Határozatok Tára

MACIEJ SZPUNAR
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2016. szeptember. 8.[1]

C-133/15. sz. ügy

H. C. Chavez-Vilchez,
P. Pinas,
U. Nikolic,
X. V. Garcia Perez,
J. Uwituze,
I. O. Enowassam,
A. E. Guerrero Chavez,
Y. R. L. Wip

(a Centrale Raad van Beroep [társadalombiztosítási fellebbviteli bíróság, Hollandia] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal — Uniós polgárság — EUMSZ 20. cikk — A tartózkodási jog megtagadása az egyik tagállamban egy kiskorú gyermeke tényleges felügyeletét ellátó, harmadik országbeli állampolgártól — Az ugyanezen tagállamban állampolgársággal rendelkező szülő ezen állam területén való jelenléte — A harmadik országbeli állampolgár arra vonatkozó bizonyítási kötelezettsége, hogy a másik szülő képtelen gondoskodni a gyermekről, és emiatt e gyermek kénytelen elhagyni azon tagállam területét, amelynek állampolgára, amennyiben a harmadik országbeli állampolgár szülőjétől megtagadják a tartózkodási jogot”

Tartalomjegyzék

I – Bevezetés . . . 3

II – Jogi háttér . . . 3

A – Az uniós jog . . . 3

1. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés . . . 3

2. Az Európai Unió Alapjogi Chartája . . . 3

3. A 2004/38/EK irányelv . . . 4

1 — Eredeti nyelv: francia.

B – A holland szabályozás 4

III – Az alapeljárások alapját képező tényállások, az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések és a Bíróság előtti eljárás 7

IV – Elemzés 10

A – Előzetes megfontolások 10

1. A gyermek mindenek felett álló érdeke 11

2. Az alapügyben szereplő tényállások sokfélesége 12

3. A holland hatóságok gyakorlata, és az idegenrendészeti eljárások 13

B – H. C. Chavez-Vilchez és Y. R. L. Wip, valamint lányaik helyzetének vizsgálata az EUMSZ 21. cikk (1) bekezdése és a 2004/38 irányelv alapján 14

1. Annak következményéről, hogy H. C. Chavez-Vilchez lánya gyakorolta a szabad mozgáshoz való jogát 14

a) Rövid emlékeztető azon ítélkezési gyakorlatra, amelynek tárgya a 2004/38 irányelv alkalmazhatósága olyan esetben, amikor a mozgási szabadságával ténylegesen és előzetesen élő uniós polgár abba a tagállamba utazik, amelyiknek az állampolgárságával rendelkezik 15

b) A 2004/38 irányelv 5. cikkének alkalmazhatósága abban az esetben, amikor egy mozgási szabadságával ténylegesen és előzetesen élő kiskorú uniós polgár, harmadik országban állampolgársággal rendelkező, és kizárólagos felügyeletét ellátó felmenője kíséretében abba a tagállamba utazik, amelyiknek az állampolgárságával rendelkezik .. 16

2. Annak következményéről, hogy Y. R. L. Wip lánya gyakorolta a szabad mozgáshoz való jogát 17

C – A tényleges felügyeletüket ellátó anyjukkal együtt mindvégig a saját tagállamukban tartózkodó gyermekek helyzetének vizsgálata az EUMSZ 20. cikk alapján 18

1. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első és a második kérdés 18

a) Az uniós polgárság: az uniós polgárok alapvető jogállása 19

b) Az alapügyben szereplő helyzetek sajátosságairól 20

c) Az arányosság elvének tiszteletben tartásáról, valamint a harmadik országbeli állampolgár szülő és az uniós polgár gyermeke között fennálló eltartotti viszony mértékéről 22

d) Közbenső következtetés 23

2. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett harmadik kérdésről 23

V – Végkövetkeztetések 25

I – **Bevezetés**

1. A Centrale Raad van Beroep (társadalombiztosítási fellebbviteli bíróság, Hollandia) által feltett kérdések lényege, hogy ellentétes-e az EUMSZ 20. cikkel, ha egy tagállam annak ellenére megtagadja a tartózkodási jogot az e tagállamban állampolgársággal rendelkező és kezdettől fogva ott tartózkodó kiskorú gyermek harmadik országban állampolgársággal rendelkező szülőjétől, hogy az ténylegesen gondoskodik a kiskorú gyermek eltartásáról, és nem bizonyított, hogy az e tagállam állampolgárságával rendelkező másik szülő ténylegesen gondoskodni tud-e ennek a gyermeknek az eltartásáról.

2. A kérdést előterjesztő bíróság rámutat, hogy a holland közigazgatási gyakorlat a Ruiz Zambrano-ítéleten [2] alapuló ítélkezési gyakorlatot korlátozóan értelmezi oly módon, hogy ezen ítélkezési gyakorlat alapján a harmadik ország állampolgárságával rendelkező szülő az Európai Unió területének elhagyásával nem fosztja meg az egyik tagállamban állampolgársággal rendelkező gyermekét az uniós polgárság jogállása révén biztosított jogok lényegének tényleges élvezetétől. Az illetékes holland hatóságok szerint ezt az ítélkezési gyakorlatot kizárólag akkor kell alkalmazni, ha az apa azért nem tud a gyermekről gondoskodni, mert meghalt, börtönbüntetését tölti, elmegyógyintézetben tartózkodik, cselekvőképtelen, holléte ismeretlen, illetve a bíróság az uniós polgár gyermek felügyelete iránti kérelmét elutasította.

3. Ezt az ítéletet, amelyben a Bíróság úgy ítélte meg, hogy az uniós joggal ellentétesek azok a nemzeti intézkedések, amelyek azzal a hatással járnak, hogy megfosztják az uniós polgárokat az uniós polgárság jogállása révén biztosított jogok lényegének tényleges élvezetétől, kétségtelenül a gyermek mindenek felett álló érdekének figyelembevételével hozta meg a Bíróság. Véleményem szerint a jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem alapján a Bíróságnak ezt az elvet egyértelműbben kell majd megvizsgálnia.

II – **Jogi háttér**

A – *Az uniós jog*

1. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés

4. Az EUMSZ 20. cikk (1) bekezdése létrehozza az uniós polgárságot, és akként rendelkezik, hogy uniós polgár mindenki, „aki valamely tagállam állampolgára”. A 20. cikk (2) bekezdésének a) pontjával összhangban az uniós polgárok „jogosultak a tagállamok területén szabadon mozogni és tartózkodni”.

5. Az EUMSZ 21. cikk (1) bekezdése kifejti, hogy ez a jog „a Szerződésekben és a végrehajtásukra hozott intézkedésekben megállapított korlátozásokkal és feltételekkel” gyakorolható.

2. Az Európai Unió Alapjogi Chartája

6. Az Európai Unió Alapjogi Chartájának (a továbbiakban: Charta) 7. cikke „A magán- és a családi élet tiszteletben tartása” címet viseli, és kimondja, hogy „[m]indenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét, otthonát és kapcsolattartását tiszteletben tartsák”.

2 — 2011. március 8-i ítélet (C-34/09, EU:C:2011:124).

3. A 2004/38/EK irányelv [3]

7. A 2004/38/EK irányelv 5. cikkének (1) és (4) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„(1) A nemzeti határellenőrzéskor alkalmazandó, úti okmányokra vonatkozó rendelkezések sérelme nélkül, a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy az uniós polgárok érvényes személyazonosító igazolvánnyal vagy útlevéllel, és családtagjaik, akik nem valamelyik tagállam állampolgárai, érvényes útlevéllel beutazhassanak a területükre.

[…]

(4) Ha egy uniós polgár, vagy olyan családtagja, aki nem valamelyik tagállam állampolgára, nem rendelkezik a szükséges úti okmánnyal, vagy ha szükséges, az előírt vízummal, az érintett tagállamnak a visszairányításukat megelőzően minden észszerű lehetőséget biztosítania kell számukra a szükséges dokumentumok beszerzéséhez, vagy azokat észszerű időn belül be kell szereznie részükre [helyesen: ahhoz, hogy a szükséges dokumentumokat beszerezzék, vagy észszerű időn belül mással elhozassák], vagy igazolnia, vagy más módon bizonyítania kell, hogy rendelkeznek a szabad mozgás és tartózkodás jogával.”

