

SCHIFFNER IMOLA

A nem uniós polgárok családdegysítési eljárásának új irányai az Európai Unióban

*„A családi élethez való jog alapjognak tekintendő.
A családi kapcsolatok fenntartása és megvédése az EU-
ba érkező bevándorlók integrálódásának kulcsfontosságú
eleme lehet.”
(Cecília Malmström, az uniós belügyekért felelős biztos)*

Az Európai Unióba irányuló legális migráció leggyakoribb jogcíme a családdegysítés. Az Európai Unió a 2003/86/EK irányelv¹ elfogadásával kívánta biztosítani a harmadik állambeliek családdegysítési jogát. Az irányelv célja a családdegysítés jogának garantálása a tagállamok területén jogszerűen tartózkodó harmadik állambeli polgárok vonatkozásában azáltal, hogy meghatározza azokat a minimális feltételeket, melyeket minden tagállamnak biztosítania kell a családdegysítési eljárás során.

A családdegysítés joga az irányelv értelmében biztosítja a harmadik állambeliek számára, hogy családtagjai a tagállamba beutazhatnak és ott tartózkodhatnak a családi egység megőrzése érdekében.²

A Bizottság 2008-as jelentésében³ azonban borús képet festett az irányelv rendelkezéseinek gyakorlati érvényesüléséről. Megállapította, hogy a tagállamok többsége nem tartja be az irányelv rendelkezéseit, illetve a tagállami szabályozások több szempontból is sértik az irányelv célkitűzéseit. Ennek folyományaként a Bizottság 2011-ben egy Zöld Könyv⁴ kibocsátása mellett döntött, amiben az irányelv módosításainak lehetőségeit vizsgálta. A Bizottság azonban attól való félelmében, hogy a módosítás lehetőségét felhasználva a tagállamok tovább korlátoznák a harmadik állambeliek családdegysítési jogát, inkább ún. iránymutatásokat fogalmazott meg a tagállamok számára az irányelv alkalmazásának megkönnyítése ér-

¹ A TANÁCS 2003/86/EK IRÁNYELVE (2003. szeptember 22.) a családdegysítési jogról, Hivatalos Lap L 251., 2003.10.3. (továbbiakban az Irányelv)

² Irányelv 2.cikk d) pont.

³ A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak (2008. október 8.) a családdegysítési jogról szóló 2003/86/EK irányelv alkalmazásáról [COM(2008) 610 végleges - A Hivatalos Lapban még nem tették közzé].

⁴ ZÖLD KÖNYV az Európai Unióban élő harmadik országbeli állampolgárok családdegysítési jogáról (2003/86/EK irányelv)/ * COM/2011/0735 végleges.

dekében. A tanulmány által vizsgált 2014-es bizottsági iránymutatás⁵ új megvilágításba helyezheti az irányelv rendelkezéseit és erősítheti a harmadik állambeliek családtagjainak jogainak hatékony érvényesülését. Hiszen a Bizottság iránymutatásában igyekezett hangsúlyozni, hogy a tagállamok kötelesek az irányelv rendelkezéseinek érvényesítése során az emberi jogokra tekintettel úgy eljárni, hogy mérlegelési joguk alkalmazása mellett se hiúsítsák meg az irányelv célkitűzéseit, mely a család egységét tartja szem előtt. Mindazonáltal az iránymutatások megfogalmazzák azokat a szempontokat is, melyek érvényesítése mellett a családtagjainak jogainak érvényesítésére – közös elvek mentén – valamennyi tagállamban hasonlóan kerülhet sor.

Előzmények

Az Európai Unió Szabadság, Biztonság, Jog érvényesülésén alapuló térsége, egyik célkitűzésként fogalmazta meg azt a törekvést, hogy az uniós polgárok és a harmadik állambeliek jogállását közelíteni kell egymáshoz. A 2010-ben meghirdetett Stockholmi Program⁶ célul tűzte ki, egy olyan egységes jogi térség létrehozását, mely biztosítja az ott élők jogainak érvényesítését, másrészt egy olyan szolidáris Európai Unióra törekszik, ahol a migrációs politika megreformálásával a harmadik államok polgárainak jogai is védelem alá kerülnek.⁷

Ennek eredményeképp a harmadik állambeliek jogállásához kapcsolódva másodlagos uniós jogforrásokat fogadtak el,⁸ melyek egyes uniós polgársághoz kapcsolódó jogokat biztosítottak a tagállamok területén élő nem-uniós polgárok számára is.

Ezen harmonizációs folyamat részeként került elfogadásra a 2003/86/EK irányelv a családtagjainak jogáról⁹ is. Az irányelv célja az volt, hogy meghatározza azokat a feltételeket, melyek teljesülése esetén a harmadik állambeliek élhetnek családtagjainak jogokkal.

Az irányelv értelmében ezt a szabályt kell alkalmazni, ha a családtagjainak jogait megadó egy évig, vagy annál hosszabb ideig érvényes tartózkodási engedéllyel rendelkezik

⁵ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a családtagjainak jogáról szóló 2003/86/EK irányelv alkalmazásához nyújtott iránymutatásról [COM(2014) 210 final - A Hivatalos Lapban még nem tették közzé].

⁶ A Stockholmi Program – A polgárokat szolgáló és védő, nyitott és biztonságos Európa [Hivatalos Lap L 115., 2010.5.4.].

⁷ Uo. 1.1. Politikai prioritások.

⁸ A Tanács 2003. november 25-i 2003/109/EK irányelve a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak jogállásáról (HL L 16., 2004.1.23., 44-53.)

⁸ Tanács 2004. december 13-i 2004/114/EK irányelve a harmadik országok állampolgárai tanulmányok folytatása, diákcseré, javadalmazás nélküli gyakorlat, illetve önkéntes szolgálat céljából történő beutazásának feltételeiről (HL L 375.)

⁸ Tanács 2005. október 12-i 2005/71/EK irányelve a harmadik országbeli állampolgároknak az Európai Közösség területén folytatott tudományos kutatás céljából való fogadására vonatkozó külön eljárásról, HL L 289., 2005.11.3., 15-22.)

⁸ A Tanács 2009. május 25-i 2009/50/EK irányelve a harmadik országbeli állampolgárok magas szintű képzettséget igénylő munkavállalás céljából való belépésének és tartózkodásának feltételeiről (HL L 155., 2009.6.18., 17-29.), Az Európai Parlament és a Tanács 2011. december 13-i 2011/98/EU irányelve a harmadik országbeli állampolgárok valamely tagállam területén való tartózkodására és munkavállalására vonatkozó összevont engedélyre irányuló összevont kérelmezési eljárásról, valamint a harmadik országból származó, valamely tagállam területén jogszerezően tartózkodó munkavállalók közös jogairól (HL L 343 , 23/12/2011 o. 0001 – 0009), Az Európai Parlament és a Tanács 2014. február 26-i 2014/36/EU irányelve a harmadik országbeli állampolgárok idegnyomunkásként való munkavállalás céljából való belépésének és tartózkodásának feltételeiről (HL L 94., 2014.3.28., 375-390.)

⁹ A TANÁCS 2003/86/EK IRÁNYELVE (2003. szeptember 22.) a családtagjainak jogáról, Hivatalos Lap L 251., 2003.10.3. (továbbiakban az Irányelv)

egy tagállam területén, és megalapozott kilátása van a letelepedési jogosultság megszerzésére, amennyiben családtagjai harmadik országok bármilyen jogállású állampolgárai.¹⁰

Az irányelv azonban nem vállalta magára az alapvető rendelkezések részletezését és értelmezését. Annak alkalmazási kérdéseinek tisztázását a tagállamokra, és vitás esetben az Európai Bíróságra bízta.

