PAOLO MENGOZZI
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2018. június 27.[1]

C-380/17. sz. ügy

Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
K,
B
H. Y.[2]
és a Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie
részvételével

(a Raad van State [államtanács, Hollandia] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal – A 2003/86/EK irányelv hatálya alóli kizártság – A nemzeti jog által közvetlenül és feltétel nélkül alkalmazandóvá tett uniós jogi rendelkezések – A Bíróság hatásköre – Családegyesítési jog – A menekültek számára előnyösebb szabályozás – A 12. cikk (1) bekezdésének harmadik albekezdése – Kérelem elutasítása – A kiegészítő védelmi jogállás megadását követő három hónapos határidő be nem tartása – Tájékoztató jellegű határidő”

I. Bevezetés

1. A Raad van State (államtanács, Hollandia) által előterjesztett jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelemben a Bíróságot egyrészt arra kérik, hogy döntsön a családegyesítési jogról szóló, 2003. szeptember 22-i 2003/86/EK tanácsi irányelv[3] értelmezésére irányuló hatáskörének fennállásáról egy olyan összefüggésben, amelyben annak ellenére, hogy az alapeljárásbeli helyzet kifejezetten ki van zárva az említett jogi aktus hatálya alól, a szóban forgó irányelvet átültető nemzeti jog egyoldalúan ki kívánta terjeszteni az irányelv hatályát az ilyen típusú helyzetekre. E kérdés merült fel a C-257/17. sz. C és A ügyben is, amelyben indítványom ugyanezen a napon kerül ismertetésre.

2. Másrészt a Bíróságot arra kérik, hogy döntsön a 2003/86 irányelv 12. cikke (1) bekezdésének harmadik albekezdésében szereplő három hónapos határidő jellegéről, különösen arról a kérdésről, hogy a nemzeti hatóságok jogosultak-e arra, hogy pusztán az említett határidő túllépése miatt elutasítsák a családegyesítési kérelmet.

1 Eredeti nyelv: francia.

2 2017. december 11-én a kérdést előterjesztő bíróság arról tájékoztatta a Bíróságot, hogy a holland bel- és igazságügyi államtitkár (a továbbiakban: államtitkár) visszavonta kérelmét a H. Y. felperest érintő ügyben, ugyanakkor jelezte, hogy fenntartja a K-val és B-vel kapcsolatos ügyre vonatkozó valamennyi kérdését.

3 HL 2003. L 251., 12. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 6. kötet, 224. o.

II. Jogi és ténybeli háttér

A. A nemzetközi jog

3. A gyermekek jogairól szóló, a Közgyűlés 1989. november 20-i 44/25. sz. határozatával aláírásra, megerősítésre és csatlakozásra megnyitott egyezmény (kihirdette: az 1991. évi LXIV. tv.) 3. cikkének (1) bekezdése szerint „minden, a gyermeket érintő [döntésben] a gyermek mindenek felett álló érdekét veszik figyelembe elsősorban”.

4. A Rómában 1950. november 4-én aláírt, az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény (kihirdette: 1993. évi XXXI. tv., a továbbiakban: EJEE) „Magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jog” című 8. cikkének (1) bekezdése értelmében:

„Mindenkinek joga van arra, hogy magán- és családi életét, lakását és levelezését tiszteletben tartsák”.

B. Az uniós jog

5. Az Európai Unió Alapjogi Chartájának [4] (a továbbiakban: Charta) „A magán- és a családi élet tiszteletben tartása” című 7. cikke a következőképpen rendelkezik:

„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét, otthonát és kapcsolattartását tiszteletben tartsák”.

6. A Charta 24. cikkének (2) és (3) bekezdése a következőket mondja ki:

„(2) A hatóságok és a magánintézmények gyermekekkel kapcsolatos tevékenységében a gyermek mindenek fölött álló érdekének kell az elsődleges szempontnak lennie.

(3) Minden gyermeknek joga van ahhoz, hogy mindkét szülőjével rendszeres, személyes és közvetlen kapcsolatot tartson fenn, kivéve ha ez az érdekeivel ellentétes.”

7. A 2003/86 irányelv meghatározza azokat a feltételeket, amelyek mellett a harmadik országoknak a tagállamok területén jogszerűen tartózkodó állampolgárai gyakorolhatják családegyesítési jogukat. Ez az irányelv – (2) preambulumbekezdésének megfelelően – tiszteletben tartja az alapvető jogokat, többek között a számos nemzetközi okmányban, így különösen az EJEE fent hivatkozott 8. cikkében és a Charta fent hivatkozott 7. cikkében említett, a családi élet tiszteletben tartásához való jogot.

8. A 2003/86 irányelv (8) preambulumbekezdése szerint „[k]ülönös figyelmet kell fordítani a menekültek helyzetére, a tekintetben, hogy milyen okok miatt kellett országukat elhagyniuk, és milyen okok akadályozták meg azt, hogy ott rendes családi életet éljenek. Ezért előnyösebb feltételeket kell megállapítani családegyesítési joguk gyakorlására.”

9. A 2. cikk b) pontja szerint:

„Ezen irányelv alkalmazásában:

b) »menekült«: egy harmadik ország olyan állampolgára vagy egy olyan hontalan személy, aki – a New Yorkban 1967. január 31-én aláírt jegyzőkönyvvel módosított, a menekültek jogállásáról szóló, 1951. július 28-i genfi egyezmény értelmében – menekültstátusszal rendelkezik”.

4 HL 2012. C 326., 391. o.

10. A 2003/86 irányelv 3. cikke (2) bekezdésének c) pontja szerint „[e]zt az irányelvet nem kell alkalmazni, ha a családegyesítő:

c) számára a tagállamban való tartózkodást – a tagállamok nemzetközi kötelezettségeivel, nemzeti jogszabályaival vagy gyakorlatával összhangban – helyettesítő védelem alapján engedélyezték, vagy ezen az alapon való tartózkodás engedélyezéséért folyamodik, és a státusáról szóló határozatra vár."

11. A 2003/86 irányelv 5. cikkének (5) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „[a] kérelem elbírálása során a tagállamok megfelelő figyelmet fordítanak a kiskorú gyermekek érdekeire".

12. A 2003/86 irányelv 7. cikkének (1) bekezdése kimondja:

„Amikor a családegyesítési kérelmet benyújtják, az érintett tagállam előírhatja a kérelmet benyújtó személy számára, hogy szolgáltasson bizonyítékot arra nézve, hogy a családegyesítő rendelkezik a következőkkel:

a) az ugyanabban a régióban egy hasonló család számára szabványosnak tekintett, az érintett tagállamban hatályos általános egészségügyi és biztonsági előírásoknak megfelelő szálláshely;

b) saját maga és családtagjai számára az érintett tagállamban az állampolgárok számára általában biztosított valamennyi kockázatra kiterjedő betegségbiztosítás [helyesen: egészségbiztosítás];

c) az érintett tagállam szociális segélyek rendszeréhez [helyesen: szociálissegély-rendszeréhez] történő folyamodás nélkül a saját maga és családtagjai eltartásához elégséges állandó és rendszeres források. A tagállamok e forrásokat jellegükre és rendszerességükre hivatkozással értékelik, és figyelembe vehetik a nemzeti minimálbér és minimálnyugdíj szintjét, valamint a családtagok számát."

13. A 2003/86 irányelv „Menekültek családegyesítése" című V. címben szereplő 12. cikke (1) bekezdésének első és harmadik albekezdése értelmében:

„A 7. cikktől eltérve, a tagállamok nem írják elő a menekült, illetve családtagja/családtagjai számára, hogy a […] családtagokra vonatkozó kérelem tekintetében bizonyítékot szolgáltassanak arra nézve, hogy a menekült megfelel a 7. cikkben megállapított követelményeknek.

[…]

A tagállamok előírhatják a menekült számára, hogy tegyen eleget a 7. cikk (1) bekezdésében említett feltételeknek, ha a családegyesítésre irányuló kérelmet nem nyújtják be a menekültstátus megadása után három hónapon belül."

14. A 2003/86 irányelv 17. cikke pontosítja:

„A tagállamok megfelelően figyelembe veszik az érintett személy családi kapcsolatainak jellegét és szilárdságát, a tagállamban való tartózkodásának időtartamát és a származási országával való családi, kulturális és társadalmi kapcsolatai fennállását, amennyiben egy kérelmet elutasítanak, tartózkodási engedélyt visszavonnak, vagy annak megújítását megtagadják, vagy amennyiben úgy határoznak, hogy a családegyesítő vagy családtagjai kiutasítását rendelik el".

