feltételes bérleti szerződést, amely akkor lép hatályba, ha a családgyesítést engedélyezték, és a családtagok ténylegesen beutaztak az adott tagállamba.

4.3. Betegségbiztosításra vonatkozó követelmény

A 7. cikk (1) bekezdésének b) pontja értelmében a tagállamok előírhatják bizonyíték szolgáltatását arra nézve, hogy a családgyesítő rendelkezik saját maga és családtagjai számára az érintett tagállamban az állampolgárok számára általában biztosított valamennyi kockázatra kiterjedő betegségbiztosítással.

Ha az érintett tagállamban van kötelező általános egészségbiztosítás, amely a harmadik országbeli állampolgár lakosok számára is elérhető és kötelező, e követelmény teljesülését vélelmezni kell. A Bizottság véleménye szerint egy további magán-egészségbiztosítás megkövetelése szükségtelen terhet róna az érintettekre, és veszélyeztethetné az irányelv célját és hatékony érvényesülését. Ha a tagállamban hozzájáruláson alapuló, önkéntes rendszer működik, ez a követelmény a következők révén teljesíthető:

a) olyan feltételhez kötött egészségbiztosítás, amelyet a családtag akkor köthet meg, ha családgyesítési kérelmének helyt adnak, vagy

b) a tagállami állampolgárok egészségbiztosítása esetében általában biztosított kockázatokra kiterjedő magán-egészségbiztosítás.

4.4. Az elégséges forrásokra vonatkozó követelmény

A 7. cikk (1) bekezdésének c) pontja értelmében a tagállamok előírhatják bizonyíték szolgáltatását arra nézve, hogy a családgyesítő rendelkezik az érintett tagállam szociális segélyek rendszeréhez történő folyamodás nélkül a saját maga és családtagjai eltartásához elégséges állandó és rendszeres forrásokkal. A Bíróság a Chakroun-ügyben kimondta, hogy mivel a családgyesítés megengedettsége a főszabály, ezt a lehetőséget szigorúan kell értelmezni. Ezért a tagállamok nem gyakorolhatják olyan módon az őket elismerten megillető mérlegelési jogkört, amely veszélyeztethetné az irányelv célját és hatékony érvényesülését³⁹. A Bíróság azt is egyértelművé tette, hogy e jogosultsággal a Charta 7.

³⁹ A C-578/08. sz. Chakroun-ügyben 2010. március 4-én hozott ítélet 43. pontja, valamint a C-356/11. és C-357/11. sz., O. és S. egyesített ügyekben 2012. december 6-án hozott ítélet 74. pontja.

cikkének, valamint 24. cikke (2) és (3) bekezdésének fényében lehet élni, amelyek arra kötelezik a tagállamokat, hogy a családegyesítési kérelmeket az érintett gyermekek érdekeinek figyelembevételével és a családi élet elősegítése érdekében vizsgálják⁴⁰.

A források **állandóságának** és **rendszerességének** értékelését arra az előrejelzésre kell alapozni, mely szerint ésszerűen elvárható, hogy a források a belátható jövőben rendelkezésre fognak állni, így a kérelmezőnek nem lesz szüksége arra, hogy a szociális segélyek rendszeréhez folyamodjon. E célból a kérelmező bizonyítékokat szolgáltatathat arra vonatkozóan, hogy bizonyos szintű források a rendelkezésre állnak, és várhatóan továbbra is rendszeresen rendelkezésre fognak állni. Ezért egy határozatlan idejű munkaszerződést általában elégséges bizonyítéknak kell tekinteni.

A tagállamokat arra ösztönözzük, hogy vegyék figyelembe a valós munkaerő-piaci helyzetet, mivel a határozatlan idejű munkaszerződések egyre ritkábbá válhatnak, különösen a munkaviszony kezdetén. Ha egy kérelmező más típusú munkaszerződésre vonatkozó bizonyítékot nyújt be, például olyan határozott idejű szerződést, amely meghosszabbítható, a tagállamokat arra ösztönözzük, hogy kizárólag a szerződés jellege miatt ne utasítsák el automatikusan a kérelmet. Ilyen esetekben értékelni kell az egyedi ügyben releváns összes körülményt.

Bizonyos ágazatokban – például egyes informatikai, média- vagy kreatív ágazatokban – az alkalmi szerződéses munka lehet az általános gyakorlat, a források azonban mégis állandóak és rendszeresek lehetnek. A források rendelkezésre állásának értékelése szempontjából jelentőséggel bírhatnak még például a családegyesítő képesítései és készségei, betöltendő strukturális álláshelyek a családegyesítő szakterületén, vagy a munkaerő-piaci helyzet az adott tagállamban. Mindenképpen a bizonyítás eleme lehet az, hogy az illetőhöz a múltban bizonyos időn át meghatározott összeg folyt be; ez azonban nem írható elő követelményként, mivel ez az irányelvben nem szereplő további feltétel és várakozási idő bevezetését jelenthetné, különösen abban az esetben, ha a családegyesítő pályakezdő.

Ami a források **jellegét** illeti, ez lehet munkaviszonyból származó jövedelem, de egyéb forrás is, például önfoglalkoztatásból származó jövedelem, a családegyesítő magánvagyon, vagy olyan jogosultságokon alapuló kifizetések, amelyek alapját a családegyesítő vagy a családtag korábbi hozzájárulásai képezik (például öregségi vagy rokkantsági nyugdíj).

Továbbá ami a források **elégséges** voltának értékelését illeti, az „elégséges, állandó és rendszeres források” kifejezés – szemben a „**szociális segélyek rendszeréhez történő folyamodás nélkül**” kitételrel – jelzi, hogy utóbbi kulcsfontosságú szempont annak értékelésekor, hogy teljesül-e a forrásokkal kapcsolatos követelmény. A „szociális segélyek” fogalma olyan, az állami hatóságok által nemzeti, regionális vagy helyi szinten nyújtott támogatásra vonatkozik, amelyhez olyan egyén, adott esetben családegyesítő folyamodhat, aki nem rendelkezik a saját maga és családtagjai eltartásához elégséges állandó és rendszeres forrásokkal, és e ténynél fogva tartózkodási ideje alatt terhet róhat a fogadó tagállam szociális ellátórendszerére⁴¹. Ez az uniós jog önálló fogalma, amely nem határozható

⁴⁰ A C-356/11. és C-357/11. sz., O. és S. egyesített ügyekben 2012. december 6-án hozott ítélet 82. pontja.

⁴¹ A C-578/08. sz. Chakroun-ügyben 2010. március 4-én hozott ítélet 46. pontja. Analógia alapján lásd a C-140/12. sz. Brey-ügyben 2013. szeptember 19-én hozott ítélet 61. pontját.

meg nemzeti jogi fogalmakra való hivatkozással⁴². A Bíróság kimondta, hogy ezt a fogalmat akként kell értelmezni, hogy az olyan rendes szociális segélyre utal, amely az elégséges, állandó és rendszeres források hiányát hivatott orvosolni, nem pedig olyan rendkívüli szociális segélyre, amely rendkívüli vagy váratlan szükségletek fedezését teszi lehetővé⁴³. Ezért a „szociális segélyek rendszeréhez történő folyamodás” fogalma nem teszi lehetővé a tagállam számára, hogy megtagadja a családegyesítést olyan családegyesítő számára, aki igazolta, hogy a saját maga és családtagjai eltartásához elégséges állandó és rendszeres forrásokkal rendelkezik, azonban jövedelmének szintjére tekintettel a rendkívüli körülményekből adódóan szükséges, egyénileg megállapított megélhetési költségek fedezéséhez rendkívüli szociális segély igénybevételére jogosult, a helyi önkormányzatok által kivetett adók alól jövedelemfüggő mentesítésekre jogosult, vagy jövedelemtámogató intézkedéseket vehet igénybe⁴⁴.

A családegyesítő forrásainak értékelésekor és a szociális segélyek szintjének meghatározásakor a tagállamok figyelembe vehetik a **nemzeti minimálbér és minimálnyugdíj szintjét**, valamint a **családtagok számát**. A Bíróság a Chakroun-ügyben hangsúlyozta, hogy ezt a lehetőséget szigorúan kell értelmezni, és olyan módon kell gyakorolni, hogy az ne veszélyeztesse sem az irányelv célját, sem annak hatékony érvényesülését⁴⁵. Következésképpen úgy kell tekinteni, hogy a nemzeti minimálbér jelenti azt a felső határt, amit a tagállamok megkövetelhetnek, kivéve, ha a tagállamok úgy döntenek, hogy figyelembe veszik a családtagok számát.

Továbbá a tagállamok meghatározhatnak egy bizonyos összeget **referenciaösszegként**, de mivel a szükségletek egyéntől függően igen széles skálán mozoghatnak, nem írhatják elő a minimálbér azon összegét, amely alatt minden családegyesítés elutasításra kerül, az egyes bejelentők helyzetének konkrét – 17. cikk szerinti – vizsgálata nélkül⁴⁶. Ezért egy kérelem nem utasítható el pusztán amiatt, hogy a kérelmező forrásai nem érik el a referenciaösszeget. Egy kérelem tárgyában történő döntéshozatal előtt az adott ügy valamennyi elemét egyedileg kell értékelni.