B – *A holland szabályozás*

8. A Vreemdelingenwet 2000 (a külföldiek jogállásáról szóló 2000. évi törvény, a továbbiakban: külföldiek jogállásáról szóló törvény) 1. cikke a következőképpen rendelkezik:

„E törvény és az azon alapuló rendelkezések alkalmazásában:

[…]

e) »közösségi polgárok«:

1°. az Európai Unió tagállamainak azon állampolgárai, akik az Európai Közösséget létrehozó szerződés alapján jogosultak egy másik tagállam területére beutazni és ott tartózkodni;

2°. az 1. alpontban említett személyek harmadik ország állampolgárságával rendelkező családtagjai, akik az Európai Közösséget létrehozó szerződés végrehajtása keretében hozott határozat alapján jogosultak egy tagállam területére beutazni és ott tartózkodni;

[…]”

9. E törvény 8. cikke kimondja:

„Külföldi kizárólag az alábbi esetekben tartózkodik jogszerűen Hollandiában:

[…]

e) közösségi polgárként, ha hollandiai tartózkodása valamely, az Európai Közösséget létrehozó szerződés vagy az Európai Gazdasági Térségről szóló szerződés alapján elfogadott szabályozáson alapul;

3 — Az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról, valamint az 1612/68/EGK rendelet módosításáról, továbbá a 64/221/EGK, a 68/360/EGK, a 72/194/EGK, a 73/148/EGK, a 75/34/EGK, a 75/35/EGK, a 90/364/EGK, a 90/365/EGK és a 93/96/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2004. április 29-i 2004/38/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 158., 77. o.; magyar nyelvű különkiadás: 5. fejezet, 5. kötet, 46. o.; helyesbítés: HL 2009. L 274., 47. o.).

f) a […] tartózkodási engedély kiadása iránti kérelem tárgyában történő határozathozatal időpontjáig, amennyiben e törvény, e törvény alapján elfogadott rendelkezés vagy bírósági határozat kimondja, hogy a kitoloncolás nem hajtható végre, amíg a kérelem tárgyában határozatot nem hoztak;

g) a […] tartózkodási engedély kiadása iránti kérelem tárgyában történő határozathozatal vagy a […] tartózkodási engedély érvényességi ideje meghosszabbításának vagy ezen érvényességi idő módosításának időpontjáig, amennyiben e törvény, e törvény alapján elfogadott rendelkezés vagy bírósági határozat kimondja, hogy a kitoloncolás nem hajtható végre, amíg a kérelem tárgyában határozatot nem hoztak;

h) a panasz vagy a kereset tárgyában történő határozathozatal időpontjáig, amennyiben e törvény, e törvény alapján elfogadott rendelkezés vagy bírósági határozat kimondja, hogy a kitoloncolás nem hajtható végre, amíg a panasz vagy a kereset tárgyában határozatot nem hoztak”.

10. Ugyanezen törvény 10. cikke a következőket tartalmazza:

„(1) A Hollandiában nem jogszerűen tartózkodó külföldi nem igényelheti pénzbeli ellátások, szolgáltatások és természetbeni ellátások közigazgatási hatósági határozat útján történő nyújtását. Az első mondat megfelelően alkalmazandó a törvény vagy rendelet által előírt mentességekre és engedélyekre is. Az első mondat megfelelően alkalmazandó a törvény vagy rendelet által előírt mentességekre és engedélyekre is.

(2) Az (1) bekezdéstől el lehet térni, ha az igénylés szakképzésre, orvosi szempontból szükséges ellátáshoz való hozzáférésre, a közegészség sérelmének elkerülésére vagy költségmentességnek a külföldi részére történő biztosítására vonatkozik.

(3) Az igény teljesítése nem keletkeztet jogot a jogszerű tartózkodásra”.

11. A kérdést előterjesztő bíróság kiemeli, hogy a külföldiek jogállásáról szóló törvény végrehajtása a védelmi és igazságügy államtitkár (Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, a továbbiakban: államtitkár) hatáskörébe tartozik. A bevándorlási és honosítási szolgálat (Immigratie en Naturalisatiedienst, a továbbiakban: IND) feladata többek között a külföldiek jogállására vonatkozó törvény végrehajtása, ami azt jelenti, hogy minden tartózkodási engedély iránti kérelmet az IND vizsgál meg, és e szolgálat határoz a kérelemről az államtitkár nevében. [4]

12. A külföldiek jogállásáról szóló 2000. évi körlevél (Vreemdelingencirculaire 2000, a továbbiakban: külföldiek jogállásáról szóló körlevél) az államtitkár által kiadott iránymutatásokat tartalmazza. Bárki hozzáférhet ehhez a körlevélhez, illetve hivatkozhat a benne foglalt iránymutatásokra. A tartózkodási engedélyek iránti kérelmek vizsgálata során az IND, mint e tárgyban hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóság, köteles betartani ezeket az iránymutatásokat. Kizárólag indoklással tekinthet el ezektől olyan kivételes esetekben, amelyek ezen iránymutatások megfogalmazása során nem kerültek figyelembevételre.

4 — Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból kiderül, hogy idegenrendészeti ügyekben a Raad van State (államtanács, Hollandia) közigazgatási jogvitákkal foglalkozó részlege a legfelsőbb bírósági fórum. A munkavállalásról és a szociális segélyről szóló törvénnyel (Wet Werk en Bijstand, a továbbiakban: szociális segélyről szóló törvény) kapcsolatos ügyekben a kérdést előterjesztő bíróság a legfelsőbb bírósági fórum. A családi támogatásokról szóló törvénnyel (Algemene Kinderbijslagwet, a továbbiakban: családi támogatásokról szóló törvény) kapcsolatos ügyekben a kérdést előterjesztő bíróság határozataival szemben még felülvizsgálati kérelem terjeszthető a Hoge Raad (holland legfelsőbb bíróság) elé a „biztosított” fogalmának (ennek körében e fogalom nemzetközi jogi vonatkozásainak) értelmezése tárgyában.

13. A külföldiek jogállásáról szóló körlevél alapeljárás időpontjában hatályos változata B. részének 2.2 pontja a következő iránymutatásokat tartalmazza:

„A külföldi akkor tartózkodik jogszerűen Hollandiában a [külföldiek jogállásáról szóló törvény]értelmében, ha az alábbiakban felsorolt valamennyi feltétel teljesül:

– a külföldinek holland állampolgársággal rendelkező kiskorú gyermeke van;

– a külföldi gondoskodik e gyermek eltartásáról, és vele együtt lakik, és

– abban az esetben, ha a külföldi nem kap tartózkodási jogot, a gyermeknek követnie kell a külföldit, és el kell hagynia az Európai Unió területét.

Az IND semmiképpen sem abból indul ki, hogy a gyermeknek [akinek apja vagy anyja külföldi] követnie kell [külföldi szülőjét], és el kell hagynia az Európai Unió területét, ha a másik szülő [a külföldiek jogállásáról szóló törvény] szerint jogszerűen tartózkodik Hollandiában, vagy holland állampolgársággal rendelkezik, és e szülő ténylegesen képes gondoskodni a gyermekről.

Az IND mindenképpen abból indul ki, hogy a másik szülő ténylegesen képes gondoskodni a gyermekről, ha:

– a másik szülő gyakorolja a felügyeleti jogot a gyermek felett, vagy a felügyeleti jog még neki ítélhető, és

– a másik szülő hatóságok vagy civil szervezetek részéről nyújtott segítséget és támogatást vehet igénybe a gondozáshoz és neveléshez. Ez alatt az IND az állami forrásokból nyújtott, a holland állampolgárokat Hollandiában főszabály szerint megillető pénzbeli ellátás folyósítását is érti.

Az IND mindenképpen abból indul ki, hogy a másik szülő ténylegesen nem képes gondoskodni a gyermekről, ha e szülő:

– fogvatartott, vagy

– bizonyítja, hogy nem ítélhető a gyermek feletti felügyelet.”

14. A holland szabályozás értelmében azok a harmadik ország állampolgárságával rendelkező szülők részesülhetnek a szociális segélyről szóló törvény, illetve a családi támogatásokról szóló törvény szerinti támogatásokból, akik tartózkodási joggal rendelkeznek.

15. 1998. július 1-jén hatályba lépett a külföldiek jogállásáról szóló törvény és egyes más törvények módosításáról, valamint a külföldiek természetbeni ellátásokra, szolgáltatásokra és pénzbeli ellátásokra, mentességekre és engedélyekre való, hatóságokkal szemben fennálló jogosultságának a külföldiek jogszerű hollandiai tartózkodásához kapcsolásáról szóló, 1998. március 26-i törvény. E törvényt „kapcsolótörvénynek” is szoktak nevezni. E törvény szerint ahhoz, hogy a nem uniós polgár külföldi a holland állampolgárokkal egyenlő bánásmódban részesülhessen, a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóság által megadott tartózkodási engedély követelményét vezette be a szociális segélyre vonatkozó jogszabályi rendelkezésekbe, a családi támogatásokról szóló törvénybe pedig ezzel egyenértékű kötelezettséget annak érdekében, hogy a külföldi biztosítottnak minősülhessen.