Újabb értelmezési bizonytalanságot okozott a jogosult családtagok körének irányelvi meghatározása is. Az irányelv egyes családtagok esetében kötelezően biztosítja a családregyesítést, más esetben, melynek feltételei pontatlanok, viszont ez csak diszkrecionális jogosultság.

Az irányelv szerint biztosítani kell a családregyesítést a családregyesítő házastársa és a házaspár kiskorú gyermekei számára. A tagállamok az irányelv értelmében az eddig említett családtagokon kívül *nem kötelesek* biztosítani a családregyesítés jogán történő tartózkodást, viszont lehetőségük van arra, hogy egyedi esetekben, az irányelv által rögzített feltételek mellett mégiscsak engedélyezzék azt. Leginkább akkor, ha a családtagok gazdasági vagy egészségügyi okokból *rászorultak* és a családregyesítő számukra az uniós szóhasználatlaltal „szponzor” szerepét tölti be. Tehát az *eltartottság* esete áll fenn.¹¹

További problémát jelent, hogy a személyi kör az irányelv rendelkezéseinek megfelelően még tovább volt szűkíthető.¹² A tagállamok életkori feltételeket határozhattak meg az irányelv alkalmazásánál a családtagok körének meghatározásához. Így például az irányelv használja a kiskorúság kategóriáját,¹³ amelynek paramétereit továbbra is a nemzeti jogok határozzák meg.

Ezek a rendelkezések egyértelműen megszorításokat jelentenek az uniós polgár és családtagjának jogaihoz képest, hiszen a 2004-es irányelv¹⁴ az uniós polgárok esetében automatikusan biztosítja a tartózkodás jogát a 21 év alatti leszármazók számára.

A családregyesítési jog gyakorlását az irányelv a meghatározott személyi kör számára is további követelmények teljesítésétől teszi függővé. Ide tartoznak a közrend, a közbiztonság vagy a közegészség klasszikus feltételei is és a lakhatásra, a szociális ellátottságra vonatkozó kitételek is.¹⁵

A tagállamok ezen felül ún. *beilleszkedési követelményeket* is előírhatnak, melyek tekintetében az irányelv rendkívül szűkszavú. Ennek eredményeképp a tagállamok nagymértékben széleskörű mérlegelési joggal bírnak a más néven *integrációs követelmények* meghatározásánál. Mivel uniós szinten nincs meghatározva a beilleszkedés fogalma, így sok esetben előfordul, hogy a tagállam már a családregyesítési jog gyakorlásának feltételül olyan követelményeket szab, mely jó esetben csak hosszabb idejű tartózkodást követően teljesíthető.

A jogterület korlátozott harmonizációjának eredményeképp, mind a családregyesítési eljárás, mind annak feltételei és a biztosított jogok meghatározásában továbbra is domináns szerep jut a tagállamoknak, ahol eltérő jogi és politikai környezetben kell érvényesíteni az uniós jogosultságot. Ez azonban azt eredményezi, hogy a tagállamokban alkalmazott szabá-

¹⁰ Az Irányelv 3.cikk (1) bekezdése.

¹¹ GYENEY Laura: Családregyesítés kettős mércével? Bevándorláspolitikai: a harmadik országbeli polgárok családregyesítéséről szóló irányelv vizsgálata. *Iustum Aequum Salutare* III. 4 (2007) 77-101. 90.

¹² Irányelv, 4. cikk (1) és (6) bekezdése alapján.

¹³ GYENEY, 2007. 84.

¹⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 2004/38/EK irányelve (2004. április 29.) az Unió polgárainak és családtagjainak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról.

¹⁵ Az Irányelv 6.cikkében foglaltak szerint.

lyozás jelentős eltéréseket mutat, semmiképp nem biztosít egységes uniós gyakorlatot, és esetenként az irányelv célkitűzéseinek érvényesülését is veszélyezteti.

Az új iránymutatás előzményei és célja

Mind a Bizottság 2008-ban készített jelentése, mind a 2011-es Zöld Könyv az irányelv helytelen alkalmazásának eseteire mutatott rá és célul tűzte ki, hogy összegyűjti az uniós szintű szabályok hatékonyabbá tételével kapcsolatos véleményeket, valamint az irányelv alkalmazásával kapcsolatos információkat.

A Bizottság 2012. május 31-én és június 1-jén nyilvános meghallgatást tartott, melynek során arra a következtetésre jutottak a résztvevők, hogy az irányelv újratárgyalása helyett a Bizottságnak biztosítania kell a meglévő szabályok teljes körű végrehajtását és szükség esetén kötelezettségzegési eljárást kell indítania azokkal a tagállamokkal szemben, akik nem érvényesítik az irányelv rendelkezéseit.¹⁶ Az irányelv helyes tagállami alkalmazásához viszont a Bizottságnak segítséget kell nyújtania egy iránymutatás elkészítésével, melyben rögzíti az azonosított problémákat, illetve alkalmazási támpontokat ad.

A 2014-ben elfogadott iránymutatás ennél fogva rá kívánt világítani a tagállamok helytelen jogalkalmazásának eseteire, megfogalmazva az Európai Unió elvárásait a tagállamok irányában. Emellett a hatékonyabb és megfelelőbb jogérvényesítés érdekében olyan közös pontokat kívánt rögzíteni, melyek a családegyesítés tekintetében az átláthatóságot és az egyértelműséget szolgálják a tagállamokban.

A Bizottság iránymutatásának kritikai észrevételei

A családegyesítő fogalma

Az irányelv 3. cikk (1) bekezdése szerint családegyesítő az lehet, aki a tagállam által megadott – egy évig vagy annál hosszabb ideig – érvényes tartózkodási engedéllyel rendelkezik, és megalapozott kilátásai vannak a letelepedési jogosultság megszerzésére.

Az irányelv széles mérlegelési jogkört biztosít a tagállamoknak annak vizsgálatakor, hogy megalapozottan valószínűsíthető-e a letelepedési jogosultság megszerzése. A megalapozott kilátás vizsgálata során a tagállamoknak az eset egyedi körülményeinek figyelembe vételével kell döntenüik, alapul véve a harmadik állambeli tartózkodási engedélyének típusát és érvényességi idejét, beleértve a meghosszabbíthatóság lehetőségét is.¹⁷

Az iránymutatás felhívja azonban a tagállamok figyelmét arra is, hogy a vizsgálat pillanatában elegendő, ha a hosszú távú letelepedés feltételei valószínűsíthetőek. Ez azonban az iránymutatás megállapításai szerint nem áll fenn akkor, ha a tartózkodási engedély meghatározott időre szól, korlátozott célú és nem megújítható.¹⁸

Viszont mivel a tartózkodási engedélyek típusa és célja között tagállamonként jelentősek az eltérések, továbbra is a tagállamoknak kell meghatározniuk, milyen tartózkodási engedélyeket fogadnak el elégségesnek ahhoz, hogy a megalapozott kilátásokat fennállónak véljék.

¹⁶ 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.

¹⁷ Az Iránymutatás 2.1. pontja.

¹⁸ Az egy évnél rövidebb időre szóló tartózkodási engedély nem elégséges. Ez kizárja az ideiglenes tartózkodás formáit, például az alkalmi munkavállalók vagy az idenymunkások esetében.