A Bíróság kimondta, hogy az irányelv előírásai alapján a családegyesítési kérelem egyedi vizsgálata *főszabály szerint* a családegyesítő, és nem azon harmadik országbeli állampolgár forrásaira irányul, aki számára a tartózkodási jogot családegyesítés jogcímén kérelmezték⁴⁷. Ugyanakkor a „főszabály szerint” kifejezés alkalmazásával a Bíróság azt sugallja, hogy a tagállamok dönthetnek úgy, hogy a

⁴² A C-578/08. sz. Chakroun-ügyben 2010. március 4-én hozott ítélet 45. pontja.

⁴³ A C-578/08. sz. Chakroun-ügyben 2010. március 4-én hozott ítélet 49. pontja.

⁴⁴ A C-356/11. és C-357/11. sz., O. és S. egyesített ügyekben 2012. december 6-án hozott ítélet 73. pontja, valamint a C-578/08. sz. Chakroun-ügyben 2010. március 4-én hozott ítélet 52. pontja.

⁴⁵ A C-578/08. sz. Chakroun-ügyben 2010. március 4-én hozott ítélet 43. és 47. pontja.

⁴⁶ A C-578/08. sz. Chakroun-ügyben 2010. március 4-én hozott ítélet 48. pontja.

⁴⁷ A C-356/11. és C-357/11. sz., O. és S. egyesített ügyekben 2012. december 6-án hozott ítélet 72. pontja.

családtagok forrásait figyelembe veszik, vagy hogy egyedi esetekben kivétel tehető e szabály alól, ha ezt konkrét körülmények indokolják⁴⁸.

Végül a Bíróság azt is kimondta, hogy az e követelményt alkalmazó nemzeti rendelkezés nem tehet különbséget a családi kapcsolatok között aszerint, hogy azok a családdegyesítő személynek a tagállam területére történő beutazása előtt vagy azt követően jöttek-e létre. A családdegyesítő azon képessége, hogy rendelkezzen a saját maga és családtagjai eltartásához elegendő rendszeres forrásokkal, semmi esetre sem függhet a család létrehozásának időpontjától⁴⁹.

4.5. Beilleszkedéssel kapcsolatos intézkedések

A Bizottság elismeri a tagállamok mérlegelési jogkörét egyrészt annak eldöntését illetően, megkövetelik-e a harmadik országbeli állampolgároktól a beilleszkedéssel kapcsolatos intézkedéseknek való megfelelést, másrészt a saját országukban legmegfelelőbb intézkedések kialakítása terén⁵⁰. A Bizottság azonban hangsúlyozza, hogy az ilyen intézkedések célja a családtagok beilleszkedésének megkönnyítése. Megengedhetőségük attól függ, hogy ezt a célt szolgálják-e, és hogy megfelelnek-e az arányosság elvének. Ezért ezen intézkedések megengedhetősége hozzáférhetőségüktől, kialakításuktól és megszervezésüktől, valamint attól függ, hogy az intézkedések vagy azok hatásai a beilleszkedéstől eltérő célokat szolgálnak-e. Ha a beilleszkedéssel kapcsolatos intézkedéseket valójában a családdegyesítés korlátozására használnák, ez a családdegyesítésre vonatkozó további követelményt jelentene. Ez veszélyeztetné az irányelvnek a családdegyesítés elősegítésére irányuló célját, valamint az irányelv hatékony érvényesülését⁵¹.

Ezért a tagállamok a 7. cikk (2) bekezdése értelmében előírhatják a családtagok számára, hogy eleget tegyenek a beilleszkedéssel kapcsolatos intézkedéseknek, de ez nem eredményezhet olyan abszolút feltételt, amelytől a családdegyesítési jog függ. A 7. cikk (2) bekezdése szerinti, **beilleszkedéssel kapcsolatos intézkedések** jellege különbözik a 4. cikk (1) bekezdésében és a 7. cikk (1) bekezdésében szereplő feltételektől. Először is: a 4. cikk (1) bekezdése – mint pusztán „stand-still” klauzula⁵² – lehetővé teszi, hogy amennyiben a gyermek a 12. életévét betöltötte, és családja többi tagjától

⁴⁸ Ezzel szemben a tartózkodási engedély megújításának pillanatában a 16. cikk (1) bekezdésének a) pontja azt a kötelezettséget rója a tagállamokra, hogy vegye figyelembe a családtagok hozzájárulását a háztartás jövedelméhez, amennyiben a családdegyesítő nem rendelkezik elegendő forrásokkal a szociális segélyek rendszeréhez történő folyamodás nélkül. Mivel nincs olyan kifejezett rendelkezés, amely ezt tiltaná, a tagállamok az első tartózkodási engedély kérelmezésének pillanatában is figyelembe vehetik a családtagok hozzájárulását.

⁴⁹ A C-578/08. sz. Chakroun-ügyben 2010. március 4-én hozott ítélet 64–66. pontja.

⁵⁰ A beilleszkedéssel kapcsolatban lásd a bevándorlási integrációs politikára vonatkozó közös európai uniós alapelveket (az Európai Unió Tanácsa, a Bel- és Igazságügyi Tanács 2618. ülése, 2004. november 19., 14615/04, Presse 321); valamint a Bizottságnak az Európai Parlamenthez, a Tanácshoz, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottsághoz és a Régiók Bizottságához intézett, 2011. július 20-i, „A harmadik országbeli állampolgárok integrációjának európai programja” című közleményét (COM(2011) 455 végleges).

⁵¹ A C-578/08. sz. Chakroun-ügyben 2010. március 4-én hozott ítélet 43. pontja.

⁵² E „stand-still” klauzula a gyermekek korai életkorban történő beilleszkedési képességét kívánja tükrözni (lásd a (12) preambulumbekendést).

függetlenül érkezik, a tagállamok a beutazás és tartózkodás *engedélyezése előtt* ellenőrizhetik, hogy a gyermek megfelel-e a **beilleszkedési feltételnek**⁵³. Másodsor: a 7. cikk (1) bekezdése értelmében a tagállamok előírhatják a kérelmet benyújtó személy számára, hogy szolgáltatson bizonyítékot arra nézve, hogy ezek a feltételek teljesülnek, vagy ésszerű előrejelzés alapján teljesülhetnek. Ezért ezek olyan **előfeltételeknek** tekinthetők, amelyek kapcsán a tagállamok előírhatják, hogy ezeket a családegyesítő a családtagok beutazásának és tartózkodásának *engedélyezése előtt* teljesítse.

Ezzel szemben a 7. cikk (2) bekezdése lehetővé teszi, hogy a tagállamok előírják a harmadik országok állampolgárai számára, hogy eleget tegyenek a **beilleszkedéssel kapcsolatos intézkedéseknek**. A tagállamok előírhatják a családtagok számára, hogy tegyenek bizonyos erőfeszítéseket annak igazolására, hogy hajlandók beilleszkedni – például előírhatják nekik, hogy az érkezés előtt vagy után nyelvtanfolyamon vagy a beilleszkedést segítő egyéb kurzusokon vegyenek részt. Mivel ezen intézkedések a beilleszkedési folyamat megkönnyítéséhez kívánnak segítséget nyújtani, ez azt is magába foglalja, hogy e lehetőség tagállamok általi megvalósításának módja nem lehet korlátlan.

A 7. cikk (2) bekezdése alapján megkövetelhető egy bevándorlótól, hogy tegye meg a mindennapi életvitelhez szükséges erőfeszítéseket abban a társadalomban, amelybe be kell illeszkednie; emellett a tagállamok ellenőrizhetik, hogy az adott személy megfelelő hajlandóságot tanúsít-e az új környezetbe való beilleszkedésre. A beilleszkedési hajlandóság ellenőrizhető a beilleszkedés szempontjából szükségesnek tekintett alapkészségek vizsgálata keretében is. E vizsgálat során figyelembe kell venni a nemek közötti egyenlőséget, tekintettel egyes nők speciális helyzetére, például alacsony iskolázottságára. A vizsga nehézségi szintje, a részvételi költség, a vizsgára való felkészüléshez szükséges tananyag elérhetősége, vagy magának a vizsgának a hozzáférhetősége nem jelenthet olyan gyakorlati akadályt, amely nehezíti e cél elérését⁵⁴. Más szóval: a tagállamok által előírható beilleszkedési intézkedés nem eredményezhet olyan teljesítési kötelezettséget, amely valójában a családegyesítés lehetőségét korlátozó intézkedés. Ellenkezőleg: az intézkedéseknek hozzá kell járulniuk a családegyesítés sikeréhez.

Emellett a beilleszkedési intézkedéseknek arányosaknak kell lenniük, és a szükséges rugalmassággal kell őket alkalmazni, hogy a családegyesítés – eseti alapon, a konkrét körülményekre figyelemmel – olyan esetben is engedélyezhető legyen, amikor a beilleszkedéssel kapcsolatos követelmények nem teljesülnek⁵⁵. A tagállamoknak ezért egyes speciális helyzetekre vagy a szóban forgó bevándorló személyes körülményeire tekintettel ténylegesen biztosítaniuk kell a kivételt, a haladék vagy egyéb formájú beilleszkedési intézkedések lehetőségét.