16. A tartózkodási engedély iránti kérelmet az IND-hez kell benyújtani. E szolgálat az államtitkár nevében határoz a tartózkodási jogról.

17. A családi támogatásokról szóló törvény szerinti családi ellátások iránti kérelmet a társadalombiztosítási pénztárhoz (Sociale verzekeringsbank [SvB], Hollandia) kell benyújtani.

18. A szociális segélyről szóló törvény szerinti szociális segély iránti kérelmeket az érintettnek a lakóhelye szerinti önkormányzat települési tanácsánál kell benyújtania.

19. A szociális segélyről szóló törvény 11. cikke a következőt írja elő:

„(1) Minden, Hollandiában lakóhellyel rendelkező holland állampolgár, aki belföldön olyan helyzetben van, amely nem teszi lehetővé számára alapvető szükségleteinek saját forrásokból történő fedezését, vagy annak veszélye fenyeget, hogy ilyen helyzetbe kerül, állami szociális segélyre jogosult.

(2) A [külföldiek jogállásáról] szóló törvény 8. cikkének a)–e) és l) pontja szerint jogszerűen Hollandiában tartózkodó, belföldi lakóhellyel rendelkező külföldiek a 2004/38/EK irányelv 24. cikkének (2) bekezdésében említett esetek kivételével az (1) bekezdés szerinti holland állampolgárokkal egyenlő bánásmódban részesülnek.

[…]”.

20. E törvény 16. cikke kimondja:

„(1) A szociális segélyre nem jogosult személy részére a [települési] tanács a konkrét eset összes körülményére tekintettel e bekezdéstől eltérően rendkívül sürgős esetben szociális segélyt nyújthat.

(2) Az (1) bekezdés nem alkalmazható a 11. cikk (2) és (3) bekezdése szerinti külföldiektől eltérő személyekre”.

21. A családi támogatásokról szóló törvény 6. cikke így rendelkezik:

„(1) A jelen törvény rendelkezései értelmében biztosítottnak minősülnek:

a) a belföldi lakóhellyel rendelkező személyek;

b) a belföldön lakóhellyel nem rendelkező és munkaviszony keretében Hollandiában végzett keresőtevékenység után jövedelemadó-fizetésre kötelezett személyek.

(2) Nem minősülnek biztosítottnak azok a külföldiek, akik a [külföldiek jogállásáról] szóló törvény 8. cikkének a)–e) és l) pontja szerint nem jogszerűen tartózkodnak Hollandiában.”

III – **Az alapeljárások alapját képező tényállások, az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések és a Bíróság előtti eljárás**

22. A nyolc alapeljárás tárgyát a felpereseknek a szociális segélyről szóló törvény szerinti szociális segély (*bijstandsuitkering*) és/vagy a családi támogatásokról szóló törvény szerinti családi támogatás (*kinderbijslag*) iránti kérelmei képezik.

23. H. C. Chavez-Vilchez, venezuelai állampolgár 2007–2008-ban utazott be Hollandiába turistavízummal a holland állampolgárságú Koopman meglátogatása céljából. A párnak 2009. március 30-án leánygyermeke – Angelina – született, akit Koopman gyermekeként elismert, és aki ezáltal holland állampolgársággal rendelkezik. 2011-ig mindhárman Németországban éltek. 2011 júniusának végén Koopman arra kényszerítette H. C. Chavez-Vilchezt és a lányukat, hogy hagyják el a lakást. H. C. Chavez-Vilchez és lánya elhagyta Németországot, jelentkezett az arnhemi önkormányzat krízisotthonában, és egy ideig ott laktak. Ettől kezdve H. C. Chavez-Vilchez gyakorolja a felügyeletet lánya felett, és nyilatkozott arról, hogy Koopman sem ez utóbbi eltartásához, sem neveléséhez nem járul hozzá.

24. P. Pinas szurinámi állampolgár 2004. február-6-tól rendelkezett tartózkodási engedéllyel, amelyet 2006-ban visszavontak. Almere-ben lakik, négy gyermek édesanyja. Egyik gyermeke Shine, aki 2009. december 23-án született a holland állampolgárságú R. R. Mawny-vel folytatott kapcsolatából. Az apa e gyermeket sajátjaként ismerte el, így ez utóbbi holland állampolgársággal rendelkezik. P. Pinas és R. R. Mawny közösen gyakorolják a felügyeleti jogot lányuk felett, de külön élnek, és ez utóbbi nem járul hozzá lánya eltartásához. Apa és lánya tartják egymással a kapcsolatot, de nem került sor a kapcsolattartásról szóló megállapodásra.

25. U. Nikolic 2003-ban utazott be Hollandiába az egyik volt jugoszláv tagállamból. U. Nikolic állampolgársága a személyazonosító okmányok hiánya miatt nem teljesen tisztázott. A kérdést előterjesztő bíróság szerint lehetséges, hogy horvát állampolgár. 2009-ben elutasították tartózkodási engedély iránti kérelmét. 2010. január 26-án született meg Esther nevű leánygyermeke a holland állampolgárságú F. van de Pluijmmal folytatott kapcsolatából. F. van de Pluijm a gyermeket elismerte, aki így holland állampolgársággal rendelkezik. U. Nikolic Amszterdamban (Hollandia) lakik és ő gyakorolja lánya felett a felügyeleti jogot. Mindketten az önkormányzatuk egyik befogadó otthonában élnek. U. Nikolic előadta, hogy ő és a lánya apja azért nem lakhatnak együtt, mert az apa egy önálló lakhatást segítő létesítményben él.

26. X. V. Garcia Perez nicaraguai állampolgár 2001–2002-ben utazott be Hollandiába Costa Ricából a holland állampolgárságú Schwenkével. Kapcsolatukból 2008. április 9-én jött világra lányuk, Angely. Schwencke elismerte az apaságát, és Angely így holland állampolgársággal rendelkezik. X. V. Garcia Perez Haarlemben (Hollandia) lakik, és ő gyakorolja a felügyeleti jogot Angely felett. Schwencke nem nyújt hozzájárulást Angely eltartásához, és jelenlegi tartózkodási helye ismeretlen. A népesség-nyilvántartásból az derül ki, hogy Schwencke 2009. július 8-án Costa Ricára távozott. X. V. Garcia Pereznek egy másik gyermeke is van, akinek nem Schwencke az apja. A család egy önkormányzati befogadó otthonban él.

27. J. Uwituze ruandai állampolgár. 2011. december 12-én szülte meg lányát, Habibatout. A. Fofana holland állampolgár elismerte a gyermekét, aki ezáltal holland állampolgárságra tett szert. Az apa nem vesz részt Habibatou eltartásában és nevelésében. Úgy nyilatkozott, hogy nem tud és nem is akar gondoskodni a gyermekről. J. Uwituze lányával Bois-le-Duc-ben (Hollandia) lakik egy önkormányzati befogadó otthonban.

28. Y. R. L. Wip szurinámi állampolgár két gyermeknek adott életet: 2009. november 25-én Shalomie, 2012. november 23-án pedig Joe született. Panka és a gyermekek holland állampolgárok. Noha az Y. R L. Wip és Panka közötti kapcsolat már korábban felbomlott, Panka hetente többször lép kapcsolatba gyermekeivel. Panka szociális segélyben és családi támogatásban részesül. A családi támogatást Y. R. L. Wipnek adja, de többel nem járul hozzá a gyermekek eltartáshoz. Y. R. L. Wip Amszterdamban lakik.

29. I. O. Enowassam kameruni állampolgár 1999-ben utazott be Hollandiába. Arrey holland állampolgárral folytatott viszonyából 2008. május 2-án született meg leánygyermeke, Philomena. Arrey elismerte Philomenát, aki így holland állampolgársággal rendelkezik. I. O. Enowassam és Arrey közösen gyakorolják a felügyeleti jogot Philomena felett, de külön élnek. Philomena Arrey lakcímére van bejelentve, ténylegesen azonban anyjánál lakik Hágában (Hollandia). A hágai önkormányzat krízisotthonában vannak elhelyezve. Megállapodás született az Arrey és lánya közötti kapcsolattartásról. Philomena havonta három hétvégén és néha a szünetekben apjánál tartózkodik. Arrey havi 200 euró tartásdíjat fizet. Arrey ezen túlmenően családi támogatásban részesül, amelyet I. O. Enowassamnak ad. Arrey teljes munkaidőben dolgozik, és előadta, hogy ezért nem képes gondoskodni lányáról.