15. 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 szóló, 2011. december 13-i 2011/95/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv[5] 2. cikkének f) pontja szerint:

„Ezen irányelv alkalmazásában az alábbi fogalommeghatározások alkalmazandók:

f) »kiegészítő védelemre jogosult személy«: olyan harmadik országbeli állampolgár vagy hontalan személy, aki nem minősül menekültnek, de akivel kapcsolatban megalapozott okokból azt kell feltételezni, hogy származási országába, illetőleg hontalan személy esetében a korábbi szokásos tartózkodási helye szerinti országba való visszatérése esetén a 15. cikk szerinti súlyos sérelem elszenvedése tényleges veszélyének lenne kitéve; valamint akire a 17. cikk (1) és (2) bekezdése nem vonatkozik, és nem tudja vagy az ilyen veszélytől való félelmében nem kívánja ezen ország védelmét igénybe venni”.

C. A holland jog

16. A Raad van State (államtanács) szerint a három hónapot meghaladó tartózkodás célját szolgáló vízum kiadása iránti, az alapeljárásban szereplőhöz hasonló kérelem a menekült vagy a kiegészítő védelem jogosultja családegyesítési célú beutazási és tartózkodási kérelmének minősül. Az ilyen kérelmet a külföldön tartózkodó családtag javára, illetve abban az esetben nyújtják be, ha a családtag a családegyesítővel együtt utazott be Hollandiába. A kérelem benyújtását követően az államtitkár a menedékjog alapján hivatalból tartózkodási engedélyt biztosíthat e családtag számára.

17. A 2000. november 23-i wet tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet, Vreemdelingenwet 2000 (a külföldiekről szóló törvény általános felülvizsgálatáról szóló törvény, a továbbiakban: Vw 2000) 29. cikkének (4) bekezdése a következőképpen rendelkezik: „a 28. cikk szerinti, határozott időre szóló tartózkodási engedély a 2. bekezdés értelmében vett olyan családtagnak is kiadható, aki nem kizárólag a 28. cikk szerinti tartózkodási engedélynek az 1. bekezdés szerinti külföldi számára történő kiállítását követő három hónapon belül utazott utána, ha e három hónapon belül e családtag ideiglenes tartózkodási engedélyt kérelmezett, vagy számára ilyen engedélyt kérelmeztek”.

III. Az alapeljárások, az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések és a Bíróság előtti eljárás

18. K és B felperesek (a továbbiakban: K és B vagy K és B felperesek) harmadik ország (Eritrea) állampolgárai. K és B egy Hollandiában tartózkodó harmadik országbeli állampolgár (a továbbiakban: FG családegyesítő) házastársa, illetve 2014. július 1-jén született kiskorú gyermeke. FG családegyesítő 2014. szeptember 23. óta menedékjogon alapuló határozott időre szóló tartózkodási engedéllyel rendelkezik (a továbbiakban: menedékjogon alapuló tartózkodási engedély). E menedékjogon alapuló tartózkodási engedély kiegészítő védelmet biztosít számára.

19. Egy harmadik személy szervezettel, a Vluchtelingen Werk Nederlanddal[6] folytatott beszélgetésből FG családegyesítő először azt a következtetést vonta le, hogy nincs értelme családegyesítési kérelmet benyújtani. Ugyanakkor FG családegyesítő végül benyújtott ilyen kérelmet K és B javára a Vw 2000 29. cikkének 2. és 4. bekezdése alapján, de határidőn kívül.[7]

5 HL 2011. L 337., 9. o.; helyesbítés: HL 2017. L 167., 58. o.

6 Független szervezet, amely a menekültek és a kiegészítő védelemben részesülők érdekeit képviseli Hollandiában.

7 A kérelmet 2015. január 22-én nyújtották be, vagyis egy hónappal a 2003/86 irányelvben előírt három hónapos határidő lejárta után.

20. 2015. április 20-i és 2015. november 8-i határozatával az államtitkár helybenhagyta az FG családegyesítő által K és B javára benyújtott családegyesítési kérelem elutasítását, azzal az indokkal, hogy azt nem a három hónapos határidőn belül nyújtották be, valamint hogy a késedelem nem volt menthető a VW 2000 29. cikkének 2. és 4. bekezdése alapján.

21. 2016. június 24-i ítéletével a rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (Amszterdamban eljáró hágai bíróság, Hollandia; a továbbiakban: elsőfokú bíróság) megalapozatlannak nyilvánította a K és B által a családegyesítési kérelmüket elutasító határozat ellen benyújtott keresetet.

22. K és B felperes fellebbezést nyújtott be az elsőfokú bíróság ítélete ellen a kérdést előterjesztő bírósághoz. Először azt kifogásolják, hogy az elsőfokú bíróság nem ismerte el, hogy a három hónapos határidő túllépése menthetőségének értékelését a határidő céljára és indokára figyelemmel kell elvégezni. Másodszor, K és B szerint az elsőfokú bíróság tévesen alapította arra az ítéletét, hogy FG családegyesítő tudta, hogy a kérelmet a három hónapos határidőn belül kell benyújtania, valamint hogy pontosabban kellett volna tájékozódnia a családegyesítési kérelem említett határidő lejárta előtti benyújtásának lehetőségéről. K és B harmadszor azt kifogásolja, hogy az elsőfokú bíróság nem ismerte el, hogy a 2003/86 irányelv 12. cikke (1) bekezdésének harmadik albekezdésében szereplő határidőre nem lehet kizáró okként hivatkozni, valamint hogy az államtitkárnak értékelése során figyelembe kellett vennie az arányosság elvét. Ezenfelül a 2003/86 irányelv 5. cikke (5) bekezdésének és 17. cikkének megfelelően az értékelésnél figyelembe kellett venni a gyermek mindenek felett álló érdekét. Negyedszer K és B előadja, hogy az elsőfokú bíróság tévesen nem vette figyelembe azt, hogy a családegyesítés érdekében a három hónapot meghaladó időtartamú tartózkodásra jogosító vízum kiadása iránti rendes kérelemre utalás ellentétes a 2003/86 irányelv célkitűzésével és hatékony érvényesülésével.

23. A kérdést előterjesztő bíróság először a Bíróság hatáskörének kérdését veti fel, mivel a 2003/86 irányelv kizárja hatálya alól a kiegészítő védelemben részesített személyeket. Noha ugyanis a holland jogalkotó hivatkozott az irányelv rendelkezéseire, az Unió érdeke az, hogy az uniós jogból átvett rendelkezéseket egységesen értelmezzék.[8] A kérdést előterjesztő bíróság kiemeli, hogy a 2012. október 18-i Nolan ítélet (C-583/10, a továbbiakban: Nolan ítélet, EU:C:2012:638) szerint nem uniós érdek a jogi aktus egységes értelmezése az olyan belső helyzetre nézve, amely kifejezetten ki van véve e jogi aktus hatálya alól.[9] A kérdést előterjesztő bíróság számára nem egyértelmű, hogy a Nolan ítélet a továbbiakban is alkalmazandó-e, mivel az említett ítélet nem olyan helyzetre vonatkozik, amelyben az uniós jogot közvetlenül és feltétlenül alkalmazhatónak nyilvánították.[10] Mindazonáltal az említett ítéletre a Bíróság a továbbiakban nem hivatkozott, többek között a nagytanácsban hozott 2016. november 15-i Ullens de Schooten ítéletben (C-268/15, EU:C:2016:874) sem, a kérdést előterjesztő bíróság ezért kívánja megtudni, hogy a Nolan ítélet eredményezheti-e azt, hogy a Bíróság megállapítja hatáskörének hiányát az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdés megválaszolására.

24. Másodszor, a kérdést előterjesztő bíróság a 2003/86 12. cikke (1) bekezdése harmadik albekezdésének értelmezésével kapcsolatban fogalmaz meg kérdést. A kérdést előterjesztő bíróság szerint abban az esetben, ha a családegyesítési kérelmet határidőn kívül nyújtják be, és a határidő túllépése nem menthető, mivel annak oka FG családegyesítőnek tudható be, e kérelmet érdemben nem vizsgálják; az államtitkár tehát nem veszi figyelembe a 2003/86 irányelv 5. cikke (5) bekezdésének (a gyermek mindenek felett álló érdekének figyelembe vétele) és 17. cikkének (az egyéni körülmények figyelembe vétele) rendelkezéseit. A kérdést előterjesztő bíróság ugyanakkor úgy véli, hogy a 2003/86 irányelv 12. cikke (1) bekezdése harmadik albekezdésének pontosabb értelmezésére van szükség K és B felperesek kifogásainak értékelése céljából.