A figyelembe vehető egyedi körülmények közé tartoznak például a kognitív képességek, a szóban forgó személy veszélyeztetett helyzete, konkrét esetekben a képzési vagy vizsgalétesítmények hozzáférhetetlensége, vagy különösen súlyos megterhelést jelentő egyéb helyzetek. Arra is különös

⁵³ A személyek különböző kategóriái közötti ilyen különbségtétel jogszerűségét megerősítette a C-540/03. sz., Európai Parlament kontra az Európai Unió Tanácsa ügyben 2006. június 27-én hozott ítélet 75. pontja.

⁵⁴ A statisztikák és a mennyiségi szakpolitikai hatásvizsgálatok jelezhetik, hogy bizonyos intézkedések a családegyesítés tényleges akadályait jelentik.

⁵⁵ Sikertelen beilleszkedési vizsga esetén a családegyesítés automatikus megtagadása az emberi jogok európai egyezménye 17. cikkének, 5. cikkének (5) bekezdésének, valamint 8. cikkének megsértését jelentheti.

figyelmet kell fordítani, hogy a világ egyes részein a nők és a lányok oktatáshoz való hozzáférése a férfiakhoz képest korlátozott, és körükben alacsonyabb lehet az írni-olvasni tudás szintje. Ezért a tagállamok nem tagadhatják meg a területükre való beutazást és az ott-tartózkodást a 4. cikk (1) bekezdésében említett családtagtól kizárólag azon az alapon, hogy ez a családtag még külföldi tartózkodása idején nem tette le az adott tagállam jogszabályai által előírt beilleszkedési vizsgát⁵⁶.

A Bizottság úgy véli, hogy a tagállamoknak kell gondoskodniuk az ahhoz szükséges beilleszkedési intézkedésekről, hogy a családtagok megismerjék új tartózkodási országukat és megszerezzék azt a nyelvtudást, amely megkönnyítheti a beilleszkedési folyamatot. Ezért a Bizottság úgy véli, hogy a nyelvtanfolyamokat és a beilleszkedést segítő kurzusokat hozzáférhető (több helyszínen elérhető) módon, ingyen vagy legalábbis megfizethető áron kell kínálni, és az egyéni igényekhez kell igazítani őket, ideértve a nemek szerinti sajátos igényeket (például gyermekgondozási létesítmények). Míg az elutazás előtti beilleszkedési intézkedések elősegíthetik, hogy a migránsok felkészüljenek a fogadó országban rájuk váró új életre (mivel tájékoztatásban és képzésben részesülnek a migráció megtörténte előtt), a beilleszkedési intézkedések gyakran hatékonyabbak a fogadó országban.

4.6. Várakozási időszak

A 8. cikk korlátozott mérlegelési jogkört biztosít a tagállamoknak, mely alapján előírhatják a családtagok számára, hogy egy – két évet nem meghaladó – időszakon keresztül tartózkodjon jogszerűen területükön, mielőtt családtagjai egyesülnének vele. Ha egy tagállam úgy dönt, hogy él ezzel a lehetőséggel, nem írhat elő olyan általános várakozási időt, amelyet valamennyi kérelmezőre ugyanúgy alkalmaz, tekintet nélkül a konkrét esetek sajátos körülményeire és a kiskorú gyermekek érdekeire⁵⁷. A Bíróság hangsúlyozta, hogy a tagállamban való tartózkodás ideje csak egyike azoknak a tényezőknek, amelyeket a kérelem elbírálása során a tagállamnak figyelembe kell vennie, és várakozási idő nem követelhető meg anélkül, hogy az egyes esetekben az összes jelentős tényezőt figyelembe vennék; emellett megfelelően figyelembe kell venni a kiskorú gyermek mindenekfelett való érdekét is⁵⁸.

E rendelkezés célja, hogy lehetővé tegye a tagállamok részére, hogy meggyőződjenek arról, hogy a családtagokra kedvező körülmények között kerül sor, miután a családtagok kellően hosszú ideje tartózkodnak a fogadó államban ahhoz, hogy stabil letelepedettség és bizonyos beilleszkedési szint legyen vélelmezhető⁵⁹. A várakozási idő irányelv alapján történő megengedhetősége, valamint annak hossza attól függ, hogy ez az előírás ezt a célt szolgálja-e, és megfelel-e az arányosság elvének. A családi élet aránytalan befolyásolásának megelőzése érdekében a Bizottság arra ösztönzi a

⁵⁶ Az egyetlen olyan helyzet, amikor a beilleszkedési problémák megtagadást eredményezhetnek, a 4. cikk (1) bekezdésének utolsó albekezdése értelmében az, amikor a tagállam meggyőződött arról, hogy egy beilleszkedési feltétel nem teljesült.

⁵⁷ A 17. cikk, valamint az 5. cikk (5) bekezdése.

⁵⁸ A C-540/03. sz., Európai Parlament kontra az Európai Unió Tanácsa ügyben 2006. június 27-én hozott ítélet 99–101. pontja.

⁵⁹ A C-540/03. sz., Európai Parlament kontra az Európai Unió Tanácsa ügyben 2006. június 27-én hozott ítélet 97–98. pontja.

tagállamokat, hogy – különösen a kiskorú gyermekeket érintő ügyekben – olyan rövid várakozási időt határozzanak meg, amely mindenképpen szükséges a rendelkezés céljának eléréséhez.

A Bizottság nézete szerint a családegyesítő „jogszerű tartózkodása” időtartamának meghatározásához az első naptól kezdve bármely olyan időszak figyelembe vehető, melynek során a családegyesítő a vonatkozó nemzeti jogszabályoknak megfelelően egy tagállam területén tartózkodott. Ez a tartózkodás alapulhat tartózkodási engedélyen, vagy a jogszerű tartózkodást lehetővé tevő egyéb jogcímen. A jogellenes tartózkodást – például a türelmi időt és a kiutasítás végrehajtását megelőző időszakot – azonban nem lehet figyelembe venni.

A tagállamok előírhatják, hogy a jogszerű tartózkodás folyamatos legyen, tekintettel a rendelkezés céljára, ami egy meghatározott szintű stabilitás és beilleszkedés elérése. Az e cél megvalósulását nem veszélyeztető megszakítások azonban megengedhetők. Ezek közé tartozhatnak egyebek mellett az átmeneti távollétek (például üzleti út, üdülés vagy családlátogatás a származási országban) vagy a jogellenes tartózkodás rövidebb időszakai (például a tartózkodási igazolvány lejárta a meghosszabbítás késői kérelmezése vagy a feldolgozás késedelme miatt). A jogszerű tartózkodás idejének számításakor figyelembe kell venni azon jogszerű tartózkodás idejét is, amelyet a családegyesítő a – 3. cikk (1) bekezdése által előírt – legalább egy évig érvényes tartózkodási engedély megszerzése előtt töltött el az adott tagállamban.

X harmadik országbeli állampolgár, aki kilenc hónapja folyamatosan jogszerűen tartózkodik egy tagállamban. A mai napon X egy egy évig érvényes tartózkodási engedélyt kapott, amely korlátlanul megújítható. X szeretné, hogy harmadik országbeli állampolgár házastársa csatlakozzon hozzá, ezért családegyesítési kérelmet nyújt be, és szeretné tudni, hogy házastársa mikor csatlakozhat hozzá.

A tagállam várakozási időt ír elő, és X esetében úgy véli, hogy a kétéves, maximális jogszerű tartózkodás jelenti azt az arányos időtartamot, amely lehetővé teszi, hogy a családegyesítésre kedvező körülmények között kerüljön sor. Ebben az esetben X-hez a várakozási idő hátralévő része végén, vagyis további 15 hónap elteltével csatlakozhat a házastársa.

A Bizottság véleménye szerint a várakozási idő nem foglalja magába azt az időt, amelyre a tagállamoknak az 5. cikk (4) bekezdése alapján a kérelem elbírálásához szükségük van⁶⁰. E két időszak kezdete és vége az adott esettől függően különbözhet egymástól, és adott esetben átfedés is lehet közöttük. A Bizottság úgy véli, hogy attól a pillanattól kezdve lehet kérelmet benyújtani, hogy a családegyesítő legalább egy évig érvényes tartózkodási engedéllyel rendelkezik, és megalapozott kilátásai vannak a letelepedési jogosultság megszerzésére⁶¹, de a tagállamok a családegyesítés engedélyezését kitalhatják addig az időpontig („mielőtt családtagjai egyesülnének vele”), amíg a jogszabályaikban meghatározott várakozási idő eltelt.

⁶⁰ A „várakozási időszak” egy opcionális követelmény a családegyesítési jog gyakorlásával kapcsolatban, az „elbírálási időszak” pedig a kérelmek tagállamok általi feldolgozására és elbírálására biztosított időkeret.

⁶¹ A 3. cikk (1) bekezdése.

Y harmadik országbeli állampolgár, aki éppen most érkezett meg egy tagállamba, ahol azonnal egy két évig érvényes, megújítható tartózkodási engedélyt kap. Y szeretné, ha házastársa és két kiskorú gyermeke csatlakozna hozzá, ezért családegyesítési kérelmet nyújt be.