30. A. E. Guerrero Chavez venezuelai állampolgár 2007. október 24-én utazott be Hollandiába, és 2009. november 2-án tért vissza Venezuelába. 2011 januárjában újból beutazott Hollandiába, jelenleg Schiedam-ban (Hollandia) lakik. A holland állampolgárságú Maasszal folytatott viszonyából 2011. március 31-én született meg gyermeke, Salamo. Maas elismerte a gyermeket, aki így holland állampolgársággal rendelkezik. Maas és A. E. Guerrero Chavez között már nem áll fenn kapcsolat, és nem laknak együtt, A. E. Guerrero Chavez és fia azonban Maas mostohaapjánál és fivérénél laknak. Maas csaknem napi kapcsolatban áll fiával, nem áll készen azonban a szülői felügyelet átvállalására, és korlátozottan járul hozzá a költségekhez. A. E. Guerrero Chavez gondoskodik napi szinten a fiáról, és ő gyakorolja a felügyeleti jogot felette.

31. Az érintett holland közigazgatási szervek a megtámadott határozatokban valamennyi felperes szociális segély és/vagy családi támogatás iránti kérelmét elutasították azzal az indokkal, hogy a holland szabályozás értelmében a felperesek a tartózkodási jog szerinti jogállásuk alapján nem jogosultak ezen ellátásokra. E szabályozás szerint ugyanis a konkrét, jogszerű tartózkodási jogállással nem rendelkező szülő nem minősül „jogosultnak” (*rechthebbende*), illetve „biztosítottnak” (*verzekerde*), és ezért nem jogosult az ellátásokra.

32. A fent említett ellátások iránti kérelmek elutasításával érintett időszakokban [5] a felperesek tartózkodási engedély iránti kérelmét a külföldiek jogállásáról szóló törvény alapján elutasították. Néhány érintett ebben az időszakban jogszerűen tartózkodott Hollandiában, lényegében a tartózkodási engedély iránti kérelemről történő határozathozatal időpontjáig. A többiek ezen időszakokban (illetve azok egy részében) nem jogszerűen tartózkodtak Hollandiában, és önként távozniuk kellett volna az országból. Nem került sor kitoloncolási intézkedések végrehajtására. A felperesek nem vállalhattak munkát.

33. A felperesek fellebbezést nyújtottak be a Centrale Raad van Beroep (társadalombiztosítási fellebbviteli bíróság) előtt a kért támogatások nyújtását elutasító határozatokkal szemben.

34. A kérdést előterjesztő bíróság felteszi a kérdést, hogy a fent ismertetett körülmények között a felpereseket, akik mindnyájan valamely harmadik ország állampolgárai, uniós polgársággal rendelkező gyermekük anyjaként az EUMSZ 20. cikk alapján megilletheti-e tartózkodási jog. Úgy véli, hogy ebben az esetben a szociális segélyről szóló törvény és a családi támogatásról szóló törvény egyenlő bánásmódra vonatkozó rendelkezései alapján potenciálisan jogosultak az e törvények szerinti ellátásokra.

35. Ezzel összefüggésben a kérdést előterjesztő bíróság a Ruiz Zambrano-ítélet [6] és a Dereci és társai ítélet [7] alapján arra a következtetésre jutott, hogy a felpereseket közvetlenül az EUMSZ 20. cikken alapuló tartózkodási jog illeti meg, amely gyermekük tartózkodási jogából ered, ha a gyermek az említett ítéletek szerinti helyzetben van. Úgy gondolja, el kellene dönetni, hogy fennállnak-e olyan körülmények, amelyek miatt a gyermek valóban kénytelen elhagyni az Unió területét, ha az anyjától megtagadják a tartózkodási jogot. A kérdést előterjesztő bíróság ugyanis azt kérdezi, hogy a Bíróság ítélkezési gyakorlatára tekintettel – az alapügy körülményei között – mekkora figyelmet kell szentelni annak a ténynek, az uniós polgár apa Hollandiában tartózkodik.

5 — Mindegyik felperes esetén 2010 és 2013 közötti negyedéves időszakokról van szó.

6 — 2011. március 8-i ítélet (C-34/09, EU:C:2011:124).

7 — 2011. november 15-i ítélet (C-256/11, EU:C:2011:734).

36. Ilyen előzmények után a Centrale Raad van Beroep (társadalombiztosítási fellebbviteli bíróság) 2015. március 16-i ítéletében, amely 2015. március 18-án érkezett a Bíróság Hivatalához, úgy határozott, hogy felfüggeszti az eljárást, és előzetes döntéshozatal céljából az alábbi kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

„1) Úgy kell-e értelmezni az EUMSZ 20. cikket, hogy az megtiltja a tagállam számára, hogy megtagadja a területén történő tartózkodáshoz való jogot attól a harmadik országbeli állampolgártól, aki napi szinten ténylegesen gondoskodik az adott tagállam állampolgárságával rendelkező kiskorú gyermekéről?

2) Jelentőséggel bír-e e kérdés megválaszolása szempontjából, hogy e szülő jogi, gazdasági és/vagy érzelmi szempontból nem egyedül viseli gondját a gyermeknek, és nem kizárt, hogy az adott tagállam állampolgárságával rendelkező másik szülő ténylegesen képes lehet gondoskodni a gyermekről?

3) Valószínűsítenie kell-e a harmadik országbeli állampolgár szülőnek ebben az esetben, hogy e másik szülő nem képes átvállalni a gyermekről való gondoskodást, és ezért a gyermek kénytelen elhagyni az Unió területét, ha a harmadik országbeli állampolgár szülőtől megtagadják a tartózkodási jogot?”

37. A kérdést előterjesztő bíróság kérésére a Bíróság elnöke elrendelte, hogy a jelen ügyet a Bíróság eljárási szabályzata 53. cikkének (3) bekezdése értelmében soron kívül kezelik.

38. H. C. Chavez-Vilchez és Y. R. L. Wip, a holland, a belga, a dán, a litván, a lengyel kormány, az Egyesült Királyság Kormánya, valamint az Európai Bizottság terjesztett elő írásbeli észrevételt. A 2016. május 10-i tárgyaláson H. C. Chavez-Vilchez és Y. R. L. Wip, a dán, a francia, a litván, a holland, a lengyel kormány és az Egyesült Királyság Kormánya, a norvég kormány, továbbá az Európai Bizottság terjesztette elő szóbeli észrevételeit.

IV – **Elemzés**

39. Mielőtt elemezném a kérdést előterjesztő bíróság által a Bíróságnak feltett kérdéseinek lényeges vetületeit, előzetesen megvizsgálom, hogy melyek azok az előfeltevések, amelyekre a kérdést előterjesztő bíróság az előzetes döntéshozatalra utaló határozatát építette.

A – *Előzetes megfontolások*

40. Mindenekelőtt emlékeztetni szeretnék arra, hogy az elé terjesztett ügy konkrét tényállásának a megállapítása és megítélése, valamint a nemzeti jog értelmezése és alkalmazása kizárólag a kérdést előterjesztő bíróság hatáskörébe tartozik. [8]

41. Ilyen körülmények között az elemzést három részben fogom elvégezni. Először a gyermek mindenek felett álló érdekének elvére hivatkozom majd. Másodszor az alapügyben szereplő helyzetek jobb megértése érdekében megvizsgálom e tényállások sokszínűségét. Harmadszor bemutatom e tényállások környezetét, és kifejtem a kérdést előterjesztő bíróságnak a holland közigazgatásról szóló szabályozásra és gyakorlatra, valamint az alapügy felperesei által benyújtott tartózkodási kérelmek alapján indult idegenrendészeti ügyekben folytatott eljárások eredményeire vonatkozó megfontolásait.

8 — Lásd az ezzel kapcsolatos állandó ítélkezési gyakorlatból friss példaként: 2016. június 8-i Hünnebeck-ítélet (C-479/14, EU:C:2016:412, 36. pont).