8 A kérdést előterjesztő bíróság itt a 2012. október 18-i Nolan ítéletre (C-583/10, EU:C:2012:638, 46. pont), a 2013. november 7-i Roméo ítéletre (C-313/12, EU:C:2013:718, 22. pont), valamint a 2016. június 16-i Rodríguez Sánchez ítéletre (C-351/14, EU:C:2016:447, 61. és 62. pont) hivatkozik.

9 Lásd ebben az értelemben: Nolan ítélet (53–56. pont).

10 Lásd ebben az értelemben: Nolan ítélet (52. pont).

25. E körülmények között a Raad van State (államtanács) úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

„1) A [2003/86 irányelv] 3. cikke (2) bekezdésének c) pontjára és a [Nolan] ítéletre […] tekintettel a Bíróság rendelkezik-e hatáskörrel arra, hogy az ezen irányelv rendelkezéseinek értelmezése iránt a holland bíróság által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdéseket megválaszolja olyan jogvitában, amely kiegészítő védelemben részesülő személy családtagjának tartózkodási jogára vonatkozik, ha ezt az irányelvet a kiegészítő védelemben részesülőkre közvetlenül és feltétlenül alkalmazandónak nyilvánították a holland jogban?

2) Ellentétes-e a […] 2003/86/EK […] irányelv […] rendszerével az alapeljárás tárgyát képezőhöz hasonló, olyan nemzeti rendelkezés, amely szerint az V. fejezet kedvezőbb rendelkezései szerinti családegyesítés figyelembevétele iránti kérelem elutasítható kizárólag azért, mert nem a 12. cikk (1) bekezdésének harmadik albekezdésében említett határidőn belül nyújtották be?

Van-e jelentősége e kérdés megválaszolása szempontjából annak, hogy az említett határidő túllépése esetén – függetlenül attól, hogy elutasítást követően kerül-e erre sor, vagy sem – családegyesítés iránti kérelmet lehet benyújtani, amelynél vizsgálják, hogy teljesülnek-e a [2003/86] irányelv 7. cikkében rögzített feltételek, és figyelembe veszik az [említett irányelv 5. cikkének] (5) bekezdésében és a [17. cikkében] említett érdekeket és körülményeket?”

26. A jelen ügyben írásbeli észrevételeket K és B felperesek, a holland kormány és az Európai Bizottság terjesztett elő.

27. A C-257/17. sz. C és A üggyel közösen 2018. március 19-én tartott tárgyaláson C és A felperesek, valamint K és B felperesek, továbbá a holland kormány és a Bizottság ismertették szóbeli észrevételeiket.

IV. Elemzés

A. A Bíróság hatásköréről

28. FG családegyesítő menedékjogon alapuló tartózkodási engedéllyel rendelkezik, amely kiegészítő védelmet biztosít számára. A 2003/86 irányelv alapján családegyesítési kérelmet nyújtott be K és B felperesek javára.

29. A 2003/86 irányelv 3. cikke (2) bekezdése c) pontjának egyértelmű szövege kimondja, „[hogy ezt] az irányelvet nem kell alkalmazni, ha a családegyesítő […] számára a tagállamban való tartózkodást – a tagállamok nemzetközi kötelezettségeivel, nemzeti jogszabályaival vagy gyakorlatával összhangban – helyettesítő védelem alapján engedélyezték”[11]. FG családegyesítőre tehát nem terjed ki a 2003/86 irányelv tárgyi hatálya.[12]

30. Mindazonáltal a holland jogalkotó egyoldalúan úgy döntött, hogy a kiegészítő védelemben részesülő személyekre és családtagjaikra a menekültek családegyesítésére vonatkozó, a 2003/86 irányelv V. fejezetében szereplő előnyösebb rendelkezéseket alkalmazza, köztük a kérdést előterjesztő bíróság által előterjesztett második kérdés tárgyát képező 12. cikket.[13] A jelen ügy a nemzeti jog által szabályozott helyzet. Másként fogalmazva: a holland szabályozás, a Vw 2000 tárgyi hatályának a kiegészítő védelemben részesülő személyekre való kiterjesztéséről van szó. E körülmények között azt kell megvizsgálni, hogy igazolt-e a feltett kérdésekben említett rendelkezések Bíróság általi értelmezése, és hogy ennélfogva meg kell-e állapítani a Bíróság hatáskörének fennállását, amint azt a kérdést előterjesztő bíróság, a holland kormány és az alapeljárás felperesei állítják, ezzel szemben pedig a Bizottság vitatja.

31. Az EUMSZ 267. cikknek megfelelően a Bíróság a Szerződések és az uniós intézmények jogi aktusai értelmezése vonatkozásában rendelkezik hatáskörrel előzetes döntés meghozatalára. Ebből következően kizárólag a nemzeti bíróság feladata annak eldöntése, hogy az ügy sajátos jellemzőire tekintettel az ítélet meghozatalához szükség van-e az előzetes döntéshozatalra, és hogy a Bíróság elé terjesztett kérdések relevánsak-e.[14] Következésképpen, ha a nemzeti bíróságok által feltett kérdések uniós jogi rendelkezés értelmezésére vonatkoznak, a Bíróság főszabály szerint köteles határozatot hozni.[15]

32. E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy a Bíróság már több alkalommal megállapította, hogy hatáskörrel rendelkezik az uniós jogi rendelkezésekre vonatkozó, előzetes döntéshozatal iránti kérelmekről való döntésre olyan helyzetekben, amikor az alapeljárás tárgyát képező tények nem tartoznak az uniós jog hatálya alá. Uniós érdek ugyanis az uniós aktus valamely rendelkezése és az e rendelkezést átültető, és azt az ezen aktus hatályát meghaladóan alkalmazhatóvá tévő nemzeti jog értelmezéseinek egységességére ügyelni.

11 Eredetileg a családegyesítési jogról szóló tanácsi irányelvre irányuló 1999. december 1-jei javaslat (COM (1999) 638 végleges) jogot biztosított a kiegészítő védelemben részesülő személyek számára a családtagok családegyesítéséhez. 2000. szeptember 6-án plenáris ülésen elfogadott véleményével az Európai Parlament támogatta e javaslat általános megközelítését és főbb irányvonalait, de a kiegészítő védelem valamilyen formájában részesülő személyek kizárása céljából az irányelvtervezet hatályának szűkítését kérte (19. sz. módosítás). A Bizottság ennek következtében módosította a javaslatot, azzal az indokkal, hogy még nem létezik a „kiegészítő védelemben részesülő személy” harmonizált fogalma: lásd a családegyesítés jogról szóló módosított tanácsi irányelvre irányuló bizottsági javaslatot [COM (2000) 624 végleges].

12 Ebből azonban nem szabad azt a következtetést levonni, hogy a 2003/86 irányelv arra kötelezi a tagállamokat, hogy tagadják meg a családegyesítési jogot a kiegészítő védelemben részesülő személyektől. A lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek tömeges beáramlása esetén nyújtandó átmeneti védelem minimumkövetelményeiről, valamint a tagállamok e személyek befogadása és a befogadás következményeinek viselése tekintetében tett erőfeszítései közötti egyensúly előmozdítására irányuló intézkedésekről szóló, 2001. július 20-i 2001/55/EK tanácsi irányelv (HL 2001. L 212., 12. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 4. kötet, 162. o.) kifejezetten megengedi az ideiglenes védelemben részesülő személyek számára, hogy a családtagok egyesüljenek. Lásd még ebben az értelemben a Tanácshoz és az Európai Parlamenthez intézett, a családegyesítési jogról szóló 2003/86/EK irányelv alkalmazásához nyújtott iránymutatásról szóló bizottsági közleményt [a továbbiakban: az iránymutatásról szóló bizottsági közlemény) – COM (2014) 210 final, 2014. április 3., 6.2. pont, 25. o].

13 Ez nem egyedi eset. A Tanácshoz és az Európai Parlamenthez intézett, a családegyesítési jogról szóló 2003/86/EK irányelv alkalmazásáról szóló bizottsági jelentés [COM (2008) 610 végleges, 2008. október 8., 5. o.] szerint a Cseh Köztársaság, az Észt Köztársaság, a Francia Köztársaság, a Luxemburgi Nagyhercegség, a Holland Királyság, az Osztrák Köztársaság, a Portugál Köztársaság, a Finn Köztársaság és a Svéd Királyság a fent említett kizárás ellenére alkalmazza az irányelvet a kiegészítő védelemben részesülő személyekre. Az iránymutatásról szóló bizottsági közleményben [COM (2014) 210 final, 2014. április 3. {lásd 6.2. pont, 25. o.}] a Bizottság arra ösztönzi a tagállamokat, hogy fogadjanak el olyan szabályokat, amelyek hasonló jogokat biztosítanak a menekültek és az ideiglenes vagy kiegészítő védelemben részesülő személyek számára, mivel védelmi szükségleteik nem különböznek.