Y esetében a tagállam úgy véli, hogy Y és házastársa már magas beilleszkedési szintről tett tanúbizonyságot. A gyermekek érdekében a tagállam úgy dönt, hogy nem ír elő várakozási időt. A kérelmek feldolgozása terén azonban közigazgatási korlátok miatt ügghátralék tapasztalható, és a tagállam csak kilenc hónap után hozza meg a határozatot. Y-hoz attól a pillanattól kezdve csatlakozhat házastársa és gyermekei, amikor megkapja a határozatról szóló értesítést.

A Bíróság kimondta, hogy az irányelv szabályai – a 9. cikk (2) bekezdésének kivételével – egyaránt vonatkoznak a családegyesítő tagállamban történő tartózkodásának megkezdése előtt és után kötött házasságra⁶² – ezért a várakozási időszak tekintetében nem tehető különbség a két helyzet között. Bár a Bizottság osztja a családegyesítési joggal való esetleges visszaélésekkel kapcsolatos tagállami aggályokat, a várakozási időszak előírásának lehetősége nem használható kizárólag a visszaélések megelőzésére. A 8. cikk célja kizárólag egy bizonyos mértékű stabil tartózkodás és beilleszkedés megkövetelése annak érdekében, hogy a családegyesítésre biztosan kedvező körülmények között kerüljön sor. A színlelt házasságok megelőzésének megfelelőbb módját kínálhatja például az ügyek egyedi értékelése.

Z harmadik országbeli állampolgár, aki tanulóként négy éve jogszerűen tartózkodik egy tagállamban. Diplomaszerezés után Z elfogad egy állásajánlatot, és új, egy évre szóló tartózkodási engedélyt kap, mely korlátlanul megújítható. Időközben Z megismerkedik a harmadik országbeli állampolgár D-vel. Kapcsolatuk kezdete után 13 hónappal összeházasodnak, és családegyesítési kérelmet nyújtanak be, hogy D csatlakozhasson Z-hez.

Z már teljesítette az előírható várakozási időszak maximumát, a két év jogszerű tartózkodást, így mihelyt D megkapja a határozatról szóló értesítést, csatlakozhat Z-hez.

5. A CSALÁDTAGOK BEUTAZÁSA ÉS TARTÓZKODÁSA

5.1. Beutazás, hosszú távú tartózkodásra jogosító vízumok és tartózkodási engedélyek

A 13. cikk (1) bekezdése előírja, hogy a tagállam köteles minden lehetőséget biztosítani a családtagok számára a szükséges vízumok megszerzéséhez, amint elfogadják a családegyesítés iránti kérelmet. Ebből az következik, hogy a kérelem elfogadásától a tagállamnak biztosítania kell a gyors vízumeljárást, a minimumra kell csökkentenie az adminisztratív terheket, és el kell kerülnie a családegyesítés feltételei teljesítésének dupla ellenőrzését. Mivel a családegyesítés célja hosszú távú, nem célszerű rövid távú tartózkodásra jogosító vízumot kibocsátani.

A tagállamok lehetőleg vizsgálják meg az egyedi eseteket és a származási országban uralkodó körülményeket, amennyiben az úti okmányok és a vízumok beszerzése különösen nehéz vagy veszélyes, és ezáltal a családegyesítés jogának hatékony gyakorlására aránytalan kockázattal jár, vagy

⁶² A C-578/08. sz. Chakroun-ügyben 2010. március 4-én hozott ítélet 59–64. pontja.

annak gyakorlati akadályát jelentheti. Különleges esetekben, például bukott állam esetén, vagy ha az országban magasak a belbiztonsági kockázatok, a tagállamok lehetőleg fogadják el a Vöröskereszt Nemzetközi Bizottsága (ICRC) által kibocsátott ideiglenes úti okmányokat, bocsássanak ki nemzeti, egy útra szóló *laissez-passer*-t, vagy ajánlják fel a családtagoknak, hogy a tagállamba való érkezéskor kapnak vízumot.

A vízumkibocsátás lehet illetékköteles, ám az illeték nem lehet túlzott vagy aránytalan. Az illetéknek nem lehet sem célja, sem hatása az, hogy korlátozza az irányelv által biztosított jogok megszerzését, és ezáltal megakadályozza az irányelv érvényesülését⁶³.

A 13. cikk (2) bekezdése értelmében a tagállamoknak legalább egy évig érvényes, megújítható első tartózkodási engedélyt kell biztosítaniuk a családtagok számára. A 13. cikk (3) bekezdése értelmében a családtagok tartózkodási engedélyének időtartama *elvben* nem lépheti túl a családegyesítő tartózkodási engedélyének lejáratát. Így a családegyesítő és a családtagok tartózkodási engedélyei lejártának összehangolása érdekében a tagállamok egy évnél rövidebb időtartamra adhatnak tartózkodási engedélyt. Mindazonáltal e szabály alól lehetnek kivételek, például ha a családegyesítő tartózkodási engedélye egy évnél rövidebb időtartamra érvényes, ám biztos a meghosszabbítása.

5.2. A munkavállaláshoz való hozzáférés

A családegyesítő családtagjai vele azonos módon jogosultak a munkavállaláshoz való hozzáférésre és az önfoglalkoztatásra, figyelemmel a 14. cikk (2) és (3) bekezdésében foglalt opcionális korlátozásokra. A tagállamok 12 hónapot meg nem haladó időtartamra megállapíthatják a családtagok számára e tevékenységek gyakorlásának feltételeit. A tagállamok ez alatt az időszak alatt korlátozhatják a családtagok munkaerőpiachoz való hozzáférését is, továbbá munkaerő-piaci vizsgálatot is végezhetnek. A 12 hónap letelte után a tagállamok kötelesek engedélyezni a családtagok számára a munkavállalást és az önfoglalkoztatást, feltéve, hogy a családegyesítőnek van ilyen engedélye.

A tagállamok korlátozhatják a munkavállalást és az önfoglalkoztatást az elsőfokú felmenők és a felnőtt nem házas gyermekek esetében, ám az irányelv alapján befogadott más családtagok esetében nem. A befogadott családtagok az irányelv hatálya alá nem tartozó munkavállalási joga teljes mértékben nemzeti hatáskörbe tartozik. A Bizottság a családtagok beilleszkedésének támogatása⁶⁴, valamint a szegénységi csapdák elkerülése és a képzettség csökkenésének megakadályozása céljából javasolja a családtagok, különösen a migráns nők munkavállalását korlátozó tényezők minimálisra csökkentését.

5.3. Önálló tartózkodási engedély megszerzése

A 15. cikk (1) bekezdése szerint legkésőbb öt éves tartózkodás után, továbbá feltéve, hogy a családtag számára családegyesítésen kívüli ok alapján nem adták meg a tartózkodási engedélyt, a tagállamok kötelesek a házastárs vagy az élettárs, továbbá a nagykorúságát elért gyermek kérelmére önálló

⁶³ Analógia alapján lásd a C-508/10. sz., Európai Bizottság kontra Holland Királyság ügyben 2012. április 26-án hozott ítélet 69. és 79. pontját.

⁶⁴ Lásd a (15) preambulumbekendést.

tartózkodási engedélyt kibocsátani. Tartózkodás alatt jogszerű tartózkodást kell érteni, és a Bizottság hangsúlyozza, hogy a tagállamok jogosultak hamarabb megadni az engedélyt. A kapcsolat felbomlása esetén is jogosult a házastárs vagy az élettárs az önálló tartózkodási engedélyre, azonban a tagállamok a nagykorúságot elért gyermek esetében kivételt tehetnek. Noha a 15. cikk (4) bekezdése értelmében a feltételeket a tagállamok állapítják meg, a 15. cikk (3) bekezdése szerint a felbomlás körébe tartozhat a megözvegyülés, a különélés, a válás, a halál stb.

A 15. cikk (2) bekezdése és a 15. cikk (3) bekezdése (első mondat) lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy a 4. cikk (2) bekezdésének hatálya alá tartozó, nagykorúságukat elért gyermekek és elsőfokú felmenők részére bármikor, továbbá a családegyesítés címén beutazott személyek részére megözvegyülés, különélés, válás vagy elsőfokú felmenők vagy leszármazottak halála esetén kérelemre önálló tartózkodási engedélyt adjanak.

A 15. cikk (3) bekezdése (második mondat) értelmében a tagállamok különösen nehéz körülmények esetén a családegyesítés jogcímén beutazott bármely családtag számára önálló tartózkodási engedélyt adnak. A tagállamok kötelesek e célból nemzeti jogukban rendelkezéseket megállapítani. A különösen nehéz körülményeknek családi helyzet vagy a család felbomlása miatt kell előállniuk, nem egyéb okokból. A különösen nehéz körülményekre példa lehet a nők és a gyermekek elleni, családon belüli erőszak, a kényszerházasság bizonyos esetei, a női nemi szervek megcsonkításának veszélye, vagy az olyan esetek, amikor a személy különösen nehéz családi helyzetbe kerülne, amennyiben kénytelen lenne visszatérni a származási országába.

6. CSALÁDEGYESÍTÉS NEMZETKÖZI VÉDELME T ÉLVEZŐK ESETÉBEN

6.1. Menekültek

Az irányelv V. fejezete több eltérést állapít meg a 4., 5., 7. és 8. cikkhez képest; ezek kedvezőbb feltételeket teremtenek a menekültek családegyesítése esetén. Ezek az eltérések részletes tevőleges kötelezettségeket írnak elő a tagállamok számára, és ezeknek megfelelő, pontosan meghatározott egyéni jogokat állapítanak meg. A kötelezettségek értelmében a tagállamok mérlegelési jogkör nélkül⁶⁵ kötelesek kedvezőbb feltételekkel engedélyezni a családegyesítést a menekültek bizonyos családtagjai esetében.