1. A gyermek mindenek felett álló érdeke

42. A gyermek mindenek felett álló érdeke egyike az uniós jogrendszert átható elveknek. [9]

43. Egyfelől valamennyi tagállam ratifikálta az Egyesült Nemzetek Szervezetének a gyermekek jogairól szóló, 1989. november 20-án New Yorkban kötött egyezményét (a továbbiakban: gyermekek jogairól szóló egyezmény). [10] Ezen egyezmény 3. cikkének (1) bekezdése szerint „[a] szociális védelem köz- és magánintézményei, a bíróságok, a közigazgatási hatóságok és a törvényhozó szervek minden, a gyermeket érintő döntésükben a gyermek mindenek felett álló érdekét veszik figyelembe elsősorban” [11]. A Bíróság ezen túlmenően már azt is elismerte, hogy a gyermekek jogairól szóló egyezmény mindegyik tagállamot köti, és hogy az emberi jogok védelmére vonatkozó nemzetközi okmányok közé tartozik, amelyeket a Bíróság figyelembe vesz az uniós jog általános elveinek alkalmazásakor. [12]

44. Másfelől az EUSZ 3. cikk (3) bekezdése, amelynek első albekezdése szerint „[a]z Unió egy belső piacot hoz létre”, második albekezdésében rögzíti, hogy az Unió „küzd a társadalmi kirekesztés és megkülönböztetés ellen, és előmozdítja a társadalmi igazságosságot és védelmet, a nők és férfiak közötti egyenlőséget, a nemzedékek közötti szolidaritást és a *gyermekek jogainak védelmét*”. Emellett a gyermekek jogai a Chartában is szerepelnek. [13] A Charta 24. cikke elismeri, hogy a gyermekek függetlenül és önállóan rendelkeznek jogokkal. Úgy rendelkezik továbbá, hogy a gyermek mindenek felett álló érdekét a hatóságoknak és a magánintézményeknek is elsődleges szempontnak kell tekinteniük. [14]

45. Ezzel összefüggésben a Bíróság úgy ítélte meg, hogy a gyermek mindenek felett álló érdekének elve az a prizma, amelyen keresztül kell az uniós jog rendelkezéseit értelmezni. [15]

46. Egészen pontosan, a Bíróság által az uniós polgársággal, valamint az EUMSZ 20. cikkel és 21. cikkel kapcsolatban kialakított értelmezés lehetővé tette a Szerződés és a másodlagos jog rendelkezéseinek egységes alkalmazását. [16] Különösen fontosnak tűnik számomra kiemelni, hogy a Bíróság már kimondta, hogy [az uniós polgársággal rendelkező gyermek] hivatkozhat a[z uniós] jog által számára

9 — Az Unió gyermekek jogaival kapcsolatos vívmányainak áttekintéséhez lásd: Európai Bizottság, Jogérvényesülési Főigazgatóság: *EU acquis and policy documents on the rights of the child*, Európai Bizottság, Igazságügyi Főigazgatóság, 2015. december, 1–83. o.

10 — Ez az egyezmény 1990. szeptember 2-án lépett hatályba.

11 — Ugyanezen egyezmény 9. cikkének (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „[a]z Egyezményben részes államok gondoskodnak arról, hogy a gyermeket szüleitől, ezek akarata ellenére, ne válasszák el, kivéve ha az illetékes hatóságok, bírói felülvizsgálat lehetőségének fenntartásával, és az erre vonatkozó törvényeknek és eljárásoknak megfelelően úgy döntenek, hogy ez az elválasztás a gyermek mindenek felett álló érdekében szükséges. Ilyen értelmű döntés szükséges lehet bizonyos különleges esetekben, például akkor, ha a szülők durván kezelik vagy elhanyagolják gyermeküket, illetőleg ha különválva élnek, és dönteni kell a gyermek elhelyezéséről”.

12 — Lásd: 2006. június 27-i Parlament kontra Tanács ítélet (C-540/03, EU:C:2006:429, 37. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

13 — Valóban, a Charta 51. cikke (1) bekezdése értelmében a tagállamok csak annyiban címzettjei a Charta rendelkezéseinek, amennyiben az Unió jogát hajtják végre. Ugyanakkor a jelen esetben, amennyiben az alapeljárásokban szereplő tényállások vizsgálatát követően megállapítható, hogy az említett esetek az uniós jog hatálya alá tartoznak, a kérdést előterjesztő bíróságnak azt kell eldöntenie, hogy az alapeljárás felperesei származékos tartózkodási jogának megtagadása és az ellátásokra irányuló kérelmének elutasítása sérti-e a Charta 7. cikkében előírt, a magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jogot. Lásd ebben az értelemben: 2011. november 15-i Dereci és társa ítélet (C-256/11, EU:C:2011:734, 72. pont).

14 — Lásd továbbá: az „EU gyermekjogi ütemterve” címet viselő, az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának címzett 2011. február 15-i bizottsági közlemény (COM(2011) 60 végleges, 3. o.).

15 — Azon kiskorú gyermekek családegyesítéshez való jogával kapcsolatban, akik soha nem gyakorolták a szabad mozgáshoz való jogukat, és mindig annak a tagállamnak a területén tartózkodtak, amelynek állampolgárai, lásd többek között: 2012. december 6-i O és társa ítélet (C-356/11 és C-357/11, EU:C:2012:776, 76–78. pont). Az áruk szabad mozgásával kapcsolatban lásd: 2008. február 14-i Dynamic Medien ítélet (C-244/06, EU:C:2008:85, 39–42. és 52. pont). A házassági ügyekben és a szülői felelősségre vonatkozó eljárásokban a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról, illetve az 1347/2000/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2003. november 27-i 2201/2003/EK tanácsi rendelettel (HL 2003. L 338., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 6. kötet, 243. o.) kapcsolatban lásd többek között: 2009. április 2-i A-ítélet (C-523/07, EU:C:2009:225, 61. és 64. pont).

16 — Meg kell jegyeznem, hogy az uniós jogrendszer koherenciájának nem az uniós jog „teljességében, hanem egységében” való olvasatából kell erednie. Lásd ebben az értelemben: Simon, D., „Cohérence et ordre juridique communautaire”, *Le droit, les institutions et les politiques de l'Union européenne face à l'impératif de cohérence*, Michel. V. (szerk.), Presses universitaires de Strasbourg, Strasbourg, 2009., 25–40. o., különösen a 30. o. Ezzel kapcsolatban Pierre Pescatore rámutatott a bíró szerepére egy adott jogrendszer egységességének a különböző jogrendszerek közötti rendszerbeli kapcsolatokban meghatározott teljeskörű biztosításában. Lásd: Pescatore, P., *Le droit de l'intégration. Émergence d'un phénomène nouveau dans les relations internationales selon l'expérience des Communautés européennes*, A. W. Sijthoff, Leiden, 1972., 82. o.

biztosított *szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogára*. Valamely tagállami állampolgár azon lehetősége, hogy a Szerződés és a másodlagos jog által biztosított jogok jogosultja legyen, nem köthető ahhoz a feltételhez, hogy az illető elérje a jogképességhez, a fenti jogok önálló gyakorlásához szükséges életkort” [17].

47. Elemzésemnek ez az elv a kiindulópontja.

2. Az alapügyben szereplő tényállások sokfélesége

48. Kiindulásként rá kell mutatni, hogy amint elkezdjük az alapeljárásban szereplő helyzetek vizsgálatát, rögtön nyilvánvalóvá válik, hogy ezek a helyzetek nem egyfélék.

49. Valóban, amint az az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból kiderül, az alapeljárások nyolc felperese mind harmadik ország olyan állampolgára, aki nem rendelkezik érvényes tartózkodási engedéllyel, [18] és legalább egy az állampolgársága szerinti tagállamban, a jelen esetben a Holland Királyságban lakó (3–7 éves kor közötti) kiskorú uniós polgár anyja. Ezen gyermekek közül mindegyiket elismerte a holland állampolgárságú apja, azonban valamennyien anyjukkal élnek, aki napi rendszerességgel és ténylegesen gondoskodik róluk. Mindegyik esetben a szóban forgó ellátásokra irányuló kérelmek elutasításának időszakában az apa külön élt a gyermektől és anyjától.

50. E hasonlóságokon felül az alapeljárásokban szereplő tényállások olyan további sajátosságokkal bírnak, amelyeket figyelembe kell venni.

51. Így mindenekelőtt a holland állampolgárságú apák helyzetével, a gyermekek eltartásának költségeihez való hozzájárulásukkal, a gyermekek feletti felügyeleti jog gyakorlásával kapcsolatban az előzetes döntéshozatalra utaló határozat megállapította, hogy a gyermekek és az apjuk közötti kapcsolat vagy gyakori, [19] vagy ritka, vagy nem létező volt. [20] Egy esetben ugyanis az apa holléte ismeretlen volt, [21] egy másikban támogatott lakhatási programban vett részt. [22] Három esetben az apa hozzájárult a gyermek eltartásának költségeihez, [23] míg a többi esetben semmilyen hozzájárulást nem fizetett. [24] A nyolcból két esetben a felügyeletet a két szülő közösen, [25] míg a többi esetben ténylegesen és napi rendszerességgel az anya egyedül gyakorolta. [26] Egyetlen esetben az anya úgy gyakorolta gyermeke felügyeletét, hogy gyermekével együtt az apa mostohaapjánál és testvérénél lakott. [27] Az esetek felénél a gyermekek anyjukkal együtt krízis esetén befogadó intézményben laktak. [28]

17 — Lásd 2004. október 19-i Zhu és Chen ítélet (C-200/02, EU:C:2004:639, 20. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Kiemelés tőlem.