14 Lásd ebben az értelemben: 1990. október 18-i Dzodzi ítélet (C-297/88 és C-197/89, EU:C:1990:360, 33. pont); 2011. július 7-i Agafiței és társai ítélet (C-310/10, EU:C:2011:467, 24. és 25. pont); 2011. december 21-i Cicala ítélet (C-482/10, EU:C:2011:868, 15. pont).

15 Lásd ebben az értelemben: 1990. október 18-i Dzodzi ítélet (C-297/88 és C-197/89, EU:C:1990:360, 35. pont); 2006. március 16-i Poseidon Chartering ítélet (C-3/04, EU:C:2006:176, 15. pont); 2010. október 28-i Volvo Car Germany ítélet (C-203/09, EU:C:2010:647, 24. pont); 2011. július 7-i Agafiței és társai ítélet (C-310/10, EU:C:2011:467, 26. pont); 2011. december 21-i Cicala ítélet (C-482/10, EU:C:2011:868, 16. pont).

33. Ebben az összefüggésben a Bíróság megállapította, hogy az, hogy a Bíróság uniós jogi rendelkezéseket értelmezzen olyan helyzetekben, amelyek nem tartoznak az uniós jog hatálya alá, igazolt abban az esetben, ha e rendelkezéseket a nemzeti jog közvetlenül és feltétel nélkül alkalmazhatóvá tette az ilyen helyzetekre, az ilyen helyzetek és az uniós jog hatálya alá tartozó helyzetek azonos módon történő kezelésének biztosítása érdekében.[16] A Bíróságnak tehát ellenőriznie kell, hogy vannak-e olyan, kellően pontos információk, amelyek alapján megállapítható, hogy a belső jog közvetlenül és feltétel nélkül hivatkozik az uniós jogra. A Bíróság lényegileg csupán a nemzeti bíróság által az előzetes döntéshozatalra utaló határozatban szolgáltatott közlések alapján tudja meghatározni azt, hogy hatáskörrel rendelkezik-e az elé terjesztett kérdések megválaszolására.[17]

34. Kétségtelen, hogy a Nolan ítélet alapján nem erősíthető meg, illetve nem feltételezhető az ahhoz fűződő bizonyos uniós érdek létezése, hogy egységesen értelmezzék az uniós jogalkotó által elfogadott aktus rendelkezéseit egy olyan területen, amelyet az uniós jogalkotó kizárt ezen aktus hatálya alól.[18] E logika szerint ugyanis „[h]a […] az uniós jogalkotó egyértelműen hivatkozik arra, hogy az általa elfogadott aktus nem alkalmazandó valamely meghatározott területen, […] lemond az e kizárt területre vonatkozó jogszabályok egységes értelmezéséről és alkalmazásáról”.[19]

35. A 2017. október 19-i Solar Electric Martinique ítélet (C-303/16, a továbbiakban: Solar Electric Martinique ítélet, EU:C:2017:773), amely szintén egy uniós irányelv hatálya alóli kifejezetten kizárt helyzetre vonatkozott,[20] ugyanakkor álláspontom szerint módosította a Nolan ítélet indokolásának egyes elemeit. A Solar Electric Martinique ítélet 29. pontjában ugyanis a Bíróság pontosította, hogy „[a]z ahhoz fűződő uniós érdek fennállása, hogy – a jövőbeli eltérő értelmezések elkerülése érdekében – [a szóban forgó irányelv fogalmait] egységesen értelmezzék, *bizonyosan elképzelhető*”[21]. Bár a Nolan ítélet alapján arra lehetett gondolni, hogy az ilyen érdek megszűnik az uniós jogalkotó által alkalmazott kifejezett kizárás esetén, a Solar Electric Martinique ítélet nem erősítette meg ezt az értelmezést. Továbbra is egy irányelv hatálya alól kifejezetten kizárt helyzet esetén úgy tűnik, a 2018. június 27-i SGI és Valériane ítélet (C-459/17 és C-460/17) végleg elveti a korábban a Nolan ítéletben követett megközelítést, azt mondva ki, hogy az említett kifejezett kizártság ellenére fennáll *bizonyos* ahhoz fűződő *uniós érdek*,[22] hogy a jövőbeli eltérő értelmezések elkerülése érdekében az uniós jog rendelkezéseit vagy az abból átvett fogalmakat egységesen értelmezzék, függetlenül attól, hogy azokat milyen körülmények között kell alkalmazni, amennyiben a belső jog közvetlenül és feltétel nélkül hivatkozik az irányelv azon rendelkezésére, amelynek értelmezését a Bíróságtól kérik.[23]

36. A jelen ügyben is ez a helyzet.

37. A kérdést előterjesztő bíróság által szolgáltatott információk ugyanis kellően pontosak, és azt támasztják alá, hogy a nemzeti jog – az uniós jognak megfelelően – közvetlenül és feltétel nélkül hivatkozik az utóbbira. A kérdést előterjesztő bíróság ily módon pontosítja, hogy a holland rendeletek és törvények a menekültek és a kiegészítő védelemben részesülő személyek családegyesítésére vonatkozó közös rendszert hoznak létre. Az államtitkár szerint e döntés indoka az, hogy a Holland Királyság azonos joghatásokat fűz a kiegészítő védelemből következő menedékjogon alapuló

16 Lásd ebben az értelemben: 1995. március 28-i Kleinwort Benson ítélet (C-346/93, EU:C:1995:85, 16. pont); 2011. december 21-i Cicala ítélet (C-482/10, EU:C:2011:868, 17. és 19. pont); 2012. október 18-i Nolan ítélet (45. és 47. pont); 2017. október 19-i Solar Electric Martinique ítélet (C-303/16, EU:C:2017:773, 25. és 27. pont).

17 Lásd ebben az értelemben: 2016. május 12-i Sahyouni végzés (C-281/15, EU:C:2016:343, 27. és 29. pont); a Solar Electric Martinique ügyre vonatkozó indítványom (C-303/16, EU:C:2017:507, 33. pont).

18 Lásd ebben az értelemben: 2012. október 18-i Nolan ítélet (53., 54. és 56. pont).

19 Lásd ebben az értelemben: 2012. október 18-i Nolan ítélet (55. pont).

20 Egy, a közös hozzáadottértékadó-rendszerről szóló, 2006. november 28-i 2006/112/EK tanácsi irányelv (a továbbiakban: héairányelv) területi hatálya alóli kifejezett kizárásról volt szó, de ez a Nolan ítéletben szereplő tárgyi hatály alóli kizártságtól való eltérés nem releváns; lásd a Solar Electric Martinique ügyre vonatkozó indítványom (C-303/16, EU:C:2017:507, 49. pont).

21 Kiemelés tőlem.

22 Kiemelés tőlem.

23 Lásd ebben az értelemben: 2018. június 27-i SGI és Valériane ítélet (C-459/17 és C-460/17, 27. és 28. pont). Ez az ítélet – a Solar Electric Martinique ítélethez hasonlóan – egy, a héairányelv területi hatálya alóli kizárásra vonatkozott.

tartózkodási engedélyhez és a menekült jogállásból következő menedékjogon alapuló tartózkodási engedélyhez. A kérdést előterjesztő bíróság, a holland kormány, valamint K és B felperesek úgy vélik, hogy a holland jogalkotó közvetlenül és feltétel nélkül alkalmazhatóvá tette a 2003/86 irányelv V. fejezetét azon helyzetekre, amelyek ezen irányelv 3. cikke (2) bekezdésének c) pontja alapján nem tartoznak az uniós jog hatálya alá. A kérdést előterjesztő bíróság ebből arra következtet, hogy az említett irányelv analógia útján alkalmazandó a kiegészítő védelemben részesülő személyekre.

38. Végül, ha a Bíróság a jelen ügyben nem rendelkezne hatáskörrel a 2003/86 irányelv 12. cikke (1) bekezdése harmadik albekezdésének értelmezésére, akkor a kérdést előterjesztő bíróság kénytelen lenne azt maga értelmezni az alapjogvita eldöntése céljából. A gyakorlatban az uniós jogi rendelkezés nemzeti bíróság általi értelmezése kihatással lehetne e jog tartalmára, és érezhetően eltérő irányba vezethetne, mint amelyet esetleg a Bíróság követne. Ezenfelül elrettenthetné a szóban forgó tagállam nemzeti bíróságait attól, hogy a jövőben ilyen kérdést terjesszenek a Bíróság elé. Mindenesetre az a fogalom, amelynek értelmezését a kérdést előterjesztő bíróság kéri, az uniós jog hatálya alá tartozik, és alkalmazandó az ezen irányelv hatálya alá tartozó helyzetben.