Az irányelv ugyanakkor lehetővé teszi a tagállamok számára e kedvezőbb feltételek alkalmazásának a következő esetekre korlátozását:

- 1) a beutazás előtt kezdődött családi kapcsolatok (a 9. cikk (2) bekezdése),
- 2) a menekültjogállás megadását követő három hónapon belül benyújtott kérelmek (a 12. cikk (1) bekezdésének harmadik albekezdése), valamint
- 3) az olyan családok, akik esetében a családegyesítés nem lehetséges abban a harmadik országban, amellyel a családegyesítőnek és/vagy a családtagoknak különleges kapcsolata van (a 12. cikk (1) bekezdésének második albekezdése).

⁶⁵ Analógia alapján lásd a C-540/03. sz., Európai Parlament kontra az Európai Unió Tanácsa ügyben 2006. június 27-én hozott ítélet 60. pontját.

Mindazonáltal a tagállamok nem élhetnek ezzel a mérlegelési jogkörrel olyan módon, amely veszélyeztetné az irányelv célját vagy érvényesülését⁶⁶. A tagállamoknak úgy kell átültetniük és alkalmazniuk ezeket a rendelkezéseket, hogy közben különös figyelmet fordítanak a menekültek helyzetére a tekintetben, hogy milyen okok miatt kellett országukat elhagyniuk, és milyen okok akadályozták meg azt, hogy ott rendes családi életet éljenek⁶⁷. A Bizottság azon tagállamok példájának követésére buzdít, amelyek nem vezették be az opcionális korlátozásokat, vagy engedékenyebben járnak el, elismerve a menekültek speciális helyzetét, illetve azokat a nehézségeket, amelyekkel a családegyesítés kérelmezésekor kell szembesülniük⁶⁸.

A 12. cikk (1) bekezdése szerint a tagállamok nem írják elő a menekült, illetve családtagja/családtagjai számára, hogy bizonyítékot szolgáltatassanak⁶⁹ arra nézve, hogy a menekült megfelel a 7. cikkben megállapított követelményeknek, vagyis rendelkezik szálláshellyel, betegbiztosítással, elégséges forrásokkal, és eleget tesz a beilleszkedéssel kapcsolatos intézkedéseknek. A beilleszkedéssel kapcsolatos intézkedések azonban alkalmazhatóak, ha az érintett személyek részére engedélyezték a családegyesítést (a 7. cikk (2) bekezdésének második albekezdése). Mivel ez a szabály nem az V. fejezetben, hanem az általános rendelkezések között szerepel, ezért elsőbbséget élvez a 9. cikk (2) bekezdésével szemben, amely lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy kedvezőbb rendelkezéseket állapítsanak meg azon menekültek esetében, akiknek a családi kapcsolatai a beutazás előtt keletkeztek. Ezért például noha az V. fejezet nem terjed ki arra az esetre, ha a menekült családegyesítő belépése után alapította meg a szűk családot, a beilleszkedéssel kapcsolatos intézkedések a családegyesítés engedélyezése után is alkalmazhatóak.

A Bizottság hangsúlyozza, hogy az V. fejezet rendelkezéseit az 5. cikk (5) bekezdésében és a 17. cikkben lefektetett elvek fényében kell értelmezni. Ezért a menekültek családegyesítés iránti kérelmeinek elbírálásakor a tagállamoknak minden esetben kiegyensúlyozottan és ésszerűen kell figyelembe venniük az összes érdeket, megfelelő figyelmet fordítva a kiskorú gyermekek érdekeire⁷⁰. Önmagában egyetlen tényező sem vezethet automatikus döntéshez; mindegyik csak egy-egy releváns tényezőként vehető figyelembe⁷¹.

⁶⁶ Analógia alapján lásd a C-578/08. sz. Chakroun-ügyben 2010. március 4-én hozott ítélet 43. pontját.

⁶⁷ A (8) preambulumbekzdés.

⁶⁸ Ilyen nehézséget jelent például, hogy a családtagok felkutatása, az okiratok benyújtása és a hivatalos iratok beszerzése, valamint a származási ország (potenciálisan ellenséges) hatóságaival történő együttműködés stb. gyakran elhúzódó folyamatára csak korlátozott idő áll rendelkezésre.

⁶⁹ A 4. cikk (1) bekezdése szerinti családmaghoz tartozó családtagokra vonatkozó kérelmek tekintetében.

⁷⁰ Analógia alapján lásd a C-356/11. és C-357/11. sz., O. és S. egyesített ügyekben 2012. december 6-án hozott ítélet 81. pontját, valamint a C-540/03. sz., Európai Parlament kontra az Európai Unió Tanácsa ügyben 2006. június 27-én hozott ítélet 62–64. pontját.

⁷¹ Analógia alapján lásd a C-540/03. sz., Európai Parlament kontra az Európai Unió Tanácsa ügyben 2006. június 27-én hozott ítélet 66., 88., 99. és 100. pontját.

6.1.1. Családtagok

A 10. cikk (1) bekezdése értelmében a 4. cikk bekezdésében szereplő meghatározást kell alkalmazni a menekültek családtagjainak meghatározására, ezért kizárt a szigorúbb meghatározás vagy többletfeltétel támasztása. A 4. cikk által támasztott valamennyi kötelező és opcionális korlátozás is alkalmazandó – mint például a poligám házasság kizárása –, kivéve a 4. cikk (1) bekezdésének harmadik albekezdését, amely nem vonatkozik a menekültek gyermekeire.

A 10. cikk (2) bekezdése kifejezetten feljogosítja a tagállamokat a hatály kiterjesztésére azáltal, hogy lehetővé teszi a 4. cikkben nem említett, egyéb családtagok esetében a családdegyesítés engedélyezését, amennyiben azok a menekült eltartottjai. A tagállamoknak lehetőleg minél humánusabban kell mérlegelési jogkörükben eljárniuk, mivel a 10. cikk (2) bekezdése nem állapít meg korlátozásokat az „egyéb családtagok” rokonsági foka tekintetében. A Bizottság bátorítja a tagállamokat, hogy vegyék figyelembe azokat a személyeket is, akik esetében nem áll fenn biológiai kötelék, ám akiről a család gondoskodik (például a nevelőszülőknél elhelyezett gyerekeket), noha ez a tagállamok kizárólagos hatáskörébe tartozik. A döntő tényező az eltartottság kérdése.

6.1.2. Az igazoló hivatalos okmányok hiánya

A 11. cikk kimondja, hogy a kérelem benyújtására és elbírálására az 5. cikket kell alkalmazni, figyelemmel a 11. cikk (2) bekezdése szerinti, az igazoló hivatalos okmányokra vonatkozó eltérésre. Ezért – összhangban az 5. cikk (2) bekezdésével – a tagállamok a családi kapcsolat fennállásának megállapításakor figyelembe vehetik az igazoló okmányokat, továbbá meghallgatást és más vizsgálatot is végezhetnek, amennyiben ez szükséges és indokolt.

Ugyanakkor azon menekültek és családtagjaik számára, akiknek el kellett menekülniük a származási országukból, gyakran lehetetlen vagy veszélyes hivatalos iratokat beszerezniük, vagy kapcsolatba lépniük származási országuk diplomáciai vagy konzuli hatóságaival.

A 11. cikk (2) bekezdése egyértelműen – mérlegelési jogkör biztosítása nélkül – kimondja, hogy a hivatalos iratok hiánya önmagában nem lehet a kérelem elutasításának oka, és kötelezi a tagállamokat arra, hogy ilyen esetekben az ilyen kapcsolat fennállása tekintetében „más bizonyítékokat vegyenek figyelembe”. Mivel az ilyen „más bizonyítékokat” a nemzeti joggal összhangban kell értékelni, a tagállamok rendelkeznek bizonyos mérlegelési jogkörrel, azonban egyértelmű szabályozást kell elfogadniuk az ilyen bizonyítási követelmények tekintetében. A családi kapcsolat fennállására vonatkozó „más bizonyítékokra” példa lehet a kérelmező írásbeli vagy szóbeli nyilatkozata, a családtagok meghallgatása, vagy a külföldi helyzettel kapcsolatos vizsgálatok. Az ilyen nyilatkozatok megerősíthetők például olyan kiegészítő bizonyítékokkal, mint iratok, audiovizuális anyagok vagy tárgyi beadványok (pl. oklevelek, átutalások bizonylatai...), vagy konkrét tények ismerete.

A 17. cikk szerinti egyedi vizsgálat azzal jár, hogy a tagállamoknak a kérelmező által szolgáltatott bizonyítékok vizsgálatakor minden releváns tényezőt figyelembe kell venniük, ideértve az életkort, a nemi hovatartozást, az iskolai végzettséget, a hátteret és a társadalmi státuszt, valamint az egyedi kulturális vonatkozásokat. A Bizottság megítélése szerint amennyiben az egyéb bizonyítékok vizsgálatát követően is komoly kétségek maradnak, vagy amennyiben komoly jelek utalnak a családi

szándékra, végső esetben DNS-vizsgálatot lehet alkalmazni⁷². A Bizottság úgy véli, hogy az ilyen esetekben a tagállamoknak követniük kell az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága által a DNS-vizsgálattal kapcsolatban megfogalmazott elveket⁷³.