18 — Ez a helyzet U. Nikolic, X. V. Garcia Perez, J. Uwituze, I. O. Enowassam és A. E. Guerrero Chavez esetében. H. C. Chavez-Vilchez, P. Pinas és Y. R. L. Wip helyzetével kapcsolatban lásd a jelen indítvány 52. pontját.

19 — Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat szerint ez a helyzet Shalomie, Joe, Philomena és Salamo esetében. Lásd a jelen indítvány 28–30. pontját.

20 — Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat szerint ez a helyzet Angelina, Angely és Habibatou esetében. Lásd a jelen indítvány 23., 26. és 27. pontját.

21 — Angely apjával, Schwenckével kapcsolatban a kérdést előterjesztő bíróság a tárgyaláson rámutatott, hogy X. V. Garcia Perez családon belüli erőszak áldozata volt. Emellett az előzetes döntéshozatalra utaló határozat szerint a népeség-nyilvántartásból az derül ki, hogy Schwenke 2009. július 8-án Costa Ricára távozott. Lásd a jelen indítvány 26. pontját.

22 — Ezzel összefüggésben a tárgyaláson U. Nikolic képviselője előadta, hogy Esther apja, Van de Pluijm fiatal szülő, akit hosszú időtartamú kezelés céljából egy intézményben helyeztek el, ennélfogva kizárt, hogy képes lenne gyermekéről gondoskodni.

23 — Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat szerint Shalomie, Philomena és Salamo apái hozzájárulnak az eltartásuk költségeihez. Lásd a jelen indítvány 28–30. pontját.

24 — Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatban előadott tényállás szerint ez a helyzet Angelina, Shine, Esther, Angely és Habibatou esetében. Lásd a jelen indítvány 23–27. pontját.

25 — Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat szerint közös felügyelet van Shine és Philomena esetében. Ugyanakkor meg kell jegyezni, hogy Philomena anyjával együtt egy krízisközpontban lakik. Lásd a jelen indítvány 24. és 29. pontját.

26 — Kizárólag az anya gyakorolja a felügyeletet Angelina, Esther, Angely, Habibatou, Shalomie és Joe, valamint Salamo felett. Lásd a jelen indítvány 23., 25–28. és 30. pontját.

27 — Ebben a helyzetben van A. E. Guerrero Chavez és fia, Salamo. Lásd a jelen indítvány 30. pontját.

28 — Ez a helyzete Angelinának, Esthernek, Angelynak, Habibatounak és Philomenának.

52. Emellett, az alapeljárások felpereseinek az *Unió területén fennálló helyzetével* kapcsolatban az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból az is kiderül, hogy P. Pinas 2011. május 17-én határozott időre szóló tartózkodási engedélyt kapott. Ezenkívül Y. R. L. Wip és H. C. Chavez-Vilchez képviselői, valamint a holland kormány a tárgyaláson rámutattak, hogy e két felperes jelenleg szabályos tartózkodási jogosultsággal rendelkezik. Y. R. L. Wip ugyanis nemrég tartózkodási engedélyt kapott Belgiumban, ahol dolgozik, és lányával együtt lakik.[29] H. C. Chavez-Vilchez az EJEE 8. cikk alapján tartózkodási engedélyt kapott Hollandiában, és állása van Belgiumban.

53. Végezetül, H. C. Chavez-Vilchez, illetve Y. R. L. Wip lányainak sajátos helyzetével kapcsolatban rá kell mutatni, hogy úgy tűnik, mindketten gyakorolták a szabad mozgáshoz való jogukat.

54. Később még visszatérek arra, hogy ezek a tényezők milyen hatással vannak az alapügyekre.

3. A holland hatóságok gyakorlata, és az idegenrendészeti eljárások

55. Először is, a *hatóságok gyakorlatával* kapcsolatban a kérdést előterjesztő bíróság rámutat, hogy Hollandiában számos hatóság a Ruiz Zambrano-ítéletet[30] és a Dereci és társai ítéletet[31] korlátozóan értelmezi, és úgy véli, hogy ezt az ítélkezési gyakorlatot csak olyan esetekben lehet alkalmazni, amelyekben a holland állampolgárságú apa tárgyilagos szempontok szerint mérlegelve összességében nem képes a holland állampolgárságú gyermekéről gondoskodni, például fogva tartás, intézményi vagy klinikai elhelyezés vagy halál esetén. Ezen esetektől eltekintve a harmadik országbeli állampolgár szülőnek valószínűsítenie kell, hogy holland állampolgárságú apa nem képes – adott esetben harmadik személy segítségével – a holland állampolgárságú gyermekről gondoskodni. A kérdést előterjesztő bíróság szerint ugyanis a külföldiek jogállásáról szóló körlevél úgy rendelkezik, hogy annak bizonyítása, hogy a holland szülő ténylegesen nem képes gondoskodni a holland gyermekről, a harmadik országbeli állampolgár szülőt terheli.

56. A kérdést előterjesztő bíróság hozzáteszi, hogy az alapeljárásokban a támogatások és ellátások kifizetéséért felelős hatóságoknak – a jelen ügyekben a különböző települési tanácsoknak és az SvB-nek – az érintettek által közölt információk alapján, az IND-vel egyetértésben megfelelően meg kell vizsgálniuk, hogy eredeztethető-e az EUMSZ 20. cikkből hollandiai tartózkodási jog. Az IND több ügyben állásfoglalást adott az érintett hatóságok kérésére. Néhány ügyben már határozat született a felperesek némelyike által indított idegenrendészeti eljárásban. A tartózkodási jog vizsgálata során az IND a külföldiek jogállásáról szóló körlevélben található iránymutatásokat alkalmazza.

57. Másodszor, az idegenrendészeti eljárások keretében intézett *tartózkodási engedély iránti kérelmekkel* összefüggésben a kérdést előterjesztő bíróság kifejti, hogy adott esetben az érintett települési tanácsok, az SvB és az IND nem tulajdonítottak jelentőséget annak a körülménynek, hogy az uniós polgár gyermek napi szintű tényleges gondozását a harmadik országbeli állampolgár anya, nem pedig az uniós polgár apa látta el. Nem tekintették ugyanis fontosnak megvizsgálni a gyermek és az apa közötti kapcsolattartás intenzitását, azt, hogy az apa milyen formában járult hozzá az eltartáshoz és a neveléshez, és hogy az apa készen áll-e a gondoskodni a gyermekről. Ugyanígy nem tekintették relevánsnak azt a tényt sem, hogy az apa nem gyakorolt felügyeleti jogot a gyermek felett, mivel nem valószínűsítették, hogy nem lenne az apának ítélhető a felügyeleti jog. A gyermek felügyeletét ellátó harmadik országbeli állampolgár szülőnek kellene bizonyítania, hogy a holland szülő ténylegesen nem

29 — Y. R. L. Wip írásbeli észrevételeiből kiderül, hogy az EJEE 8. cikke alapján benyújtott holland letelepedési engedély iránti kérelmét is elutasították. A közigazgatási szervezet úgy tekintette, hogy az apa és Shalomie, Y. R. L. Wip lánya közötti kapcsolat *nem elegendő* a családi élet fennállásának megállapításához.

30 — 2011. március 8-i ítélet (C-34/09, EU:C:2011:124).

31 — 2011. november 15-i ítélet (C-256/11, EU:C:2011:734).

képes gondoskodni a gyermekről. Csak akkor feltételezik, hogy a gyermek olyan mértékben függ a harmadik országbeli állampolgár anyától, hogy valójában kénytelen elhagyni az Uniót, ha e szülőtől megtagadják a tartózkodási jogot, ha e szülő valószínűsíti, hogy az apa objektíve akadályoztatva van abban, hogy a gyermekről gondoskodjon.

58. Tekintettel az alapeljárásokban szereplő tényállások sokféleségére, valamint a holland közigazgatási gyakorlatnak a kérdést előterjesztő bíróság által kifejtett sajátosságaira, meg kell vizsgálni, hogy a kiskorú uniós polgárok és kizárólagos felügyeletüket ellátó harmadik országbeli állampolgár anyjuk az uniós jog hatálya alá tartoznak-e. Ezzel összefüggésben egyfelől az EUMSZ 21. cikk és a 2004/38 irányelv alapján megvizsgálom H. C. Chavez-Vilchez és Y. R. L. Wip lányainak egyedi eseteit, másfelől az EUMSZ 20. cikk alapján azon gyermekek esetét, akik anyjukkal együtt továbbra is az állampolgárságuk szerinti országban laknak.