39. Következésképpen úgy vélem, hogy fennáll az egységes uniós értelmezéshez fűződő uniós érdek, egyrészt az uniós jog eltérő értelmezésének elkerülése érdekében, másrészt pedig azért, mert nem szabad eltérően kezelni azokat a helyzeteket, amelyeket valamely tagállam az uniós joghoz való igazolás érdekében választott. E megfontolásokra figyelemmel fennáll a vitatott rendelkezések egységes értelmezéséhez fűződő uniós érdek. Ezenfelül a kérdést előterjesztő bíróság által szolgáltatott információk kellően pontosak, és azt támasztják alá, hogy a nemzeti jog az uniós jognak megfelelően közvetlenül és feltétel nélkül hivatkozik az utóbbira.

40. E körülmények között azt javaslom, hogy a Bíróság állapítsa meg, hogy hatáskörrel rendelkezik az előterjesztett kérdések megválaszolására.

B. A 2003/86 irányelv 12. cikke (1) bekezdésének harmadik albekezdésében előírt három hónapos határidő értelmezéséről

1. Előzetes észrevételek

41. Előzetesen ki kell emelni, hogy a 2003/86 irányelv által elismert és szabályozott családegyesítési jog sajátos részét képezi a családi élet tiszteletben tartásához való jognak, amely az EJEE 8. cikkében és a Charta 7. cikkében megállapított alapvető jogok közé tartozik, és amely ekként az Európai Unió jogi szabályozásának védelme alatt áll.[24] A családi élet tiszteletben tartásához való alapvető jog és a családegyesítési jog között fennálló közvetlen kapcsolatot különösen a 2003/86 irányelv (2) preambulumbekezdése ismeri el.[25]

42. Ezzel összefüggésben a Bíróság tehát kifejezetten megerősítette, hogy a 2003/86 irányelv rendelkezéseit az alapvető jogok, különösen pedig a családi élet tiszteletben tartásának úgy az EJEE-ben, mint a Chartában elismert jogának fényében kell értelmezni.[26] A Charta 7. cikkét a gyermek mindenek felett álló – a 24. cikkének (2) bekezdésében elismert – érdekének figyelembevételére vonatkozó kötelezettséggel összefüggésben kell olvasni, figyelembe véve a gyermeknek a szülőjével való

24 Lásd ebben az értelemben: 2006. június 27-i Parlament kontra Tanács ítélet (C-540/03, EU:C:2006:429, 52. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat), továbbá a Noorzia ügyre vonatkozó indítványom (C-338/13, EU:C:2014:288, 20. pont).

25 Lásd a jelen indítvány 7. pontját.

26 Lásd ebben az értelemben: 2010. március 4-i Chakroun ítélet (C-578/08, EU:C:2010:117, 44. pont), valamint a Noorzia ügyre vonatkozó indítványom (C-338/13, EU:C:2014:288, 22. pont).

rendszeres és személyes kapcsolattartásra vonatkozó – ugyanezen cikk (3) bekezdésében kifejezett – szükségét.[27] A Bíróság azt is megállapította, hogy a részes államoknak pozitív szellemben, emberiességgel és kellő gondossággal kell megvizsgálniuk bármely gyermeknek vagy szüleinek családegyesítés céljából a részes államba való beutazása vagy onnan való kiutazása iránti kérelmét.[28]

43. Kétségtelen, hogy a Chartának a családi életnek a gyermek szempontjából való fontosságát hangsúlyozó 7. és 24. cikke nem értelmezhető oly módon, hogy az államokat megfosztja a családegyesítési kérelmek mérlegelésének az államok rendelkezésére álló lehetőségétől.[29] Ugyanakkor egy ilyen vizsgálat során, amely többek között megállapítja, hogy teljesülnek-e a 2003/86 irányelvben előírt feltételek, ezen irányelv rendelkezéseit a Charta 7. cikkének, valamint 24. cikke (2) és (3) bekezdésének fényében kell értelmezni és alkalmazni, amint az egyébként az említett irányelv (2) preambulumbekezdéséből, továbbá 5. cikkének (5) bekezdéséből is kiderül, amely arra kötelezi a tagállamokat, hogy a szóban forgó családegyesítési kérelmeket az érintett gyermekek érdekeinek figyelembevételével vizsgálják a családi élet elősegítése érdekében.[30]

44. Emlékeztetek arra, hogy a Bíróság megerősítette, hogy egyes nemzetközi okmányok – különösen a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya[31] (kihirdette: 1976. évi 8. tvr.) és a gyermek jogairól szóló egyezmény – azok közé az emberi jogok védelmére vonatkozó nemzetközi okmányok közé tartozik, amelyeket a Bíróság figyelembe vesz a közösségi jog általános elveinek alkalmazásakor. A gyermek jogairól szóló egyezmény a hivatkozott egyéb nemzetközi okmányokhoz hasonlóan valamennyi tagállamot köti.[32]

45. A Bíróság kiemelte továbbá, hogy a tagállamok csak oly módon élhetnek a számukra a 2003/86 irányelv rendelkezései által biztosított esetleges mérlegelési mozgástérrel, hogy az ne veszélyeztesse az ezen irányelvnek a családegyesítés elősegítésére irányuló célját, valamint hatékony érvényesülését.[33]

46. Emellett a Bíróság véleménye szerint a 2003/86 irányelv 17. cikkéből – amely előírja, hogy „a tagállamok megfelelően figyelembe veszik az érintett személy családi kapcsolatainak jellegét és szilárdságát, a tagállamban való tartózkodásának időtartamát és a származási országával való családi, kulturális és társadalmi kapcsolatai fennállását”, amennyiben egy családegyesítés iránti kérelmet elutasítanak – az következik, hogy a tagállamok kötelesek a családegyesítési kérelem egyéni elbírálására.[34]

47. A kérdést előterjesztő bíróság által előterjesztett második kérdést az ítélkezési gyakorlatban kimondott fent említett elvek fényében kell megválaszolni.

27 Lásd ebben az értelemben: 2006. június 27-i Parlament kontra Tanács ítélet (C-540/03, EU:C:2006:429, 57. és 58. pont); 2009. december 23-i Detiček ítélet (C-403/09 PPU, EU:C:2009:810, 54. pont); 2012. december 6-i O és társai ítélet (C-356/11 és C-357/11, EU:C:2012:776, 76. pont); a gyermek jogairól szóló egyezmény (kihirdette: 1991. évi LXIV. tv.) 9. cikkének (1) bekezdése.

28 Lásd ebben az értelemben: 2006. június 27-i Parlament kontra Tanács ítélet (C-540/03, EU:C:2006:429, 57. pont), valamint a gyermek jogairól szóló egyezmény 10. cikkének (1) bekezdése.

29 Lásd ebben az értelemben: 2006. június 27-i Parlament kontra Tanács ítélet (C-540/03, EU:C:2006:429, 59. pont); 2012. december 6-i O és társai ítélet (C-356/11 és C-357/11, EU:C:2012:776, 79. pont).

30 Lásd ebben az értelemben: 2012. december 6-i O és társai ítélet (C-356/11 és C-357/11, EU:C:2012:776, 80. pont).

31 A Közgyűlés 1966. december 16-i 2200 A (XXI) határozatával elfogadott, valamint aláírásra, megerősítésre és csatlakozásra megnyitott egyezségokmány.

32 Lásd ebben az értelemben: 2006. június 27-i Parlament kontra Tanács ítélet (C-540/03, EU:C:2006:429, 35–38. pont).

33 Lásd ebben az értelemben: 2010. március 4-i Chakroun ítélet (C-578/08, EU:C:2010:117, 43. pont); 2012. december 6-i O és társai ítélet (C-357/11 és C-357/11, EU:C:2012:776, 74. pont); 2015. július 9-i K és A ítélet (C-153/14, EU:C:2015:453, 50. pont), a Noorzia ügyre vonatkozó indítványom (C-338/13, EU:C:2014:288, 25. pont).

34 Lásd analógia útján: 2010. március 4-i Chakroun ítélet (C-578/08, EU:C:2010:117, 48. pont); 2015. július 9-i K és A ítélet (C-153/14, EU:C:2015:453, 58. és 59. pont); a Noorzia ügyre (C-338/13, EU:C:2014:288; 26. pont) és a Dogan ügyre (C-138/13, EU:C:2014:287, 57. pont) vonatkozó indítványom.

2. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdésről

48. Nem vitatott, hogy a jelen ügyben a K és B felperesek javára előterjesztett családegyesítési kérelmet a Vw 2000 29. cikkének 2. és 4. bekezdésében előírt, a 2003/86 irányelv 12. cikke (1) bekezdése harmadik albekezdésének átültetését képező, a menekült jogállás megadását követő három hónapos határidőn (a továbbiakban: három hónapos határidő) kívül terjesztették elő.[35]

49. A nemzeti jogban a 2003/86 irányelv 12. cikke (1) bekezdésének harmadik albekezdésén alapuló családegyesítési kérelem benyújtására vonatkozó három hónapos határidő tiszteletben tartását az említett kérelem elfogadhatósági feltételeként írták elő. A kérdést előterjesztő bíróság pontosítja, hogy e vizsgálat keretében a családegyesítési kérelmet nem a 2003/86 irányelv 5. cikkének (5) bekezdése (vagyis nem veszik figyelembe a gyermek mindenek felett álló érdekét) és 17. cikke (vagyis nem veszik figyelembe az egyéni körülményeket) fényében vizsgálják.[36] A kérdést előterjesztő bíróság szerint a Vw 2000 29. cikkének 2. és 4. bekezdése semmilyen lehetőséget nem biztosít az érdekek kivételes jelleggel történő mérlegelésére vagy az enyhítés más formáira.

50. Az államtitkár ugyanakkor értékeli, hogy az emberiességre tekintettel menthető-e a három hónapos határidő túllépése, de nem mérlegeli az érdekeket, és nem vizsgálja, hogy a határidő túllépésének oka észszerűen az érintett családegyesítőnek vagy családtagjának tulajdonítható-e. Ugyanakkor abban az esetben, ha a kérelmet nem az előírt határidőn belül nyújtották be, és az államtitkár nem tekinti úgy, hogy a határidő túllépése menthető jellegű, e kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasítja. Az államtitkár nem veszi figyelembe továbbá sem a 2003/86 irányelv 5. cikke (5) bekezdésének, sem 17. cikkének rendelkezéseit.

51. Ezzel szemben a kérdést előterjesztő bíróság szerint a menekültnek – akár a három hónapos határidőnek az államtitkár értékelése szerint nem menthető túllépését követően, akár anélkül – lehetősége van arra, hogy a 2003/86 irányelv szerint rendes eljárás keretében rendes, három hónapot meghaladó tartózkodás célját szolgáló vízum iránti kérelmet nyújtson be családegyesítés céljából. Az államtitkár szerint mivel FG családegyesítő túllépte a három hónapos határidőt, a továbbiakban nem hivatkozhat ezen irányelv V. fejezetének előnyösebb rendelkezéseire. Ebben az esetben az államtitkár azt vizsgálja, hogy teljesültek-e az említett irányelv 7. cikke (1) bekezdésének feltételei; ugyanakkor mentesítheti a menekült családegyesítőt az állandó és rendszeres forrásokkal való rendelkezés és az illetékek megfizetésének kötelezettsége alól, megvizsgálva ugyanakkor a kérelmet az EJEE 8. cikke szempontjából is.

52. Kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság mindenekelőtt annak eldöntését igényli, hogy a 2003/86 irányelvvel ellentétes-e az olyan nemzeti rendelkezés, amely azt mondja ki, hogy egy ezen irányelv V. fejezetének előnyösebb rendelkezései alapján benyújtott családegyesítés iránti kérelmet el lehet utasítani mint elfogadhatatlant, pusztán azzal az indokkal, hogy azt a három hónapos határidőn túl nyújtották be. Ezt követően a kérdést előterjesztő bíróság azt kívánja megtudni, hogy e határidő túllépése esetén – függetlenül attól, hogy elutasítást követően kerül-e erre sor, vagy sem – lehet-e családegyesítés iránti kérelmet benyújtani, amelynek keretében vizsgálják, hogy teljesülnek-e az említett irányelv 7. cikkében rögzített feltételek, és figyelembe veszik az említett irányelv 5. cikkének (5) bekezdésében és 17. cikkében említett érdekeket és körülményeket.

53. A kérdést előterjesztő bíróság a 2003/86 irányelv 12. cikke (1) bekezdése harmadik albekezdésének két értelmezését vázolja fel. Az első értelmezés alapján a kérdést előterjesztő bíróság úgy véli, hogy a 12. cikk (1) bekezdésének harmadik albekezdéséből az vezethető le, hogy az azt a feltételt vezette be, amely szerint a családegyesítési iránti kérelmet három hónapos határidőn belül kell benyújtani. Szemben a 2003/86 irányelv 7. cikkével, a három hónapos határidő nem olyan nyitott norma,

35 A családegyesítési kérelmet a menedékjogon alapuló tartózkodási engedély megadását követő négy hónap elteltével nyújtották be.

36 A kérdést előterjesztő bíróság szerint a határidő túllépésének menthetőségét nem lehet értékelni a három hónapos határidő céljára és indokára tekintettel, mivel e vizsgálat keretében az értékelés során nincs helye semmilyen mérlegelésnek.

amelynek tartalmát a nemzeti jogban kell pontosan meghatározni, mint az e cikkben szereplő követelményekét, amelyeket a Bíróság a 2010. március 4-i Chakroun ítéletben (C-578/08, EU:C:2010:117) és a 2016. április 21-i Khachab ítéletben (C-558/14, EU:C:2016:285) értelmezett. A Bíróság a 2003/86 irányelv 7. cikke (1) bekezdése c) pontjának értékelésekor figyelembe vette az arányosság elvét és ezen irányelv 17. cikkét. A 12. cikk (1) bekezdésének harmadik albekezdése láthatóan nem igényel sem érdemi vizsgálatot, sem az érdekek mérlegelését, amennyiben e követelmény nem teljesül. Ezzel szemben a kérdést előterjesztő bíróság által felvázolt második értelmezés a 2003/86 irányelv 5. cikke (5) bekezdésének és 17. cikkének együttes értelmezéséből ered. Ezen értelmezés szerint a kérelem benyújtása és annak vizsgálata során a tagállamoknak megfelelően figyelembe kell venniük a kiskorú gyermek érdekét, továbbá az említett kérelem elutasítása esetén értékelniük kell a családegyesítő vagy a családegyesítési jog jogosultjának egyéni körülményeit.

54. Teljes mértékben egyetértek e második értelmezéssel.

55. Mielőtt kitérnék ezekre a 2003/86 irányelv 12. cikke (1) bekezdésének harmadik albekezdésében szereplő három hónapos határidő tartalmára és jellegére vonatkozó kérdésekre, fel kell idézni az említett cikk összefüggését.

56. A 2003/86 irányelv a családegyesítés két rendszerét különbözteti meg: egyrészt a harmadik országbeli állampolgárokat célzó rendes rendszert, amelynek tárgyi feltételeit többek között ezen irányelv 7. cikke sorolja fel, másrészt pedig a menekültek családegyesítésére vonatkozó „előnyösebb”[37] vagy „kedvezményes”[38] rendszert, amelynek feltételeit a 2003/86 irányelv, és különösen ezen irányelv 12. cikke (1) bekezdésének értelmezni kért harmadik albekezdése határozza meg. Az utóbbi cikk szerves részét képezi az említett irányelv V. fejezetének, és az irányelv (8) preambulumbekezdésének fényében – figyelemmel a menekültek helyzetére – lehetővé teszi, hogy rájuk különös figyelmet fordítsanak, és ennek alapján számukra előnyösebb feltételeket írjanak elő családegyesítési joguk gyakorlásához. Ezen irányelv szerkezete megerősíti ezt a menekültek részére biztosított előnyösebb szabályozást, mivel több rendelkezés – többek között az említett irányelv 10. cikke, 11. cikkének (2) bekezdése, valamint 12. cikkének (1) és (2) bekezdése[39] – eltér ugyanezen irányelv rendes rendszerétől.

57. E szempontból, amennyiben egy menekült családegyesítő családegyesítési kérelmet nyújt be a 2003/86 irányelv 12. cikke (1) bekezdésének első albekezdése alapján, akkor „[a] 7. cikktől eltérve [mentesül az alól, hogy] bizonyítékot [szolgáltasson] arra nézve, hogy […] megfelel a 7. cikkben megállapított követelményeknek”. A menekült családegyesítőkre alkalmazandó rendszer jelentősen egyszerűsített, így tehát fokozottabban védi a családegyesítési jogukat.