A legtöbb tagállam egy konkrét időtartamú megelőző tartózkodást követel meg a családgyesítőtől a családgyesítést megelőzően. Az irányelv azonban korlátozza a tagállamok szabadságát ebben, amikor arról rendelkezik, hogy ez nem lehet több két évnél.

Mindenesetre a tagállami rendelkezések és a tagállami hatóságok gyakorlata arra enged következtetni, hogy olyan, tartósan a tagállamban tartózkodó, és a családtagjaiért hosszútávon felelősséget vállalni tudó harmadik állambeli lehet családgyesítő, akinek már tényleges kapcsolódása van a tagállamhoz.

Családtagok köre

Az „eltartottság” fogalma az uniós jogban önálló jelentéssel bír. Noha a Bíróság a 2004/38/EK irányelvvel a szabad mozgásról szóló irányelv kapcsolatos ítélezési gyakorlatában jutott erre a következtetésre, a Bíróság szóhasználata nem utal arra, hogy megállapításai csak az említett irányelvre korlátozódnának. Az iránymutatások szerint az a családtag minősül eltartottnak, aki valamely uniós polgártól vagy annak házastársától/partnerétől kap anyagi támogatást, és ezt megfelelő dokumentumokkal bizonyítani is tudja.¹⁹ A Bíróság ítélezési gyakorlata²⁰ szerint az „eltartott” családtag jogállás olyan tényleges helyzet eredményeként jön létre, amelyben az uniós polgár vagy házastársa/élettársa anyagi támogatást nyújt az illető családtagnak. Az eltartott családtag jogállásnak nem előfeltétele a tartásra való jog. Nem szükséges megvizsgálni azt sem, hogy az illető családtag elméletileg képes lenne-e, például javadalmazással járó munkavégzéssel, eltartani magát.

Annak megállapításához, hogy a családtagok eltartottnak minősülnek-e, minden egyes esetben fel kell mérni, hogy – anyagi és szociális helyzetüket figyelembe véve – alapvető szükségleteik kielégítéséhez szükségük van-e anyagi támogatásra származási országukban, illetve abban az országban, ahonnan a csatlakozás iránti kérelmet beadták (tehát nem a fogadó tagállamban, ahol a családgyesítő tartózkodik). Az eltartottság fogalmával kapcsolatban hozott ítéleteiben a Bíróság a családgyesítő által biztosított anyagi támogatás szükségességének megállapításakor egyáltalán nem hivatkozott az életszínvonal mértékére. Az alapul vett irányelv nem állapít meg követelményt sem az eltartottsági viszony minimális időtartamára, sem az anyagi támogatás mértékére vonatkozóan, amennyiben valódi, állandó jellegű eltartottságról van szó.

A harmadik állambeliek családgyesítési jogára vonatkozó iránymutatás szerint ezt a családgyesítő vagy házastársa első fokú egyenes ági felmenő rokonai esetében kell vizsgálni. Ha ezek a személyek a származásuk szerinti országban nem részesülnek megfelelő családi támogatásban, akkor valószínűsíthető az eltartottság.²¹ Másrészt akkor is, ha a családgyesítő vagy házastársa felnőtt, nem házas gyermekei egészségi állapotuk miatt képtelenek saját magukról gondoskodni.²²

¹⁹ A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról szóló 2004/38/EK irányelv jobb átültetéséhez és alkalmazásához nyújtott iránymutatásról, COM/2009/0313 végleges.

²⁰ A C-316/85. sz. Lebon-ügy 1987. június 18-i ítélete (EBHT 1987.,2811. o.), 22. pont. és a C-1/05. sz. Yunying Jia kontra Migrationsverket, 2007. január 9-i ítélete, 36-37. pont.

²¹ Irányelv 4.cikk (2) a, b. pont.

²² Uo.

Életkori feltételek a családgyesítési eljárásban

Az irányelv több esetben is életkori feltételeket határoz meg a családtagok számára a családgyesítési jog érvényesítésekor.

Egyrészt az irányelv értelmében csak a családgyesítő és házastársa nem házas, kiskorú gyermekei számára kell a tagállamoknak biztosítaniuk a tagállam területére való beutazást illetve az ott tartózkodást.²³ Bár azt a tagállamok joga határozza meg ki minősül kiskorúnak, feltételezhető, hogy ez a 18. életévet jelentheti felső határként. Ez a személyi kör ráadásul tovább szűkíthető, mivel a tagállamoknak lehetőségük van arra, hogy kizárólag a 15 év alatti kiskorú gyermekek családgyesítési kérelmét fogadják el.²⁴ Továbbá, a család többi tagjától függetlenül érkező, 12 évnél idősebb gyermek esetében a tagállam úgynevezett integrációs tesztet alkalmazhat, amivel ellenőrzi, hogy a gyermek megfelel-e az ún. beilleszkedési feltételeknek.²⁵

A tagállamok meghatározhatják a házastárs minimális életkorát is, ami nem haladhatja meg a 21 éves életkort.²⁶

Az életkori szabályok fenntartását az irányelv a társadalmi beilleszkedés sikere feltételének tekinti. Mindazonáltal az eltérő tagállami rendelkezések további diszkriminációhoz vezethetnek, de legalábbis újabb különbséget teremthetnek az uniós polgár és a harmadik állambeli személy családgyesítési jogának gyakorlásában.

Az iránymutatás ezért rámutat arra, hogy ezt a lehetőséget csak a jobb beilleszkedés biztosítása és a kényszerházasságok megelőzése érdekében lehet igénybe venni.²⁷ Következésképpen a minimális életkor meghatározása nem veszélyeztetheti az irányelv célját.²⁸ Az iránymutatás javaslata az, hogy a tagállamok ilyen esetben is legfeljebb alapul vehetik az életkort a döntésük meghozatalakor, azonban ez nem használható olyan általános feltételként, amelynek nem teljesülése esetén az egyes kérelmezők helyzetének konkrét vizsgálata nélkül, a kérelmet elutasíthatják.²⁹

Gyeny azonban joggal teszi fel a kérdést, hogy a társadalmi beilleszkedés elősegítése érdekében bevezetett életkori feltételek mennyiben igazolhatók, ha ez a kiskorúak esetében már 12 éves korban a beilleszkedési feltételek vizsgálatát teszi szükségessé, míg a házastársak esetében a minimális életkor, ami biztosítja a beilleszkedést 21 év?³⁰

A családgyesítési eljárás szabályai

Az 5. cikk (3) bekezdésében rögzített általános szabály szerint a kérelmet akkor kell benyújtani, amikor a családtagok a családgyesítő tartózkodási helye szerinti tagállam területén kívül tartózkodnak. Viszont a tagállamok megfelelő körülmények között akkor is befogadják a kérelmet, ha a családtagok már a területén tartózkodnak.³¹ Az irányelv nem tisztázza, hogy mi minősül megfelelő körülménynek, így az iránymutatás igyekezett pontosítani azt. Az iránymutatás szerint a tagállamok például megfontolhatják az eltérést a következők ese-

²³ Az Irányelv 4.cikk (1) b. pont.

²⁴ Az Irányelv 4.cikk (6) bekezdés.

²⁵ Az Irányelv 4.cikk (1) d. pont.

²⁶ Az Irányelv 4. cikk(5) bekezdése.

²⁷ Az Iránymutatás 2.3. pontja.

²⁸ C-578/08. sz. ügy, Rhimou Chakroun kontra Minister van Buitenlandse Zaken, 2010. március 4-i ítélete. (EBHT 2010 I-01839) 43. pont.

²⁹ Az Iránymutatás 2.3. pontja.

³⁰ GYENEY, 2007. 89.