B – *H. C. Chavez-Vilchez és Y. R. L. Wip, valamint lányaik helyzetének vizsgálata az EUMSZ 21. cikk (1) bekezdése és a 2004/38 irányelv alapján*

59. Ahogy a Bíróság többször megállapította, még ha a kérdést előterjesztő bíróság formálisan csupán az EUMSZ 20. cikk értelmezésére korlátozta is a kérdéseit, e körülmény nem képezi akadályát annak, hogy a Bíróság a nemzeti bíróság részére az uniós jognak az előtte folyamatban lévő ügy elbírálásához hasznos, valamennyi értelmezési szempontját megadja, függetlenül attól, hogy ez a bíróság kérdései megfogalmazásában utalt-e azokra, vagy sem. [32]

60. Mindenekelőtt emlékeztetek arra, hogy a 2004/38 irányelv (3) preambulumbekezdése értelmében ezen irányelv célja valamennyi uniós polgár szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogának egyszerűsítése és megerősítése. Ez a jog, amint azt a jelen indítvány 46. pontjában megjegyeztem, vonatkozik a kiskorú uniós polgárra. [33]

1. Annak következményéről, hogy H. C. Chavez-Vilchez lánya gyakorolta a szabad mozgáshoz való jogát

61. Tekintve, hogy H. C. Chavez-Vilchez lánya gyakorolta a szabad mozgáshoz való jogát, amikor 2011-ig Németországban tartózkodott, ahol apja dolgozott, [34] és a kérdést előterjesztő bíróság megállapítása szerint jelenleg anyjával együtt Belgiumban lakik, ahol ez utóbbi alkalmazásban áll, véleményem szerint H. C. Chavez-Vilchezre mint a 2004/38 irányelv 2. cikkének 2. pontja értelmében vett uniós polgárt kísérő családtagra főszabály szerint ezen irányelvet kell alkalmazni. [35] Ugyanakkor, véleményem szerint megváltoztak a 2004/38 irányelvnek H. C. Chavez-Vilchez és lánya esetében történő alkalmazásának következményei, amikor ez utóbbiak helyet változtattak

32 — Lásd ebben az értelemben: 2013. szeptember 19-i Betriu Montull ítélet (C-5/12, EU:C:2013:571, 41. pont); 2013. október 1-jei Alokpa és Moudoulou ítélet (C-86/12, EU:C:2013:645, 20. pont).

33 — Lásd: 2004. október 19-i Zhu és Chen ítélet (C-200/02, EU:C:2004:639, 20. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

34 — Arra hivatkozom, hogy sem az előzetes döntéshozatalra utaló határozatban, sem a Bíróság rendelkezésére bocsátott iratanyagban nincs utalás arra, hogy H. C. Chavez-Vilchez lánya a Németországi Szövetségi Köztársaságban vagy a Holland Királyságban született-e. Mindenesetre e határozatból az kiderül, hogy H. C. Chavez-Vilchez lánya holland állampolgárságú, mivel holland állampolgársággal rendelkező apja elismerte gyermekének.

35 — Ezzel összefüggésben emlékeztetek arra, hogy az uniós jog rendelkezései által harmadik ország állampolgáraira ruházott lehetséges jogok nem az említett állampolgárok saját jogai, hanem az uniós polgár szabad mozgáshoz való jogának gyakorlásából származtatott jogok. Lásd többek között: 2013. május 8-i Ymeraga és társai ítélet (C-87/12, EU:C:2013:291, 35. pont); 2013. október 1-jei Alokpa és Moudoulou ítélet (C-86/12, EU:C:2013:645, 22. pont); 2014. március 12-i O. és B. ítélet (C-456/12, EU:C:2014:135, 36. pont).

62. Mivel H. C. Chavez-Vilchez jelenleg Belgiumban dolgozik, és emiatt nem kizárt, hogy ebben a tagállamban él lányával együtt, hangsúlyozni kell, hogy tekintettel arra, hogy H. C. Chavez-Vilchez az EJEE 8. cikke alapján nemrég tartózkodási engedélyt kapott Hollandiában, az esetleges belgiumi lakóhelye csak abban az esetben releváns, ha ez utóbbi tagállamban kér esetlegesen tartózkodási engedélyt, vagy ha az EUMSZ 20. cikk értelmezése céljából a Bíróság ítélkezési gyakorlatában meghatározott feltételek megítéléséhez figyelembe kell venni a jogszerű hollandiai tartózkodását.[36]

63. A H. C. Chavez-Vilchez lánya által gyakorolt szabad mozgáshoz való jogra vonatkozóan az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból, valamint az írásbeli és szóbeli észrevételekből kiderül, hogy 2011-ig szüleivel együtt Németországban tartózkodott, ahol apja lakott és dolgozott, míg ez utóbbi arra kényszerítette őt anyjával együtt, hogy hagyják el a családi otthont[37]. Ezt követően anyja kíséretében visszatért Hollandiába, az állampolgársága szerinti tagállamba.

64. Úgy vélem, érdemes H. C. Chavez-Vilchez és lánya németországi utazását a 2004/38 irányelvvel összefüggésben elemezni. Ez az elemzés ugyanis hasznos lehet a kérdést előterjesztő bíróság számára, az alapeljárásban szereplő ellátások iránti kérelmekkel érintett időszakra kifejtett hatása miatt.

a) Rövid emlékeztető azon ítélkezési gyakorlatra, amelynek tárgya a 2004/38 irányelv alkalmazhatósága olyan esetben, amikor a mozgási szabadságával ténylegesen és előzetesen élő uniós polgár abba a tagállamba utazik, amelyiknek az állampolgárságával rendelkezik

65. Emlékeztetek arra, hogy az uniós polgárok valamely tagállam állampolgárságával nem rendelkező családtagjainak esetleges jogait illetően a 2004/38 irányelv (5) preambulumbekezdése hangsúlyozza, hogy a tagállamok területén való szabad mozgás és tartózkodás valamennyi uniós polgárt megillető jogát e jognak a szabadság és a méltóság objektív feltételei mellett történő gyakorlásának a lehetővé tétele érdekében a családtagok számára is biztosítani kell, állampolgárságukra tekintet nélkül.[38]

66. A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint azt az uniós polgárt, aki, miután gyakorolta a szabad mozgás jogát egy másik tagállamban, ahol egy harmadik országbeli állampolgár családtagjával tartózkodott, visszatér az állampolgársága szerinti tagállamba, megilleti az a jog, hogy e családtagja kísérje, függetlenül attól, hogy az uniós polgár aktív[39] vagy inaktív[40].[41] Ez az ítélkezési gyakorlat a polgár részére biztosított családegyesítési jogra vonatkozik a szabad mozgáshoz való jog előzetes vagy

36 — Ezzel összefüggésben, mivel H. C. Chavez-Vilchez jelenleg hollandiai tartózkodási engedéllyel rendelkezik, nehezen elképzelhető, hogy a lánya ténylegesen olyan helyzetbe kerüljön, amikor kénytelen az Unió egészének területét elhagyni, ami azzal a hatással járna, hogy megfosztja őt az uniós polgárság jogállásából következő jogok lényegének tényleges élvezetétől.

37 — H. C. Chavez-Vilchez írásbeli észrevételeiből kiderül, hogy mivel lányával együtt utcára került, a német segélyszervezetek és a rendőrség célszerűnek tartotta, hogy Angelina és anyja visszatérjen Hollandiába, ahol Angelina holland állampolgárként teljeskörűen gyakorolhatja jogait.

38 — Lásd: 2008. július 25-i Metock és társai ítélet (C-127/08, EU:C:2008:449, 83. pont); 2014. december 18-i McCarthy és társai ítélet (C-202/13, EU:C:2014:2450, 33. pont).

39 — Lásd: 1992. július 7-i Singh-ítélet (C-370/90, EU:C:1992:296). Ebben az ítéletben a Bíróság úgy ítélte meg, hogy az állampolgársága szerinti tagállamba önálló vállalkozóként tevékenység folytatása céljából azt követően visszatérő polgárt, hogy bizonyos ideig egy másik tagállamban munkavállalói tevékenységet folytatott, a Szerződések és a másodlagos jog alapján megilleti a jog, hogy harmadik országbeli állampolgár házastársa a másodlagos jogban meghatározott feltételekkel azonos feltételek mellett kísérje.

40 — Lásd: 2007. december 11-i Eind-ítélet (C-291/05, EU:C:2007:771). A Bíróság úgy ítélte meg, hogy egy tagállami állampolgárt, akihez, miközben egy másik tagállamban dolgozott, egy harmadik országból megérkezett a lánya, megilleti a jog, hogy az utóbbi kísérje, amikor inaktívként visszatér az állampolgársága szerinti tagállamba.