58. Ugyanakkor ha a családegyesítési kérelmet nem a 2003/86 irányelv 12. cikke (1) bekezdésének harmadik albekezdésében szereplő három hónapos határidőn belül nyújtják be, az említett cikk úgy rendelkezik, hogy „a tagállamok *előírhatják* a menekült számára, hogy *tegyen eleget* a[z irányelv] 7. cikk[ének] (1) bekezdésében említett feltételeknek.[40] A menekült családegyesítőnek ilyen esetben bizonyítékot kell szolgáltatnia arra, hogy rendelkezik szabványosnak tekintett szálláshellyel, betegségbiztosítással, illetve elégséges, állandó és rendszeres forrásokkal.

37 Lásd ebben az értelemben: EJEB, 2014. július 10., Mugenzi kontra Franciaország, 52701/09. sz. kérelem, (ECLI:CE:ECHR:2014:0710JUD005270109), 54. §: a Bíróság emlékeztet arra, hogy a család egysége a menekült lényeges joga, valamint hogy a családegyesítés alapvető annak érdekében, hogy lehetővé tegyék az üldöztetések elől menekülő személyek számára normális élet folytatását. Arra is emlékeztet, hogy elismerte, hogy az ilyen nemzetközi védelem megszerzése az érintett személyek kiszolgáltatottságának bizonyítéka. Nemzetközi és európai léptékű konszenzus áll fenn azzal kapcsolatban, hogy a menekültekre előnyösebb családegyesítési eljárást kell alkalmazni, mint az egyéb külföldi személyekre, amint az a menekültügyi főbiztos megbízásából, valamint a 2003/86 irányelvben szereplő szabályokból kitűnik.

38 Bot főtanácsnok A és S ügyre vonatkozó indítványa (C-550/16, EU:C:2017:824, 29. pont).

39 E cikkek a 2003/86 irányelv 4., 5., 7. és 8. cikkétől térnek el.

40 Kiemelés tőlem.

59. Ez nem azt jelenti, hogy a kérelmet *ipso iure* el lehet utasítani a három hónapos határidő túllépését követően, hanem pusztán azt, hogy a tagállamok – továbbra is a 2003/86 irányelv 12. cikke (1) bekezdésének harmadik albekezdése alapján benyújtott családegyesítési kérelem vizsgálatának keretében – előírhatják a menekült családegyesítő számára, hogy feleljen meg az ezen irányelv 7. cikkének (1) bekezdésében előírt tárgyi feltételeknek. Az említett irányelv 12. cikke (1) bekezdésének harmadik albekezdésében előírt három hónapos határidő túllépése tehát nem olyan eljárási következményeket von maga után, mint a családegyesítési kérelem elfogadhatatlansága és az új kérelem benyújtásának szükségessége a 2003/86 irányelv által kialakított rendes rendszer rendelkezései alapján, hanem esetleges anyagi jogi következményeket, vagyis annak puszta lehetőségét, hogy a tagállamok kizárólag az említett irányelv 7. cikkének (1) bekezdésében előírt feltételek teljesítését írják elő.

60. Másként fogalmazva: a családegyesítési kérelmet és így a 2003/86 irányelv 7. cikke (1) bekezdése alkalmazási feltételeinek teljesülését az ezen irányelv V. fejezete alapján benyújtott kérelem keretében vizsgálják.

61. E megközelítést véleményem szerint megerősítik a 2003/86 irányelv, különösen a menekültekre vonatkozó rendelkezések által elérni kívánt célkitűzések.

62. Először ugyanis nem szabad szem elől téveszteni, hogy a 2003/86 irányelv célja értelmében „a családegyesítés a családi élet lehetővé tételének szükséges eszköze”, különösen a menekültek esetében, akiknek személyes helyzete „akadályozza azt, hogy rendes családi életet éljenek”.[41] Ily módon mind a határidő esetleges túllépéséhez kapcsolódó indokokat, mind az ezen irányelv 7. cikkének (1) bekezdésében szereplő feltételek teljesülését meg kell vizsgálni a 2003/86 irányelv által a menekültek számára biztosított előnyösebb szabályozás szempontjából. Ez az előnyösebb szabályozás azokhoz a menekülteket érintő gyakorlati nehézségekhez kapcsolódik, amelyek eltérnek a más külföldieket érintő nehézségektől.[42]

63. A tagállamok számára biztosított mérlegelési mozgástér nem veszélyeztetheti a 2003/86 irányelvnek a családegyesítés elősegítésére irányuló célját, valamint hatékony érvényesülését.[43]

64. Márpedig, ha azt írják elő egy, a 2003/86 irányelv 12. cikke (1) bekezdésének harmadik albekezdésében előírt három hónapos határidőt túllépő menekült családegyesítő számára, hogy nyújtson be új családegyesítési kérelmet az ezen irányelv rendelkezéseinek rendes rendszere szerint, az ellentétes lenne a menekültek eredetileg privilegizált családegyesítési jogának hatékonyságával, valamint megfosztaná tényleges érvényesülésüktől a fogalmilag kiszolgáltatottabb menekült családegyesítőkre irányuló V. fejezet előnyösebb szabályokat tartalmazó rendelkezéseit.

65. Másodszor, amint arra a jelen indítvány 41–47. pontjában emlékeztettem, a 2003/86 irányelv rendelkezéseit a Charta 7. cikkének, valamint 24. cikke (2) és (3) bekezdésének fényében kell értelmezni és alkalmazni, amint az egyébként a 2003/86 irányelv (2) preambulumbekezdéséből és 5. cikkének (5) bekezdéséből is kitűnik. Az említett irányelv 12. cikke (1) bekezdésének harmadik albekezdésében előírt három hónapos határidő esetleges túllépéséhez kapcsolódó esetleges indokokat, valamint az ugyanezen irányelv 7. cikkének (1) bekezdésében hivatkozott feltételeket tehát a 2003/86 irányelv 5. cikkének (5) bekezdése és 17. cikke fényében kell megvizsgálni.

41 A 2003/86 irányelv (4) és (8) preambulumbekezdése.

42 Lásd ebben az értelemben: az Európai Unióban élő harmadik országbeli állampolgárok családegyesítési jogáról szóló zöld könyv (2003/86/EK irányelv) [COM (2011)735 végleges], 4.2. pont, „Menedékjoggal kapcsolatos egyéb kérdések”, 7. o.

43 Lásd a jelen indítvány 45. pontját.

66. Ily módon a tagállamoknak – amellett hogy saját nemzeti jogukat az uniós joggal összhangban kell értelmezniük – azt is biztosítaniuk kell, hogy a másodlagos uniós jog valamely szabályának ne olyan értelmezését vegyék alapul, amely ellentétes az uniós jogrend révén védelemben részesített alapvető jogokkal. [44]

67. Ennélfogva a 2003/86 irányelv 12. cikke (1) bekezdésének harmadik albekezdése nem értelmezhető és alkalmazható oly módon, hogy ez az alkalmazás sértse a Charta fent hivatkozott rendelkezéseiben rögzített alapvető jogokat.

68. Harmadszor, a 2003/86 irányelv rendszertani értelmezéséből kitűnik, hogy ezen irányelv 5. cikkének (5) bekezdése és 17. cikke kötelező „horizontális" rendelkezések. [45] Ezeket a családegyesítési kérelem minden, akár eljárási, akár érdemi vizsgálata során vezérelvként kell alkalmazni az irányelv valamennyi rendelkezése, így a három hónapos határidő tiszteletben tartása kapcsán is. Ily módon az uniós jogalkotó azt írja elő a tagállamok számára, hogy „megfelelő figyelmet [fordítsanak] a kiskorú gyermekek érdekeire". [46] Ezt az értelmezést megerősíti a 2003/86 irányelv családegyesítési kérelem benyújtásának és vizsgálatának feltételeiről szóló 11. cikkének (1) bekezdése is, amely emlékeztet arra, hogy e kérelem vizsgálata során a nemzeti hatóságoknak tiszteletben kell tartaniuk ezen irányelv 5. cikkének rendelkezéseit, köztük az említett cikk (5) bekezdésében szereplő gyermek mindenek felett álló érdekének elvét.