³¹ Az Irányelv 5.cikk(3) bekezdése.

tében: újszülöttek, vízumentességet élvező harmadik országbeli állampolgárok, olyan helyzet, amikor ez tűnik a kiskorú gyermekek érdekében állónak, továbbá ha a kapcsolat létrejötté időben megelőzi a beutazást, vagy ha az élettársak hosszú ideje együtt élnek, humanitárius okok stb.³²

A tagállamok ésszerű és arányos *igazgatási díjakat* írhatnak elő a családdegyesítési kérelmekre vonatkozóan, és ezek meghatározásakor korlátozott mérlegelési jogkörrel rendelkeznek mindaddig, amíg ezek nem veszélyeztetik az irányelv céljainak elérését és az irányelv hatékony érvényesülését.³³

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). E vizsgálatok nem megengedettek, ha a családi kapcsolat fennállása más megfelelő, kevésbé korlátozó módon is bizonyítható.³⁴ Itt is érvényesül az eseti vizsgálat követelménye.

A főszabály szerint a kérelmeket indokolatlan késedelem nélkül fel kell dolgozni. Ha a kérelem további vizsgálatra szorul, az *eljárási határidő* kilenc hónapra meghosszabbítható.³⁵ Ha egy tagállam közigazgatása élni kíván ezzel a lehetőséggel, a meghosszabbítás indoklásához bizonyítania kell, hogy egy konkrét ügy bonyolultsága kivételes körülményeket jelent.³⁶ Tagállamok két évnél nem hosszabb időt köthetnek ki, melyet a családdegyesítőnek ki kell várnia a családdegyesítést megelőzően.³⁷

A *várakozási idő* célja, hogy a tagállamok meggyőződjhessenek arról, hogy a családdegyesítésre kedvező körülmények között kerül sor, miután a családdegyesítő kellően hosszú ideje tartózkodik a fogadó államban.

A családi élet védelme érdekében a Bizottság arra ösztönzi a tagállamokat, hogy – különösen a kiskorú gyermekeket érintő ügyekben – olyan rövid várakozási időt határozzanak meg, amely mindenképpen szükséges a rendelkezés céljának eléréséhez.³⁸ Ebben viszont továbbra is széles a tagállamok mérlegelési lehetősége, még akkor is, hogyha ennek az időnek a meghatározásakor az eset valamennyi körülményére tekintettel kell határoznia.

A családdegyesítési jog gyakorlásának feltételei

A családdegyesítésért folyamodó személy nem jelenthet fenyegetést a *közrend vagy a közbiztonság* számára. A közrend és a közbiztonság veszélyeztetése alatt szokásosan a súlyos bűncselekmény elkövetésének eseteit sorolják, de az iránymutatás megítélése szerint azok az esetek is beletartoznak, amikor a harmadik állambeli kérelmező terrorizmust támogató szervezet tagja, ilyen szervezetet támogat, vagy szélsőséges törekvésekkel rendelkezik.³⁹

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. A tagállamoknak a konkrét kérelmek elbírálásakor alkalmazniuk kell az arányosság elvét.

³² Az Iránymutatás 31. lábjegyzete.

³³ Az Iránymutatás 3.1. pontja.

³⁴ Az Iránymutatás 3.2. pontja.

³⁵ Az Irányelv 5. cikkének (4) bekezdése.

³⁶ Az Iránymutatás 3.3 pontja szerint.

³⁷ Az Irányelv 8.cikke.

³⁸ Az Iránymutatás 4.6. pontja.

³⁹ Az Iránymutatás 4.1. pontja szerint.

A családegyesítés feltételül szabhatják *betegbiztosítás* meglétét is, mely biztosításnak valamennyi kockázatra kiterjedőnek kell lennie.⁴⁰

Szintén előírja az irányelv azt a feltételt, hogy a harmadik állambelinek rendelkeznie kell „az ugyanabban a régióban egy hasonló család számára szabványosnak tekintett, az érintett tagállamban hatályos általános egészségügyi és biztonsági előírásoknak megfelelő szálláshellyel.”⁴¹ Kérdés azonban, hogy mi tekinthető szabványos *lakhatásnak*, amely kérdés eldöntését az irányelv a tagállamok mérlegelésére bízta. Az is vitatott, hogy a megfelelő szálláshely feltételének a benyújtás pillanatában vagy a családegyesítéskor kell meglennie.

Az iránymutatás szerint bizonyítékként szolgálhat például egy bérleti vagy adásvételi szerződés. Viszont egy határozott időre szóló bérleti szerződés adott esetben elégtelen lehet.⁴² Mindazonáltal az irányelv rendelkezései azt biztosítják, hogy a nemzeti hatóságok nem jogosultak a saját állampolgáraiktól eltérő nagyobb, vagy jobban felszerelt lakást megkövetelni, de a családegyesítő lakóhelyének is meg kell felelnie az általános egészségügyi és biztonsági feltételeknek.⁴³

Különösen fontos az eljárás szempontjából az *elégséges források* meglétének vizsgálata is. Az irányelv 7(1)(c) cikke egészen pontosan az *elégséges állandó és rendszeres források* kategóriát használja.

Ez, eltérően az uniós polgárok esetében rögzített feltételektől, egy olyan bevételt illetve jövedelmet tesz szükségessé a családegyesítő kapcsán, melyek a belátható jövőben a családegyesítő rendelkezésére fognak állni, így a kérelmezőnek nem lesz szüksége arra, hogy a tagállamok szociális segélyezési rendszeréhez folyamodjon.⁴⁴ Az „elégséges” szint megítélése azonban teljes mértékben a tagállamokra van bízva, hiszen az irányelv sem a szóba jöhető igazolások, sem egyéb lehetséges bizonyítékok körét nem rögzíti.

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).⁴⁵

Mindezek fényében az iránymutatás igyekezett tovább értelmezni az „elégséges, állandó és rendszeres források” kitéltet. Ezzel kapcsolatban az iránymutatás visszautal a Chakroun-ügyre,⁴⁶ melyben a Bíróság kifejtette, hogy bár a családegyesítő forrásainak értékelésekor a tagállamok figyelembe vehetik a nemzeti minimálbér és minimál nyugdíj szintjét, valamint a családtagok számát,⁴⁷ ezt oly módon kell gyakorolni, hogy az ne veszélyeztesse sem az irányelv célját, sem annak hatékony érvényesülését.⁴⁸

A legtöbb tagállamban az elégséges forrás összegét úgy állapítják meg, hogy azt az összeget veszik alapul, mely alatt a saját állampolgárai általános szociális segélyre jogosultak. Néhány tagállamban pontosan meghatározzák az elégséges forrás összegét. Viszont ez a Chakroun-ügy megállapításai szerint nem vezethet oda, hogy a forrás hiánya esetén automa-

⁴⁰ Az Irányelv 7. cikk (1) bek.(b) pontja.

⁴¹ Irányelv 7.cikk (1)bek.(a) pontja.

⁴² Az Iránymutatás 4.2. pontja.

⁴³ Irányelv 7. cikk (1) bek. (a) pontja.

⁴⁴ Az Iránymutatás 4.4. pontja.

⁴⁵ Az Iránymutatás 4.4 pontja.

⁴⁶ C-578/08. sz. ügy,Rhimou Chakroun kontra Minister van Buitenlandse Zaken, 2010. március 4-i ítélete. (EBHT 2010 I-01839)

⁴⁷ Az Iránymutatás 4.4 pontja szerint.