Az irányelv nem akadályozza a tagállamokat abban, hogy illetékkötelese tegyék a menekültek vagy a kérelmezők számára a DNS-vizsgálatot vagy más vizsgálatokat. Az illeték ugyanakkor nem lehet túlzott vagy aránytalan olyan módon, amely akadályozná az irányelvben foglalt jogok megszerzését, és ezáltal gátolná az irányelv hatékony érvényesülését⁷⁴. A Bizottság úgy véli, hogy a potenciális illetékek megállapításakor a tagállamoknak figyelembe kell venniük a menekültek konkrét helyzetét, és arra bátorítja a tagállamokat, hogy viseljék ők a DNS-vizsgálat költségeit, különösen amennyiben az kötelező a menekült vagy családtagjai számára.

6.1.3. Kivételek az V. fejezet kedvezőbb rendelkezései alól

A 12. cikk (1) bekezdésének második albekezdése lehetővé teszi a tagállamok számára a kedvezőbb feltételek alkalmazásának mellőzését, ha a családegyesítés lehetséges egy olyan harmadik országban, amellyel a családegyesítő és/vagy családtagja különleges kapcsolatokkal rendelkezik. Ehhez az szükséges, hogy a harmadik ország reális alternatívát jelentsen, és ezáltal biztonságos országnak minősüljön a családegyesítők és a családtagok számára. A családegyesítés lehetőségével kapcsolatban a bizonyítás a tagállamot terheli, nem a kérelmezőt. A harmadik országba történő áttelepülés különösen nem járhat üldöztetés vagy visszatoloncolás veszélyével⁷⁵ a menekült és/vagy családtagjai számára, és a menekült számára lehetőséget kell biztosítani arra, hogy ott a menekültek helyzetére vonatkozó, 1951. évi egyezményrel összhangban védelmet kapjon. A „különleges kapcsolatok” feltételezik azt, hogy a családegyesítő és/vagy a családtag és a harmadik ország között családi, kulturális vagy társadalmi kötelékek állnak fenn⁷⁶.

A 12. cikk (1) bekezdésének harmadik albekezdése lehetővé teszi a tagállamoknak, hogy előírják a menekült számára 7. cikk (1) bekezdésében említett feltételek teljesítését arra az esetre, ha a családegyesítés iránti kérelmet nem nyújtják be a menekültstátus megadása után három hónapon belül. A menekültek számára ennek a megadott határidőn belüli teljesítése gyakran problémát jelent,

⁷² Szem előtt kell tartani, hogy DNS-vizsgálattal nem bizonyítható a házasság, a tágabb értelemben vett családban való tagság vagy az, ha valaki eltartott családtag, különösen örökbefogadás esetén; emellett a menekültek és családtagjaik nem minden esetben képesek fizetni a vizsgálatért, illetve az nem mindig végezhető el számukra elérhető helyen, továbbá a vizsgálat bizonyos esetekben komoly késedelemhez vezethet.

⁷³ Az ENSZ Menekültügyi Főbiztosa (UNHCR), az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságának feljegyzése a családi kapcsolatok fennállásának megállapítását célzó DNS vizsgálatokról a menekültek esetében, 2008. június, lásd: <http://www.refworld.org/docid/48620c2d2.html>.

⁷⁴ Analógia alapján lásd a C-508/10. sz., Európai Bizottság kontra Holland Királyság ügyben 2012. április 26-án hozott ítélet 69. és 79. pontját.

⁷⁵ Egy személynek egy tagállam általi bármely módon történő visszaküldése egy másik olyan állam területére, ahol fajhoz, valláshoz, nemzetiséghez, meghatározott társadalmi csoporthoz való tartozása vagy politikai véleménye miatt üldöztetéssel nézhet szembe; vagy ahol komolyan fenyegeti az a veszély, hogy halálra ítélik, kínozzák, vagy más embertelen vagy megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek vetik alá.

⁷⁶ Lásd a 17. cikket.

és a családegyesítés gyakorlati akadályja lehet. Ezért a Bizottság megítélése szerint az a tény, hogy a legtöbb tagállam nem alkalmazza ezt a korlátozást, a lehető legjobb megoldás.

Mindazonáltal amennyiben a tagállamok úgy döntenek, hogy alkalmazzák ezt a rendelkezést, a Bizottság úgy véli, hogy az egyedi kérelem elbírálásakor a tényezők egyikeként figyelembe kell venniük azokat a gyakorlati akadályokat, amelyekkel a kérelmező szembesül. Továbbá noha a tagállamok a 11. cikkel és az 5. cikk (1) bekezdésével összhangban szabadon dönthetnek arról, hogy a kérelmet a családegyesítőnek vagy a családtagnak kell-e benyújtania, a menekült és családtagjai konkrét helyzete ezt különösen nehezzé vagy lehetetlenné teheti.

Ezért a Bizottság úgy véli, hogy a tagállamoknak a családegyesítési jog érvényesülésének biztosítása érdekében lehetővé kell tenniük, hogy a családegyesítő a tagállam területén nyújtsa be a kérelmet, különösen abban az esetben, ha a tagállam határidőt ír elő e tekintetben. Végül amennyiben a kérelmező gyakorlati akadályokba ütközik a három hónapos határidő betartásával kapcsolatban, a Bizottság véleménye szerint a tagállamoknak lehetővé kell tenniük részleges kérelem benyújtását, amelyet aztán akkor kell kiegészíteni, ha az iratok rendelkezése állnak, vagy a felkutatás sikerrel jár. A Bizottság sürgeti a tagállamokat, hogy nyújtsanak megfelelő időben, érthető módon egyértelmű tájékoztatást a menekültek számára a családegyesítésről (például a menekültjogállás megítélésekor).

6.1.4. Úti okmányok és hosszú távú tartózkodásra jogosító vízumok

A szükséges úti okmányok és hosszú távú tartózkodásra jogosító vízumok beszerzése rendkívüli nehézséget okozhat a menekültek és családtagjaik számára, és a családegyesítés gyakorlati akadályát képezheti. A Bizottság ezért úgy véli, hogy a tagállamoknak különös figyelmet kell fordítaniuk erre a sajátos helyzetre, és meg kell könnyíteniük az úti okmányok és a hosszú távú tartózkodásra jogosító vízumok beszerzését annak érdekében, hogy a menekültek hatékonyan gyakorolhassák a családegyesítéshez való jogukat. Amennyiben nem lehetséges a menekültek és családtagjaik számára nemzeti úti okmányok és hosszú távú tartózkodásra jogosító vízumok beszerzése, a Bizottság arra bátorítja a tagállamokat, hogy ismerjék és fogadják el az ICRC által kibocsátott ideiglenes úti okmányokat és egyezményes úti okmányokat⁷⁷, bocsássanak ki egy útra szóló laissez-passer-t, és tegyék lehetővé a tagállamok számára, hogy a tagállamba érkezéskor kapjanak vízumot.

6.2. Kiegészítő védelemre jogosultak

A 3. cikk (2) bekezdése kizárja az irányelv alkalmazását, és ezáltal a kedvezőbb feltételeket a menekültek számára, amennyiben a családegyesítő:

a) menekültstátus elismerésért folyamodik, és kérelme tekintetében még nem hoztak végleges határozatot;

vagy jogosult

b) ideiglenes vagy

c) kiegészítő védelemre,

⁷⁷ A menekültek helyzetére vonatkozó, 1951. évi egyezmény 28. cikkével összhangban.

vagy e jogállások valamelyikéért folyamodik.

A Bizottság hangsúlyozza, hogy az irányelvet nem szabad úgy értelmezni, hogy az a tagállamokat arra kötelezné, hogy tagadják meg az ideiglenes vagy kiegészítő védelemre jogosultaktól a családegyesítési jogot⁷⁸. A Bizottság úgy véli, hogy a kiegészítő védelmet élvező személyek humanitárius védelmi szükségletei nem különböznek a menekültektől, és bátorítja a tagállamokat olyan szabályok elfogadására, amelyek hasonló jogokat biztosítanak a menekültek és az ideiglenes vagy kiegészítő védelmet élvezők számára. A kétfajta védelmi jogállás konvergenciáját az „uniós menekültügyi csomag”⁷⁹ részeként átdolgozott 2011/95/EU kvalifikációs irányelv⁸⁰ is megerősíti. Mindenesetre a tagállamok akkor is kötelesek tiszteletben tartani az emberi jogok európai egyezményének 8. és 14. cikkét, ha a helyzetre nem terjed ki az uniós jog⁸¹.

7. ÁLTALÁNOS ELVEK

7.1. Tájékoztatás

Az irányelv felhívja a tagállamokat, hogy dolgozzanak ki hatékony és kezelhető, továbbá átlátható és méltányos szabályokat a családegyesítési kérelmek elbírálására, amelyek jogbiztonságot nyújtanak az érintettek számára⁸². E követelmények teljesítéséhez a tagállamoknak részletes, pontos, egyértelmű gyakorlati tájékoztatókat kell kidolgozniuk a kérelmezők számára, és minden új fejleményről időben és érthetően kell tájékoztatást adniuk. Az ilyen gyakorlati tájékoztatókat széles körben elérhetővé kell tenni, ideértve az internetet⁸³ és azokat a helységeket, ahol a kérelmeket benyújtják, függetlenül attól, hogy ez konzulátusokon vagy máshol történik. A Bizottság azt ajánlja, hogy a tájékoztatók legyenek elérhetőek a tagállam nyelvén, a kérelem helye szerinti helyi nyelven, valamint angolul.