69. Ezenfelül a családegyesítési kérelem 2003/86 irányelv (8) preambulumbekezdésének fényében értelmezett 12. cikke (1) bekezdésének harmadik albekezdésén alapuló vizsgálata során figyelembe kell venni „[a menekültek különös figyelmet igénylő helyzetét]". A családegyesítési kérelem vizsgálata során a nemzeti hatóságok kötelesek egyedi jelleggel vizsgálni a családegyesítési kérelmeket, vagyis eseti megközelítést alkalmazva [47] kimerítő jelleggel értékelni az egyes ügyek valamennyi releváns körülményét, [48] a kérelem elutasítása esetében figyelembe véve […] az érintett személy családi kapcsolatainak jellegét és szilárdságát, a tagállamban való tartózkodásának időtartamát és a származási országával való családi, kulturális és társadalmi kapcsolatainak [49] fennállását". [50] Közelebbről, e vizsgálat keretében a nemzeti hatóságoknak figyelembe kell venniük az azon három hónapos határidőre vonatkozóan rendelkezésre álló valamennyi információt, amelyen belül a menekült családegyesítőnek be kell nyújtania családegyesítési kérelmét, így ezen információk egyértelműségét, elérhetőségét és hasznosságát, [51] amelyek a három hónapos határidő túllépését igazoló indokot jelenthetnek. Az ilyen rövid, a határidő túllépését igazoló személyes körülményeket figyelembe nem vevő határidő azt eredményezné, hogy elrettentené a menekülteket a családegyesítési kérelmek benyújtásától, ennélfogva kijátszaná az említett irányelv hatékony érvényesülését. [52]

44 Lásd ebben az értelemben: 2006. június 27-i Parlament kontra Tanács ítélet (C-540/03, EU:2006:429, 105. pont); 2009. december 23-i Detiček ítélet (C-403/09 PPU, EU:C:2009:810, 34. pont).

45 Lásd ebben az értelemben: az Európai Unióban élő harmadik országbeli állampolgárok családegyesítési jogáról szóló zöld könyv (2003/86/EK irányelv) [COM (2011) 735 végleges], 5.5. pont, 9. o.

46 Lásd a 2003/86 irányelv 5. cikkének (5) bekezdését.

47 Lásd ebben az értelemben: 2006. június 27-i Parlament kontra Tanács ítélet (C-540/03, EU:C:2006:429, 64. pont).

48 Lásd ebben az értelemben: az iránymutatásról szóló bizottsági közlemény, 7. pont, „Általános elvek" és 7.4. pont „Egyedi értékelés", 29. o.

49 A 2003/86 irányelv 17. cikke.

50 A menekültek ugyanis például veszteségekkel vagy a származási országban maradt családtagokkal való kapcsolattartás nehézségeivel szembesülhetnek, sőt akár az is nehézséget jelenthet, hogy tudomást szerezzenek a családtagok hollétéről, vagy az, hogy esetleg nem tudják, hogy életben vannak-e. A menedékjogon alapuló tartózkodási engedély megadását követően viszonylag rövid határidőn belül bonyolult lehet megszervezni a családtagjaik utazását, akiknek meg kell jelenniük egy nagykövetségen vagy konzulátuson, illetve össze kell gyűjteniük a családegyesítési kérelemhez szükséges dokumentumokat (lásd ebben az értelemben: az Európai Unióban élő harmadik országbeli állampolgárok családegyesítési jogáról szóló zöld könyv [2003/86/EK irányelv], [COM (2011) 735 végleges], 5.5. pont, 9. o.).

51 Lásd ebben az értelemben az iránymutatásról szóló bizottsági közleményt, 7.1. pont, „Az információ elérhetősége", 26. o.: *„Ezenfelül a családegyesítési jog jogosultjának esetleg nincs meg minden eszköze ahhoz, hogy tájékozódjon a közigazgatási eljárásban, nem feltétlenül ismeri a fogadó ország nyelvének minden árnyalatát, illetve a nemzeti közigazgatási szervek működését."*

52 Lásd: a Dogan ügyre vonatkozó indítványom (C-138/13, EU:C:2014:287, 57. pont).

70. Következésképpen az ügy minden sajátos körülményét számba kell venni, az egyéni és közérdekek mérlegelését pedig a hasonló ügyekben fennállókkal azonos módon kell végezni. Ezenfelül az egyéni és közérdekek mérlegelését észszerű és arányos módon kell végezni, ügyelve arra, hogy megfelelő módon figyelembe vegyék a kiskorú gyermek mindenek felett álló érdekét.[53] Önmagában véve egyetlen tényező, így a határidő-túllépés sem eredményezheti automatikusan a 2003/86 irányelv V. fejezetének előnyösebb eljárása keretében benyújtott családegyesítési kérelem elutasítását.

71. E megfontolásokból kitűnik, hogy a 2003/86 irányelv 12. cikke (1) bekezdésének harmadik albekezdésében előírt három hónapos határidő nem tekinthető olyan jogvesztő határidőnek, amely lezárja az előnyösebb rendszert a menekült családegyesítők előtt.

72. Ennélfogva úgy vélem, hogy az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdésre azt a választ kell adni, hogy a 2003/86 irányelv rendszerével ellentétes az alapeljárásban szereplőhöz hasonló olyan nemzeti rendelkezés, amely szerint az ezen irányelv V. fejezetének kedvezőbb rendelkezésein alapuló családegyesítési kérelem elutasítható kizárólag azért, mert azt nem az említett irányelv 12. cikke (1) bekezdésének harmadik albekezdésében előírt három hónapos határidőn belül nyújtották be, mivel e határidő nem minősíthető jogvesztő határidőnek, és e kérelmet a Charta 7. cikkének, valamint 24. cikke (2) és (3) bekezdésének fényében kell megvizsgálni, amelyek azt írják elő a tagállamok számára, hogy a családegyesítési kérelmeket az érintett gyermekek érdekét szolgálva vizsgálják meg, a családi élet előnyben részesítésére, valamint arra törekedve, hogy elkerüljék a 2003/86 irányelv céljának és hatékony érvényesülésének megsértését. Ezenkívül, az ezen irányelv 12. cikke szerinti családegyesítési kérelem elutasítása esetén az említett irányelv vezérelvei figyelembevételének elmaradása az e cikk (1) bekezdésének harmadik albekezdésében említett három hónapos határidő túllépése miatt nem igazolható azzal, hogy egy, a 2003/86 irányelv 7. cikkének (1) bekezdésén alapuló másik kérelem vizsgálata során figyelembe veszik a vezérelveket.

V. Végkövetkeztetés

73. A fenti megfontolások alapján azt javasolom a Bíróságnak, hogy a Raad van State (államtanács, Hollandia) által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekre a következő választ adja:

1) A Bíróság hatáskörrel rendelkezik arra, hogy a családegyesítési jogról szóló, 2003. szeptember 22-i 2003/86/EK tanácsi irányelv rendelkezéseinek értelmezése iránt a kérdést előterjesztő bíróság által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdéseket megválaszolja olyan jogvitában, amely kiegészítő védelemben részesülő személy családtagjának tartózkodási jogára vonatkozik, amennyiben ezt az irányelvet a kiegészítő védelemben részesülőkre közvetlenül és feltétlenül alkalmazandónak nyilvánították a belső jogban.

2) A 2003/8 irányelv rendszerével ellentétes az alapeljárásban szereplőhöz hasonló olyan nemzeti rendelkezés, amely szerint az ezen irányelv V. fejezetének kedvezőbb rendelkezésein alapuló családegyesítési kérelem elutasítható kizárólag azért, mert azt nem az említett irányelv 12. cikke (1) bekezdésének harmadik albekezdésében előírt három hónapos határidőn belül nyújtották be, mivel e határidő nem minősíthető jogvesztő határidőnek, és e kérelmet az Európai Unió Alapjogi Chartája 7. cikkének, valamint 24. cikke (2) és (3) bekezdésének fényében kell megvizsgálni, amelyek azt írják elő a tagállamok számára, hogy a családegyesítési kérelmeket az érintett gyermekek érdekét szolgálva vizsgálják meg, a családi élet előnyben részesítésére, valamint arra törekedve, hogy elkerüljék a 2003/86 irányelv céljának és hatékony érvényesülésének megsértését. Ezenkívül, az ezen irányelv 12. cikke szerinti családegyesítési kérelem elutasítása esetén az említett irányelv vezérelvei figyelembevételének elmaradása az e cikk (1) bekezdésének harmadik

53 Lásd analógia útján: 2006. június 27-i Parlament kontra Tanács ítélet (C-540/03, EU:C:2006:429, 62–64. pont); 2012. december 6-i O és társai ítélet (C-356/11 és C-357/11, EU:C:2012:776, 81. pont).

albekezdésében említett három hónapos határidő túllépése miatt nem igazolható azzal, hogy egy, a 2003/86 irányelv 7. cikkének (1) bekezdésén alapuló másik kérelem vizsgálata során figyelembe veszik a vezérelveket.