⁴⁸ Chakroun-ügy, 43. és 47. pont.

tikusan elutasítják a családjegyesítő kérelmét. Tehát a tagállamok meghatározhatnak egy bizonyos összeget referenciaösszegként, de nem írhatják elő a minimálbér azon összegét, amely alatt minden családjegyesítés elutasításra kerül, az egyes bejelentők helyzetének konkrét vizsgálata nélkül.⁴⁹ A tagállami hatóságok ezen felül kötelesek minden egyes esetben egyéni vizsgálat alapján megállapítani, hogy a kérelmező viszonyait figyelembe véve a források elegendőek vagy sem. Ennek során arra kell tekintettel lenniük, hogy a családjegyesítő és családtagjai ne jelentsenek terhet a tagállam szociális rendszerére.

Az irányelv családjegyesítési feltételei közül leginkább a beilleszkedési követelmények szabályozása került a viták középpontjába. Az irányelv és az iránymutatás is elismeri a tagállamok azon jogát, hogy *beilleszkedési feltételeket* határozzanak meg, illetve ilyen intézkedésekről határozzanak. Ezek a feltételek elsősorban azt a célt szolgálják, hogy a harmadik állambeliek integrálódását segítsék, viszont egyes tagállamok e követelmények teljesítésétől teszi függővé a családjegyesítés engedélyezését.

A tagállamok kétféle gyakorlata körvonalazódik. Egyrészt a családjegyesítő harmadik állambeli számára érkezését követően előírható, hogy nyelvtanfolyamon vagy egyéb a tagállamról információt biztosító kurzuson vegyen részt. Másrészt egyes tagállamok nemcsak a családjegyesítő, hanem annak családtagjai vonatkozásában is előírják az integrációs követelményeknek való megfelelést. Itt azonban jelentős különbségek mutatkoznak a beilleszkedési követelményeket részletesen szabályozó tagállamok, például Hollandia és Franciaország vonatkozásában. Míg Hollandia a tartózkodási engedély megadásának feltételül szabja a sikeres vizsga letételét, addig Franciaország csak a tanfolyamon való részvételt várja el, de mindenképpen megadja a tartózkodási engedélyt a harmadik állambeli számára.

Mivel a beilleszkedési eljárás akár több, mint egy évig is eltarthat és különösen aggályos, hogy egyes tagállamokban a tartózkodási engedély és meghosszabbításának, vagy a huzamos tartózkodási engedély megadásának feltétele is lehet mindenképpen felvetődik a nemzetközi emberi jogi rendelkezésekbe ütközés lehetősége.⁵⁰ Az Európai Bíróság több ügyben is vizsgálta a beilleszkedési követelmények kérdését. Az Imran ügyben⁵¹ adott véleményében kifejtette, hogy ettől függővé tenni az engedélyek megadását és a családjegyesítést, mindenképpen az irányelv rendelkezéseibe ütközik. Álláspontja szerint ezeknek a feltételeknek a beilleszkedés megkönnyítését kell szolgálniuk az arányosság elvének figyelembevételével.

Továbbra is kérdéses azonban, hogy beilleszkedési intézkedésről vagy a beilleszkedési feltételről kell beszélni a tagállamok gyakorlatát illetően.

Ahogy azt a Bíróság a P és S ügyben⁵² is kimondta, a beilleszkedéssel kapcsolatos intézkedések lényegében a nyelvtudás, valamint a társadalomra vonatkozó ismeretek elsajátítására, illetve az ismeretekről való számot adás kötelezettségére vonatkoznak. Ezek az intézkedések a Bíróság szerint pedig hasznosak, hiszen például az adott ország nyelvére és társadalmára vonatkozó ismeretek szükségesek az integrálódáshoz.⁵³ Nem vitatható, hogy a fo-

⁴⁹ Chakroun-ügy, 48.pont.

⁵⁰ Érintett emberi jogi rendelkezések: Az Európai Unió Alapjogi Chartájának 9. cikke a házassághoz és a családalapításhoz való jogról, az Alapjogi Charta 33. cikke, a család és a munka.

⁵¹ C-155/11. sz. ügy, Bibi Mohammad Imran kontra Minister van Buitenlandse Zaken, 2011. június 10-én hozott végzés [EBHT 2011., I-5095.]

⁵² C-579/13. sz. ügy, P és S kontra Commissie Sociale Zekerheid Breda és College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Amstelveen ügye, 2015. június 4-i ítélet.

⁵³ A Bíróság C-579/13. sz. P és S kontra Commissie Sociale Zekerheid Breda és College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Amstelveen ügye, 42., 47. pont.

gadó állam nyelvére és társadalmára vonatkozó ismeretek megszerzése nagymértékben megkönnyíti a harmadik országok állampolgárai és a hazai állampolgárok közötti kommunikációt és elősegíti a szociális kapcsolatok kialakítását is. Az sem vitatható, hogy a fogadó állam nyelvének elsajátítása megkönnyíti a harmadik országbeli állampolgárok számára a munkához és a szakképzéshez való hozzájutást.

A Bíróság megítélése szerint ezek a rendelkezések az egyenlő bánásmód elvébe se ütköznek, hiszen, amíg a hazai állampolgárokról feltételezhető, hogy rendelkeznek ilyen készségekkel és ismeretekkel, a harmadik országok állampolgáiról ugyanez nem mondható el. Ezért a tagállami hatóságok pont az egyenlőbb társadalmi helyzet megteremtése érdekében kénytelenek a harmadik állambeliek vonatkozásában ilyen feltételeket előírni. Azt kell megállapítani, hogy önmagában az ilyen kötelezettség nem hogy nem sodorja veszélybe az irányelv által követett célok megvalósítását, de éppen azok megvalósítását segíti elő.

Az iránymutatás mindenesetre kifejti, hogy ezen követelmények megléte ideális esetben nem lehet abszolút feltétele a családegyesítési jog gyakorlásának, viszont támogatandó az a tagállami gyakorlat, mely bizonyos erőfeszítéseket akként értékeli a családegyesítő részéről, hogy hajlandóak beilleszkedni – pl. nyelvtanfolyamon vagy a beilleszkedést segítő egyéb kurzusokon vesznek részt. Az eltérő tagállami megközelítések tudomásulvétele mellett is elvárja a tagállamoktól a családegyesítés céljának mindenekelőtt való szem előtt tartását.

A családtagok jogai

Az irányelv rendelkezik a családtagokat megillető jogosultságokról is. Ezek között találjuk a családtag tartózkodási engedélyhez való jogát, a munkavállalási jogot, az oktatáshoz és vállalkozáshoz való jogot a családegyesítést követően.⁵⁴

A 13. cikk (2) bekezdése értelmében a tagállamoknak legalább egy évig érvényes, megújítható tartózkodási engedélyt kell biztosítaniuk a családtagok számára. A családtagok tartózkodási engedélyének időtartama elvben nem lépheti túl a családegyesítő tartózkodási engedélyének lejáratát.⁵⁵

A családtag számára biztosított munkavállalási jogot korlátozhatják a tagállamok, meghatározva munkavállalói tevékenység gyakorlásának feltételeit és a jogosult családtagok körét is.