7.2. A kiskorú gyermek érdekei

Ennek az 5. cikk (5) bekezdésében szereplő horizontális előírásnak az értelmében a kiskorú gyermek érdekének elsődleges szempontnak kell lennie minden, a gyermeket érintő intézkedés során⁸⁴. A tagállamoknak ezért figyelembe kell venniük a gyermek jólétét és a család helyzetét, összhangban a Gyermek Jogairól szóló Egyezményben és az Európai Unió Alapjogi Chartájában szereplő, a családi élet tiszteletben tartásának elvével.

⁷⁸ A 2001/55/EK irányelv kifejezetten feljogosítja az ideiglenes védelmet élvezőket a családegyesítésre.

⁷⁹ Közös európai menekültügyi rendszer.

⁸⁰ Az Európai Parlament és a Tanács 2011/95/EU irányelve (2011. december 13.) a harmadik országbeli állampolgárok és hontalan személyek nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésére, az egységes menekült- vagy kiegészítő védelmet biztosító jogállásra, valamint a nyújtott védelem tartalmára vonatkozó szabályokról, HL L 337., 2011.12.20., 9. o.

⁸¹ A C-256/11. sz. Dereci-ügyben 2011. november 15-én hozott ítélet 72. pontja és a C-127/08. sz. Metock-ügyben 2008. július 25-én hozott ítélet 79. pontja.

⁸² A (13) preambulumbekzdés.

⁸³ A Bizottság uniós bevándorlási portálján és a tagállamok nemzeti weboldalain.

⁸⁴ Az Európai Unió Alapjogi Chartája 24. cikkének (2) bekezdése.

A Bíróság úgy foglalt állást, hogy amikor a tagállami igazgatás megvizsgál egy kérelmet, különösen amikor arról határoz, hogy teljesülnek-e a 7. cikk (1) bekezdésben megállapított feltételek, az 5. cikk (5) bekezdése és a (2) preambulumbekendés értelmében az irányelvet a Chartában szereplő, a magán- és a családi élet tiszteletben tartásának elvével⁸⁵ és a gyermekek jogaival⁸⁶ összhangban kell értelmezni és alkalmazni⁸⁷. A Bíróság azt is elismerte⁸⁸, hogy a gyermekeknek személyiségük teljeskörű és harmonikus fejlődése érdekében családi környezetben kell felnőniük⁸⁹, hogy a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy a gyermeket a szülők akarata ellenére ne válasszák el tőlük⁹⁰, továbbá, hogy a gyermek vagy szülei által benyújtott, a tagállam területére családdegysítés céljából történő belépésre vagy onnan történő kilépésre vonatkozó kérelmeket pozitívan, humánusan és gyorsan bírálják el⁹¹.

A Bíróság elismerte továbbá⁹², hogy a magán- és a családi élet tiszteletben tartásának elvét a kiskorú gyermek érdekének figyelembe vételére vonatkozó kötelezettséggel⁹³ együttesen kell értelmezni, tekintettel a gyermeknek a mindkét szülőjével való rendszeres, személyes kapcsolattartás iránti szükségletére⁹⁴. Ennek következtében a tagállamoknak a kérelmek elbírálásakor biztosítaniuk kell, hogy a gyermeket akarata ellenére ne válasszák el szüleitől, kivéve azt az esetet, ha a tagállam úgy határoz, hogy az elválasztásra a gyermek érdekében van szükség, összhangban a vonatkozó jogszabályokkal és eljárásokkal. Az ilyen határozatokat a hatékony bírói felülvizsgálat biztosítása érdekében indokolni kell.

7.3. Visszaélés és csalás

A Bizottság úgy véli, hogy feltétlenül szükség van az irányelv által biztosított jogokkal kapcsolatos visszaélések és csalások elleni fellépésre. A Bizottság arra bátorítja a tagállamokat, hogy mind a társadalom, mind a valódi kérelmezők érdekében tegyenek a 16. cikk (2) és (4) bekezdésével összhangban álló, határozott intézkedéseket.

⁸⁵ Az Európai Unió Alapjogi Chartájának 7. cikke.

⁸⁶ Az Európai Unió Alapjogi Chartája 24. cikkének (2) és (3) bekezdése.

⁸⁷ A C-356/11. és C-357/11. sz., O. és S. egyesített ügyekben 2012. december 6-án hozott ítélet 80. pontja.

⁸⁸ A C-540/03. sz., Európai Parlament kontra az Európai Unió Tanácsa ügyben 2006. június 27-én hozott ítélet 57. pontja.

⁸⁹ A Gyermek Jogairól szóló Egyezmény hatodik preambulumbekendése.

⁹⁰ A Gyermek Jogairól szóló Egyezmény 9. cikkének (1) bekezdése.

⁹¹ A Gyermek Jogairól szóló Egyezmény 10. cikkének (1) bekezdése.

⁹² A C-540/03. sz., Európai Parlament kontra az Európai Unió Tanácsa ügyben 2006. június 27-én hozott ítélet 58. pontja.

⁹³ Az Európai Unió Alapjogi Chartája 24. cikkének (2) bekezdése.

⁹⁴ Az Európai Unió Alapjogi Chartája 24. cikkének (3) bekezdése.

A 16. cikk (2) bekezdése arról rendelkezik, hogy a tagállamok elutasíthatják a kérelmet, vagy visszavonhatják a családtag tartózkodási engedélyét, illetve elutasíthatják annak megújítását, ha bebizonyosodik, hogy

a) hamis vagy megtévesztő információt adtak, hamis vagy hamisított dokumentumokat használtak, más csalást követtek el, illetve más jogellenes eszközt alkalmaztak; vagy

b) a házasságot, az élettársi kapcsolatot vagy az örökbefogadást kizárólag annak érdekében hozták létre, hogy az érintett személy beutazhasson egy tagállamba, illetve ott tartózkodjon („névleges házasság vagy kapcsolat”, „hamis apasági/anyasági nyilatkozatok”).

A tagállamok az ilyen esetek vizsgálata során jogosultak többek között figyelembe venni azt a tényt, hogy az ilyen házasságra, élettársi kapcsolatra vagy örökbefogadásra azután került sor, hogy a családegyesítő megkapta tartózkodási engedélyét.

A 16. cikk (4) bekezdése lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy különleges ellenőrzéseket és vizsgálatokat végezzenek, amennyiben indokoltan gyanítható, hogy csalás vagy névleges házasság, élettársi kapcsolat vagy örökbefogadás jött létre. Mindazonáltal nincs lehetőség a házasságok, élettársi kapcsolatok vagy örökbefogadások egyes kategóriáinak általános ellenőrzésére és vizsgálatára.

Névleges házasság lehet a harmadik állam állampolgára által a következőkkel kötött házasság:

a) az EU-ban tartózkodó más harmadik országbeli állampolgár,

b) olyan uniós állampolgár, aki gyakorolta a szabad mozgás jogát, vagy

c) saját állampolgár.

Noha ezekben az esetekben eltérő jogok és jogszabályok vonatkoznak a családegyesítésre, az alapvető fogalom meghatározások, a nyomozási és felderítési technikák azonosak. Ezért a szabad mozgásról szóló irányelvről szóló 2009-es iránymutatás 4.2. szakaszára értelemszerűen hivatkozni lehet a fogalom meghatározások értelmezésekor⁹⁵.

A Bizottság az uniós polgárok és családtagjaik szabad mozgásáról szóló, 2013. november 25-i közleményében⁹⁶ bejelentette, hogy azzal fogja segíteni a hatóságokat a szabad mozgás jogával kapcsolatos esetleges visszaélések leküzdését célzó uniós szabályok érvényesítésében, hogy kidolgozza a névházasságok elleni küzdelem kézikönyvét (1. intézkedés). A kézikönyv az uniós állampolgárok szabad mozgásának jogával összefüggésben (2004/38/EK irányelv) az uniós és a nem uniós állampolgárok, nem pedig a 2003/86/EK irányelvvel összefüggésben a két harmadik országbeli

⁹⁵ A Bizottság 2009. július 2-i 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, COM(2009) 313 végleges, 15–17. o.

⁹⁶ A Bizottság 2013. november 25-i közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – Az uniós polgárok és családtagjaik szabad mozgása: Öt intézkedés a változás érdekében, COM(2013) 837 final.

állampolgár közötti érdekházasságok kérdésével fog foglalkozni. Mindazonáltal, figyelemmel a család egyesítés jogával kapcsolatos esetleges visszaélések és csalások elleni küzdelem operatív vonatkozásaival való párhuzamokra, ez a kézikönyv szükség esetén értelemszerűen útmutatást adhat, különös tekintettel a nyomozási eszközökre és technikákra, valamint a határon átnyúló műveletekre.