Mindazonáltal a Bizottság azt javasolja iránymutatásában, hogy mint a beilleszkedést segítő eszközt, a tagállamok csak szükséges mértékben korlátozzák a munkavállalás lehetőségét.⁵⁶

Helyet kap az irányelvben az önálló tartózkodási jog biztosításának kérdése is, mely csak közvetett módon kapcsolódik a családegyesítéshez. Ez a jogosultság a családtag saját jogon a tagállamban való tartózkodását teszi lehetővé. Mindazonáltal ahogy Gyeney is megjegyzi⁵⁷ a családegyesítő után érkező családtag egyik integrálódást segítő eszköze is lehet az, hogy lehetősége van autonóm jogon is a tagállam területén való tartózkodásra. Megadásának feltételeit, illetve időtartamát ugyanakkor a tagállamok szabadon határozhatják meg és döntésük során széleskörű mérlegelési joggal bírnak. Az irányelv vonatkozó rendelkezése szerint a házastárs, az élettárs, illetve a nagykorúságát elért gyermek legkésőbb öt év után – vagy

⁵⁴ Az Irányelv 14. cikkében foglaltak szerint.

⁵⁵ Az Iránymutatás 5.1. pontja.

⁵⁶ Az Iránymutatás 5.2. pontja.

⁵⁷ GYENEY, 2007. 98.

szükség esetén – jogosult az önálló tartózkodási jog elnyerésére.⁵⁸ A szükség esetei megint csak pontosításra szorultak. Az irányelv rendelkezései szerint ide tartozik a kapcsolat felbomlása (megözvegyülés, különélés, válás vagy elsőfokú felmenők vagy leszármazottak halála) és egyéb különösen nehéz körülmények esete.⁵⁹

Az iránymutatás ezt kísérli meg pontosítani, amikor a különösen nehéz körülmények alatt olyan családi helyzetet ért, mely vagy a család felbomlása miatt áll elő, vagy a családon belüli erőszak minősített eseteiben. Így ide tartoznak a nők és a gyermekek elleni erőszak és a kényszerházasság bizonyos esetei, a női nemi szervek megcsönkítésének veszélye, vagy az olyan esetek, amikor a személy különösen nehéz családi helyzetbe kerülne, amennyiben kénytelen lenne visszatérni a származási országába.⁶⁰

A nemzetközi védelem alá esők helyzetére vonatkozó speciális előírások

Menekültek

Az irányelv V. fejezete több eltérést állapít meg a családdegysítési jog gyakorlásában akkor, ha menekültek számára kívánják biztosítani azt. Ezek a rendelkezések kedvezőbb feltételeket teremtenek a menekültek családdegysítése esetén. Ezek az eltérések részletes kötelezettségeket írnak elő a tagállamok számára, és ezeknek megfelelő, pontosan meghatározott egyéni jogokat állapítanak meg a menekültek számára. A kötelezettségek értelmében a tagállamok mérlegelési jogkör nélkül kötelesek kedvezőbb feltételekkel engedélyezni a családdegysítést a menekültek bizonyos családtagjai esetében. Így a tagállamok nem írhatják elő a menekült, illetve családtagja/családtagjai számára, hogy bizonyítékot szolgáltatassanak arra nézve, hogy a menekült megfelel-e a követelményeknek, vagyis rendelkezik szálláshellyel, betegbiztosítással, elégséges forrásokkal, és elegendő a beilleszkedéssel kapcsolatos intézkedéseknek. Az irányelv a jogosult családtagok körét is kiszélesíti és lehetővé teszi „egyéb” családtagok esetében is a családdegysítés engedélyezését, amennyiben azok a menekült elartottjai. Az irányelv külön rendelkezik arról is, hogy a hivatalos iratok hiánya önmagában nem lehet a kérelem elutasításának oka, és kötelezi a tagállamokat arra, hogy ilyen esetekben más bizonyítékokat vegyenek figyelembe a családi kapcsolat vizsgálata során.⁶¹

Oltalmazottak

Az irányelv szerint kiegészítő védelemre jogosult oltalmazottak, bár szintén nemzetközi védelmet kapnak, a jogállásuk mégis jóval kedvezőtlenebb, mint a menekülteké és más harmadik állambelieké. Az irányelv 3. cikk (2) bekezdése ugyanis kizárja ezen személyek vonatkozásában az irányelv alkalmazását.

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 családdegysítési jogot. A Bizottság úgy véli, hogy a kiegészítő védelmet élvező személyek humanitárius védelmi szükségletei nem különböznek a menekültekétől, így 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” részeként átdolgozott 2011/95/EU kvalifikációs irányelv is megerősíti. Ezzel ellentétben több tagállam, így Né-

⁵⁸ Az Irányelv 15. cikke.

⁵⁹ Az Iránymutatás 5.3. pontja.

⁶⁰ Az Iránymutatás, 5.3. pont.

⁶¹ Az Iránymutatás 6.1.2. pontja.

metország is úgy döntött, hogy további szigorításokat vezet be a kiegészítő védelemre jogosultak családegyesítési jogát illetően.⁶²

Az Iránymutatás hatása

A 2014-ben elfogadott iránymutatás nem tekinthető kötelező uniós jogforrásnak. Az iránymutatásban rögzített javaslatok és az irányelv rendelkezéseihez fűzött magyarázatok semmiképp nem kötelezik a tagállamokat. Ebben a tekintetben az Európai Bíróság döntései tekinthetők mérvadónak és irányadónak. Így az iránymutatás a Bizottság jogilag nem kötelező „véleményének, ajánlásának” tekinthető. Funkciója, hogy magyarázatot adjon, illetve egyértelműsítse az irányelv szövegét, figyelembe véve a Bíróság joggyakorlatát. Másrészt nem kötelező jelleggel az irányelv szövegét értelmezze a Bíróság esetjogának fényében. Nem utolsó sorban pedig ajánlásokat fogalmazzon meg Bizottság részéről a tagállamok számára az irányelv megfelelő átültetéséhez és érvényesítéséhez. Mivel az iránymutatás csak javaslatokat tehet a tagállamok számára gyakorlatuk átalakítására, annál nyomatékosabb hatása lehet az Európai Bíróság joggyakorlatának akkor, amikor a családegyesítést érintő ügyekben kötelező ítéletet hoz.

Az irányelv alkalmazása az Európai Bíróság gyakorlatában

A Bizottság iránymutatásának elkészítésekor nagyban támaszkodott az Európai Bíróságnak a családegyesítési irányelvet értelmező ítéleteire.

Az első kapcsolódó ügyben, az Európai Parlament v. Tanács ügyben,⁶³ a Bíróság pontosan meghatározta az irányelv tartalmát és meg kívánta szabni a tagállamok irányelvhez kapcsolódó mérlegelési jogát is.

A Bíróság összességében úgy vélte, hogy a családegyesítési irányelv megfelel az Emberi Jogok Európai Egyezménye 8. cikkében foglalt, a családi élet tiszteletben tartásához való jognak, mivel ez a jog nem értelmezhető úgy, hogy szükségszerűen kötelezi a tagállamot a területén történő családegyesítés engedélyezésére.⁶⁴ A vizsgált rendelkezés fenntartja a tagállam mérlegelési szabadságát, amelyet a nemzeti jogszabályokban meghatározott feltétel vizsgálatára korlátoz, és amely vizsgálatra a tagállamnak különösen az irányelv 5. cikke (5) bekezdésében rögzített elv tiszteletben tartásával kell sort kerítenie. Az irányelv 5. cikkének (5) bekezdése értelmében a tagállamok kötelesek megfelelő figyelmet fordítani a kiskorú gyermek mindenkifelett való érdekeire.⁶⁵ Így tehát amellet, hogy az irányelv a tagállamok számára széleskörű mozgásteret biztosít, a pontos és pozitív kötelezettségeket is rögzít, melyek előírják a családegyesítő bizonyos családtagjai családegyesítésének engedélyezését.

A másik jelentős ítélet a Chakroun-ügyben⁶⁶ született, ahol a Bíróság kimondta, hogy az irányelvben foglalt feltételeket és kivételeket úgy kell értelmezni és alkalmazni, hogy az ne veszélyeztesse a családegyesítés fő célját. Az irányelvet az emberi jogoknak megfelelően kell értelmezni, különösen a családi élethez való jog fényében, melyet az Emberi Jogok Európai

⁶² A német Asylpakets II (menekültekre vonatkozó törvénycsomag) 2018 augusztusáig felfüggesztette a kiegészítő védelemre jogosultak családegyesítésének lehetőségét.

⁶³ A Bíróság C-540/03 sz., Európai Parlament kontra az Európai Unió Tanácsa ügyben, 2006. június 27-i ítélet (EBHT 2006 p. I-5769.)

⁶⁴ Európai Parlament kontra az Európai Unió Tanácsa ügy, Az ítélet 66. pontja.

⁶⁵ Európai Parlament kontra az Európai Unió Tanácsa ügy, Az ítélet 73. pontja.

⁶⁶ C-578/08. sz. ügy, Rhimou Chakroun kontra Minister van Buitenlandse Zaken, 2010. március 4-i ítélete. (EBHT 2010 I-01839)

Egyezménye és az EU Alapjogi Chartája is elismer.⁶⁷ A tagállamok a mérlegelési hatáskörüket semmiképp sem használhatják az irányelv céljainak megghiúsítására.

Ebben az ügyben a Bíróság az elégséges források követelményéről is állást foglalt. Döntése szerint a tagállami hatóságok a továbbiakban nem utasíthatják el a családegyesítési kérelmet csak azon az alapon, hogy a kérelmező nem rendelkezik a törvényben meghatározott fix keresettel. A minimum bevétel összege referenciaként működhet, és annak alapulvételével dönthet a hatóság arról, hogy a kérelmező képes-e a saját és családtagjai eltartására.⁶⁸

Néhány esetben a Bíróság az irányelv személyi körével kapcsolatos értelmezési vitában kellett, hogy döntést hozzon. A Dereci-ügy⁶⁹ jelentősége abban állt, hogy a Bíróság ebben az ügyben tette egyértelművé, hogy az irányelv nem alkalmazható azokra az uniós polgárokra, akik harmadik állambeli családtagjaikkal kívánnak együtt élni az Unió területén.⁷⁰

A Bíróság ezt követően az ún. vegyes nemzetiségű családok esetében is állást foglalt a 2012-es O and S ügyben,⁷¹ ahol a szülők harmadik állambeliek voltak és a gyermek uniós polgár. A Bíróság ebben az esetben úgy döntött, hogy a szülők hivatkozhatnak a családegyesítési irányelvre. Mindazonáltal a Bizottság nem foglalt állást abban a kérdésben, hogy mi a helyzet akkor, ha az érintett személy uniós polgár és egy harmadik állam állampolgára is egyben.

A Kahveci-ügyben⁷² a Bíróság ugyanis arról rendelkezett, hogy EU/török szabályok, melyek a török munkavállaló családtagjaira vonatkoznak ugyanúgy alkalmazandók a kettős állampolgárokra is. A kérdés nyilvánvalóan csak akkor merül fel, ha a kettős állampolgár uniós polgár saját állampolgársága szerinti tagállamban él. Hiszen azon uniós polgárok, akik sajátjuktól eltérő tagállamban tartózkodnak az uniós polgárok szabad mozgásával foglalkozó irányelv jóval kedvezőbb családegyesítési szabályait alkalmazhatják.

A P and S ügyben⁷³ a Chakroun-ügyhöz hasonlóan a családegyesítési jog gyakorlása egyik feltételének vizsgálatára került sor. A Bíróság a beilleszkedési feltételek lehetséges diszkriminatív jellegéről kellett, hogy döntsön. A holland hatóságok állampolgársági beilleszkedési tanfolyamra kötelezték a harmadik állambeli felperest.⁷⁴ Ezt a felperes egészségügyi okokból ideiglenesen abbahagyta és a későbbiekben sem folytatta. A hatóságok újfent figyelmeztették a felperest arra, hogy kötelezettsége van a tanfolyam elvégzésére, valamint az állampolgársági vizsga letételére és ettől tették függővé a huzamos tartózkodási engedély megadását.⁷⁵ A kérdést előterjesztő bíróság szerint a nemzeti jog ugyan valóban támaszthat feltételeket a beilleszkedést illetően, ezek azonban nem tehetik lehetetlenné vagy rendkívül nehézé a „huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező” jogállás megszerzését vagy megtartását.⁷⁶ A tagállami bíróság márpedig nem zárta ki, hogy az állampolgári beilleszkedési kötelezettség ebben az esetben ezt kockáztatja.

⁶⁷ Chakroun-ügy, Az ítélet 44. pontja.

⁶⁸ Chakroun-ügy, Az ítélet 48. pontja.

⁶⁹ C-256/11. sz. Murat Dereci és társai v. Bundesministerium für Inneres ügy, 2011. november 15-i ítélet (EBHT 2011 I-11315.)

⁷⁰ Dereci-ügy, az ítélet 61. pontja.

⁷¹ C-356/11. sz. O. és S. kontra Maahanmuuttovirasto ügy, 2012. december 6-i ítélet, 68. pontja.

⁷² C-7/10. és C-9/10. Staatssecretaris van Justitie kontra Tayfun Kahveci és Osman Inan egyesített ügyek, 2012. március 29-i ítélet. 35. pontja.

⁷³ C-579/13. sz. P és S kontra Commissie Sociale Zekerheid Breda és College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Amstelveen ügy, 2015. június 4-i ítélet.

⁷⁴ P és S ügy, az ítélet 21. pontja.

⁷⁵ P és S ügy, az ítélet 22. pontja.

⁷⁶ P és S ügy, az ítélet 25-26. pontja.

Az Európai Bíróság ítéletében szintén azt hangsúlyozta, hogy a beilleszkedési követelmény alkalmazása nem hiúsíthatja meg a családegyesítést, illetve a harmadik állambeliek az Európai Unió területén való tartózkodását. Sokkal inkább a tagállamokban huzamosan tartózkodó, harmadik országbeli állampolgárok integrációját kell segítenie.⁷⁷

Összességében elmondható, hogy a Bíróság irányelvhez kapcsolódó ítéleteiben kitartott az irányelv feltételeinek és rendelkezéseinek szigorú és szűken vett értelmezése mellett, azaz hogy többször is hangsúlyozta, hogy az irányelv érvényesítése során folyamatosan tekintettel kell lenni az irányelv céljára, mely a családegyesítést törekszik támogatni. A tagállamok mérlegelési jogkörével kapcsolatban az irányelv számos kritikus rendelkezésének alkalmazásánál az arányosság elvének betartására, és az eset összes körülményeinek a vizsgálatára hívta fel a tagállamok figyelmét.

Következtetések

Az uniós törekvések megjelenésétől függetlenül és az Európai Unió néhány harmonizáló intézkedésén kívül a tagállamokban továbbra is egymástól teljesen eltérő rendelkezések szabályozzák a harmadik országok állampolgárainak jogi helyzetét, beleértve a tartózkodás és a honosítás lehetőségét is. Az egységes uniós jog hiánya egy újabb különbséget teremtett a tagállamok területén élők között, egyrészt fennmarad az uniós polgárok és a harmadik állambeliek közötti különbség, másrészt a harmadik állambeliek fragmentált tagállami szabályozása új differenciálódást eredményezett a nem uniós polgárok között.