Tekintettel a szervezett bűnözés érintettségére, az érdekházasságok elleni fellépéshez a gyakorlatban operatív válaszlépésre van szükség, ami rendőrségi együttműködést és a megfelelő rendvédelmi fórumokon az illetékes nemzeti hatóságok között a bevált gyakorlatok megosztását is jelenti. E célból a szervezett és súlyos nemzetközi bűnözésre vonatkozó uniós szakpolitikai ciklusba az „illegális bevándorlás elősegítéséhez” kapcsolódó prioritás keretén belül⁹⁷ beépült egy külön stratégiai cél (4. cél). A szakpolitikai ciklus prioritásainak végrehajtása multidiszciplináris módon, a nemzeti hatóságok és a Bizottsági ügynökségek – például az Europol – együttes intézkedései révén történik, ami több operatív információcserét tesz lehetővé a tagállamok között a szervezett bűnözéshez kapcsolódó érdekházasságok szélesebb kérdéskörének különféle vonatkozásaival kapcsolatban.

7.4. Egyedi vizsgálat

A Bíróság szerint a tagállamok mind a 2003/86 irányelv végrehajtása során, mind a család egyesítési kérelmek elbírásakor kötelesek az összes szóban forgó érdeket kiegyensúlyozottan és méltányosan értékelni⁹⁸. A Bíróság úgy véli továbbá, hogy a 17. cikk értelmében a tagállamok kötelesek minden egyes esetben átfogóan megvizsgálni minden releváns tényezőt. Ez a kötelezettség arra az esetre is vonatkozik, ha a tagállam élt azzal a lehetőséggel, hogy bizonyítékot kérjen bizonyos feltételek (mint a 7. cikkben a szálláshely, betegbiztosítás vagy a források) teljesítéséről, ha azt vizsgálja, hogy a 12. életévét betöltött, önállóan érkező gyermek teljesíti-e a beilleszkedéshez szükséges feltételeket (a 4. cikk (1) bekezdésének vége), ha a 15. életévét betöltött gyermek nyújt be kérelmet (a 4. cikk (6) bekezdése), vagy ha a házastárssal szemben minimális életkort írnak elő (a 4. cikk (5) bekezdése). Önmagában a fenti tényezők egyike sem alapozhatja meg automatikusan a határozatot, de releváns tényezőként figyelembe kell venni őket⁹⁹.

Az egyéb releváns tényezőkre példa lehet a személy családi kapcsolatainak jellege és szilárdsága; a tagállamban való tartózkodásának időtartama; a származási országával fennálló családi, kulturális és társadalmi kapcsolata; a származási országban fennálló életkörülmények; az érintett gyermekek életkora; az a tény, hogy a családtag a tagállamban született és/vagy nevelkedett; a tagállamhoz fűződő gazdasági, kulturális és társadalmi kötelezettségek; a családtagok eltartottsága; a házasságok és/vagy családi kapcsolatok védelme.

A tagállamoknak széleskörű mérlegelési joga van az egyedi esetekben azt illetően, hogy hogyan veszik megfelelően figyelembe a releváns tényezőket. Azonban ennek során korlátozza őket a Emberi Jogok

⁹⁷ A szervezett és súlyos nemzetközi bűnözésre vonatkozó uniós szakpolitikai ciklus végrehajtása: az „illegális bevándorlás” uniós bűnüldözési prioritásra vonatkozó többéves stratégiai terv.

⁹⁸ A C-356/11. és C-357/11. sz., O. és S. egyesített ügyekben 2012. december 6-án hozott ítélet 81. pontja.

⁹⁹ A C-540/03. sz., Európai Parlament kontra az Európai Unió Tanácsa ügyben 2006. június 27-én hozott ítélet 66., 87., 88., 99. és 100. pontja.

Európai Egyezményének 8. cikke, az Európai Unió Alapjogi Chartájának a család védelmére és a családi élet tiszteletben tartására vonatkozó 7. cikke, és az Emberi Jogok Európai Bíróságának és a Bíróságnak az ítélkezési gyakorlata is. Az alábbi elveket kell tiszteletben tartani: fel kell tárni az ügy minden egyedi körülményét, és a magán- és közérdekek súlyozásának hasonlóan kell lennie az összevethető esetekben alkalmazotthoz. A releváns magán- és közérdekeket továbbá ésszerűen és arányosan kell súlyozni. A tagállamoknak egyértelműen indokolniuk kell a kérelmeket elutasító határozatokat¹⁰⁰.

X harmadik országbeli állampolgár, aki kiskorú lányával együtt egy tagállamban tartózkodik. X azt szeretné, ha harmadik országbeli házastársa csatlakozna hozzá, azonban a jövedelme nem éri el a tagállam által előírt minimális jövedelemszintet. A tagállamnak ennek ellenére meg kell-e érdemben vizsgálnia az ügyet?

Igen, a tagállamnak meg kell vizsgálnia az egyedi eset összes releváns körülményét, ideértve a jövedelemszintre vonatkozó követelményt. A tagállam kérhet bizonyítékot arra nézve, hogy X a saját maga és családtagjai eltartásához elégséges állandó és rendszeres forrásokkal rendelkezik, azonban a tagállamnak – az érintett gyermek érdekeinek figyelembevételével és a családi élet elősegítése érdekében – olyan módon kell vizsgálnia a családdegyesítés iránti kérelmet, hogy az ne veszélyeztesse az irányelv célját vagy hatékony érvényesülését¹⁰¹.

7.5. A fellebbezéshez való jog

A 18. cikk értelmében a tagállamok kötelesek hatékony fellebbezési jogot biztosítani a nemzeti hatóságok határozatai ellen. A Bizottság hangsúlyozza, hogy az uniós jog végrehajtása során a tagállamoknak tiszteletben kell tartaniuk az Alapvető Jogok Chartájában foglalt rendelkezéseket, és ezért az irányelv jogorvoslatra vonatkozó rendelkezését a bíróság előtti hatékony jogorvoslatához való joggal összhangban kell alkalmazniuk, a Charta 47. cikkének és a Bíróság vonatkozó ítélkezési gyakorlatának megfelelően¹⁰².

Ez teljes bírósági felülvizsgálatot jelent az ügy érdeme és jogszerűsége tekintetében. Ezért a határozatok nem csak a jogszerűségi, hanem ténybeli szempontból is megtámadhatóak. A felperesnek joga van arra, hogy ügyét a törvény által megelőzően létrehozott független és pártatlan bíróság tisztességesen, nyilvánosan és ésszerű időn belül tárgyalja. A Charta 47. cikke bíróság előtti hatékony jogorvoslatról és tisztességes eljárásról rendelkezik, ezért a kvázi bírói vagy az igazgatási felülvizsgálat nem elegendő.

¹⁰⁰ Az 5. cikk (4) bekezdésének harmadik albekezdése.

¹⁰¹ A C-356/11. és C-357/11. sz., O. és S. egyesített ügyekben 2012. december 6-án hozott ítélet 82. pontja.

¹⁰² Lásd az Alapjogi Charta 51. cikkének (1) bekezdését, valamint a C-540/03. sz., Európai Parlament kontra az Európai Unió Tanácsa ügyben 2006. június 27-én hozott ítélet 105. pontját. Lásd még a C-402/05. P. és C-415/05. P. sz., Kadi és Al Barakaat ügyben 2008. szeptember 3-án hozott ítéletet, valamint a Tanácshoz és az Európai Parlamenthez címzett, a családdegyesítési jogról szóló 2003/86/EK irányelv alkalmazásáról szóló bizottsági jelentést (COM(2008) 610 végleges).

Az irányelv a jogorvoslat lehetőségét kifejezetten csak négyféle határozat esetében említi¹⁰³. A Bíróság ítélkezési gyakorlata értelmében azonban a hatékony jogorvoslatot az irányelv által biztosított alanyi jogokat korlátozó egyéb határozatok esetében is biztosítani kell. A Charta 47. cikke az irányelvben biztosított valamennyi jogra kiterjed, ideértve például a munkához való jog korlátozását¹⁰⁴ vagy az önálló tartózkodási jogcím megadásának elutasítását¹⁰⁵. Az érintett tagállam jogszabályaiban kell rendelkezni annak következményeiről, ha a tagállam az előírt határidőn belül nem határoz a családegyesítés iránti kérelemről, függetlenül attól, hogy ez automatikus jóváhagyást vagy egy automatikus elutasítás elleni tényleges jogorvoslatot jelent¹⁰⁶. A vonatkozó nemzeti jogszabályban hatékony felmentési eljárásról kell rendelkezni arra az esetre, ha nem születik időben határozat; ez lehet közigazgatási panasz eljárás, vagy ennek hiányában bírói eljárás.

A Bizottság arra bátorítja a tagállamokat, hogy e jog hatékony gyakorlásának lehetővé tétele érdekében mind a családegyesítő, mind a családtagjai számára biztosítsák a jogorvoslat kezdeményezésének lehetőségét.

¹⁰³ A családegyesítés iránti kérelem elutasítása, a tartózkodási kérelem megújításának elutasítása, a tartózkodási engedély visszavonása és a tagállam területéről való kiutasítás.

¹⁰⁴ A 14. cikk (2) bekezdése.

¹⁰⁵ A 15. cikk.

¹⁰⁶ Az 5. cikk (4) bekezdése harmadik albekezdésének második mondata.