Mindamellet a családegyesítés a családi élet lehetővé tételének szükséges eszköze. Segíti a harmadik országok állampolgárainak a tagállamba való beilleszkedését és garantálja a harmadik állambeliek családi élet tisztelgetben tartásához és családi életének védelméhez való emberi jogi egyezményekben biztosított jogát.

Az iránymutatás ezért pontosítja az irányelv személyi körét, mind a családegyesítő, mind az érintett családtagok vonatkozásában. Érinti az eljárás lebonyolításának kérdéseit, így az eljárás hosszára vonatkozó rendelkezéseket, illetve az eljárás során bemutatandó családi kapcsolatokat igazoló bizonyítékok kategóriáját is. Megvizsgálja a családegyesítési jog gyakorlásának feltételeit, így az integrációs előírásokat és az elegendő anyagi fedezet kritériumát. Az iránymutatás külön figyelmet szentel a tagállamokban kialakult belépési és tartózkodási feltételek vizsgálatának is. Összességében elmondható, hogy a Bizottság iránymutatása azokkal az irányelvi rendelkezésekkel foglalkozik, melyek tagállami átültetése a legtöbb problémát okozza a gyakorlatban. Ezen tényezők tekintetében sokkal pontosabb és következetesebb eljárást vár el a tagállamoktól. Az álláspontok a jövőben változhatnak, következésképpen ez egy dinamikus dokumentum és egy nyílt végű folyamat.

A családegyesítési jog jövője

Az ENSZ Menekültügyi Főbiztosa újfent felszólította az államokat egy sokkal gyorsabb és hatékonyabb családegyesítési eljárás bevezetésére Európában.⁷⁸ Ezzel párhuzamosan az Európai Bizottság 2016-ban a harmadik állambeliek családegyesítési jogának további szabályozását és pontosítását tervezi.⁷⁹ A dublini rendszer felülvizsgálata során a családtag fogalmát

⁷⁷ P és S ügy, az ítélet 48-49. pontja.

⁷⁸ Yermi BRENNER: A family reunification dilemma for the EU. <http://www.globalgovernmentforum.com/family-reunification-dilemma-for-eu/> (2016.09.27.)

⁷⁹ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international

kibővítenék és a család fogalmát is kiszélesítenék. Az új fogalom szerint családtagnak minősülnének a testvérek is, és családnak minősülne az az életközösség is, mely a tranzit országokban, a menekülés során alakult ki.⁸⁰

A Bizottság módosítási javaslatai megfelelnek annak az elképzelésnek, miszerint a családregyesítés célja a család egyben tartása, melyet lehetőség szerint az uniós jog keretei között is biztosítani kell.⁸¹ A Bizottság álláspontja szerint mindenképpen elkerülendő az, hogy a szétválasztott családtagok a legális jogi utat megkerülve keressenek kapcsolatot egy másik tagállamban élő családtagjaikkal. Ahogy a javaslat fogalmaz, meg kell akadályozni az irreguláris migrációs mozgásokat.⁸²

Ezzel szemben a tagállamok, különösen azok, amelyek elsődleges célpontjai a menekülteknek, az ellentétes álláspontot képviselik.

Egyes tagállamok új korlátozásokat vezettek be a menekültek családregyesítési jogát illetően. Dániában olyan új jogszabályt alkottak, mely elhalasztja a menekültek családregyesítését;⁸³ Németországban olyan változásokat vezettek be a menekült jogban, amely két évre megtölti a kiegészítő védelemre jogosultak számára a családregyesítést.⁸⁴ Ausztriában olyan törvényt fogadtak el, mely megnöveli a menekültek várakozási idejét a családregyesítésre.⁸⁵ Svédország szintén korlátozta a menekültek családregyesítési jogát, azzal az indokkal, hogy a családregyesítés lehetősége még kiszámíthatatlanabbá teszi a jelenlegi migrációs helyzetet, így drasztikusan csökkenteni kell a Svédországba érkező menedéket keresők számát.⁸⁶

Mindamellet, hogy a tagállamoknak a jelenlegi uniós rendelkezések szerint joguk van a családregyesítési jog korlátozására és ezzel a jelenlegi helyzetben egyre inkább élnek is, a családregyesítés joga uniós szinten elismert jogosultság. A családregyesítési jog ilyen irányú módosítása és korlátozása amellet, hogy csökkentheti a menedékkérők számát, azzal a veszéllyel is járhat, hogy azok számára, akik már a tagállam területén tartózkodnak megnehezíti a társadalomba történő beilleszkedést és végső soron a harmadik állambeliek uniós tartózkodását.

Mivel az iránymutatás nem kötelező jellegű a Bizottság iránymutatásának célja pont az, hogy egy sokkal átláthatóbb és hatékonyabb eljárási rendszert tegyen lehetővé a harmadik állambeliek számára valamennyi uniós tagállamban. Amennyiben annak javaslatait a tagállamok illetékes hatóságai és jogalkalmazói megfelelően alkalmazni tudják a harmadik állambeliek családregyesítési eljárásaiban a nem uniós polgárok és az uniós polgárok jogállása közötti különbség tovább csökkenhetne az Európai Unió újabb célkitűzését teljesítve ezzel.

protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast), Brussels, 4.5.2016, COM(2016) 270 final, 2016/0133 (COD). (továbbiakban: Javaslát)

⁸⁰ A Javaslát 3.5. pontja alapján.

⁸¹ <https://www.hrw.org/report/2015/11/16/europes-refugee-crisis/agenda-action> (2016.10.01.)

⁸² Communication from the Commission to the European Parliament and the Council towards a Reform of the Common European Asylum system and enhancing legal avenues to Europe, COM(2016) 197 final, Brussels, 6.4.2016. (2016. 10. 01.)

⁸³ BRENNER, 2016. (2016. 09. 27.)

⁸⁴ A német belügyminiszter úgy nyilatkozott, hogy a szíriai menekültek családregyesítési jogát mindenképpen korlátozni kell, mivel a német hatóságok képtelenek megbirkózni a jelenleginél kétszer vagy háromszor nagyobb menekülttömeeggel, melyek minden valószínűség szerint a családtagjaikkal megnövekedett menedékkérők esetében előfordulhat. Uo. 2016.

⁸⁵ Uo. 2016.

⁸⁶ Uo. 2016.

IMOLA SCHIFFNER

New Direction in the Family Reunification Procedure of non-EU Nationals
in the European Union

(Summary)

For the past 20 years, family reunification has been one of the main reasons for immigration into the EU. It is an entry channel enabling those who already reside legally in a Member State to be joined by their family members. Family reunification helps to create socio-cultural stability, facilitating the integration of third-country nationals residing in EU Member States, thus promoting economic and social cohesion – a fundamental EU objective.

The Directive on the right to family reunification establishes common rules for exercising the right to family reunification in the Member States. It determines the conditions under which family reunification is granted, establishes procedural guarantees and provides rights for the family members concerned. The European Court of Justice has underlined that Member States must apply the rules of the Directive in a manner consistent with the protection of fundamental rights, notably regarding the respect for family life and the principle of the best interests of the child. But the first report on the implementation of the Directive has shown a relatively low impact, partly due to the high degree of discretion given to Member States when setting the admission conditions. In 2011-2012, a broad public consultation on family reunification took place. As a result, in April 2014, the Commission adopted a Communication on guidance for application of Directive 2003/86/EC on the right to family reunification. It advises Member States in their implementation of the Directive in order to achieve a more consistent policy and practice across the EU.