41 — Ezen ítélkezési gyakorlat elemzése tekintetében lásd a McCarthy és társai ügyben ismertetett indítványom (C-202/13, EU:C:2014:345) 61–88. pontját.

egyidejű gyakorlását követően, és az az akadályozás tilalmán alapul. Ebben az ítélkezési gyakorlatban a Bíróság a 2004/38 irányelvet analógia útján alkalmazta.[42] E ponton elemezni szükséges azt az ítélkezési gyakorlatot, amelyben a Bíróság ezen irányelvet az analógia útján történő alkalmazása helyett közvetlenül alkalmazva tágabban értelmezte.

b) A 2004/38 irányelv 5. cikkének alkalmazhatósága abban az esetben, amikor egy mozgási szabadságával ténylegesen és előzetesen élő kiskorú uniós polgár, harmadik országban állampolgársággal rendelkező, és kizárólagos felügyeletét ellátó felmenője kíséretében abba a tagállamba utazik, amelyiknek az állampolgárságával rendelkezik

67. A 2004/38 irányelv 6. cikkében foglalt beutazási és rövid távú tartózkodási joggal kapcsolatban a Bíróság a McCarthy és társai ítéletben[43] a 2004/38 irányelvet egy uniós polgár harmadik ország országbeli állampolgár családtagja vonatkozásában alkalmazta. Ebben az ítéletben a Bíróság a 2004/38 irányelv koherensebb, az uniós jogforrások rendszerét és az uniós polgárság szerepét figyelembe vevő értelmezését adta meg. Amint arra Bíróság mindenekelőtt emlékeztetett, „a 2004/38 irányelv célja – amint az az állandó ítélkezési gyakorlatból következik –, hogy megkönnyítse a tagállamok területén való szabad mozgás és tartózkodás alapvető és egyéni jogának a gyakorlását, amelyet közvetlenül az EUMSZ 21. cikk (1) bekezdése biztosít az uniós polgároknak, továbbá az említett jog megerősítése.[44] Ezt követően emlékeztetett arra, hogy „a[z ezen] irányelv szabályozási környezetére és kitűzött céljaira tekintettel, a[…] rendelkezései nem értelmezhetők megszorítóan, és semmiképp sem lehet akadályozni azok hatékony érvényesülését”[45]. Ezzel összefüggésben a Bíróság végül megállapította, hogy „[a 2004/38 irányelv 5. cikkéből] egyáltalán nem az tűnik ki, hogy az uniós polgárok valamely tagállam állampolgárságával nem rendelkező családtagjainak a beutazási joga az uniós polgár származási tagállamától eltérő tagállamokra korlátozódna”.

68. E tekintetben véleményem szerint a 2004/38 irányelv alkalmazandó az uniós polgár ezen irányelv 2. cikk 2. pontja szerinti harmadik országbeli állampolgár családtagjaira, amennyiben azt követően, hogy az uniós polgár előzetesen gyakorolta szabad mozgáshoz való jogát, és ténylegesen egy másik tagállam területén tartózkodott, a polgár és családtagjai a polgár állampolgársága szerinti tagállamba utaznak.

69. A jelen ügyben az a kérdés, hogy H. C. Chavez-Vilchez lánya a szabad mozgáshoz való jogát gyakorolta-e, amikor szüleivel együtt Németországban tartózkodott, ahol apja lakóhelye van és ahol vállalkozói tevékenységet folytat, ami biztosítja számára és anyja számára a 2004/38 irányelv védelmét a Hollandiába, az állampolgársága szerinti tagállamba való visszatérésekor.

70. Úgy gondolom, igennel kell válaszolni.

42 — Az 1992. július 7-i Singh-ítéletben (C-370/90, EU:C:1992:296) a származékos tartózkodási jogokat a Bíróság az EGK-Szerződés 52. cikke (jelenleg EUMSZ 49. cikk), és a 2004/38 irányelv által hatályon kívül helyezett és felváltott, a letelepedés és a szolgáltatásnyújtás területén a tagállamok állampolgárainak Közösségen belüli mozgására és tartózkodására vonatkozó korlátozások eltörléséről szóló, 1973. május 21-i 73/148/EGK tanácsi irányelv (HL 1973, L 172., 14 o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 1. kötet, 167. o.) alapján ismerte el. Ily módon a 2007. december 11-i Eind-ítélet indokolásának alapját ugyanannyira jelentik a Szerződés (EK 39. cikk, jelenleg EUMSZ 45. cikk), mint a 2004/38 irányelvvel módosított, a munkavállalók Közösségen belüli szabad mozgásáról szóló, 1968. október 15-i 1612/68/EGK tanácsi rendelet (HL 1968, L 257., 2. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 1. kötet, 15. o.) rendelkezései. A 2014. március 12-i 2014, O. és B. ítéletben (C-456/12, EU:C:2014:135), a Bíróság úgy tekintette, hogy az EUMSZ 21. cikk (1) bekezdését akként kell értelmezni, hogy a 2004/38 irányelv rendelkezései analógia útján alkalmazandók olyan helyzetben, amikor az uniós polgár harmadik állam állampolgárával családi életet alakított ki vagy szilárdított meg valamely, az állampolgársága szerinti tagállamtól eltérő tagállamban a 2004/38 irányelv 7. cikkének (1) és (2) bekezdésében, vagy 16. cikkének (1) és (2) bekezdésében meghatározott feltételek szerint és azokkal összhangban történő tényleges tartózkodás folyamán, amikor az említett uniós polgár visszatér az állampolgársága szerinti tagállamba az érintett családtagjával. Lásd e tekintetben a McCarthy és társa ügyben ismertetett indítványom (C-202/13, EU:C:2014:345) 77. és azt követő pontjait.

43 — 2014. december 18-i ítélet (C-202/13, EU:C:2014:2450).

44 — Lásd: 2014. december 18-i McCarthy és társai ítélet (C-202/13, EU:C:2014:2450, 31. pont). Lásd még: 2014. március 12-i O. és B ítélet (C-456/12, EU:C:2014:135, 35. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

45 — Lásd: 2008. július 25-i Metock és társa ítélet (C-127/08, EU:C:2008:449, 84. pont).

71. Valóban, A. McCarthyval [46] ellentétben, aki szintén egy harmadik ország állampolgára, és egy uniós polgár családtagja, a 2004/38 irányelv 10. cikke alapján kiállított érvényes tartózkodási kártyával rendelkezett, az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból nem derül ki, hogy H. C. Chavez-Vilchez a holland területre történő belépésekor rendelkezett-e az ezen irányelv 5. cikk szerinti úti okmánnyal. Ugyanakkor úgy vélem, hogy a 2004/38 irányelv 5. cikke (1) és (4) bekezdésének együttes értelmezése feljogosítja H. C. Chavez-Vilchezt a Holland Királyság területére beutazásra és rövid távú ott tartózkodásra. Ezen irányelv 5. cikkének (4) bekezdése ugyanis úgy rendelkezik, hogy „[h]a egy uniós polgár, vagy olyan családtagja, aki nem valamelyik tagállam állampolgára, nem rendelkezik a szükséges úti okmánnyal, vagy ha szükséges, az előírt vízummal, az érintett tagállamnak a visszairányításukat megelőzően minden észszerű lehetőséget biztosítania kell számukra ahhoz, hogy a szükséges dokumentumokat beszerezzék, vagy észszerű időn belül mással elhozassák vagy igazolnia, vagy más módon bizonyítania kell, hogy rendelkeznek a szabad mozgás és tartózkodás jogával”.

72. Így az Unióban utazó, [47] és sajnálatos körülmények [48] miatt az állampolgársága szerinti tagállamba visszatérő uniós állampolgárként H. C. Chavez-Vilchez lányára az EUMSZ 21. cikk (1) bekezdését és a 2004/38 irányelv 5. cikke (1) és (4) bekezdését kellett volna alkalmazni, és ezáltal anyját megillette volna a beutazási és rövid távú tartózkodási jog, ami lehetővé tette volna ez utóbbi, a tényleges felügyeletet ellátó személy számára hogy ténylegesen ellássa a felügyeletét és olyan munkát találjon, amely elegendő forrást biztosít számukra, hogy ne jelentsenek indokolatlan terhet a Holland Királyság szociális segítségnyújtási rendszerére. [49]

73. Amikor egy harmadik országbeli állampolgár felmenő a 2004/38 irányelv 6. cikkében szereplő három hónapos határidőn belül nem rendelkezik elegendő forrással ahhoz, hogy megillesse az ezen irányelvben biztosított védelem, véleményem szerint az EUMSZ 21. cikkével nem ellentétes e felmenő tartózkodási engedélyének megtagadása, annak ellenére sem, hogy ő látja el egy vele együtt élő kiskorú uniós polgár tényleges felügyeletét.

74. Ugyanakkor ebben az esetben az uniós állampolgárságú gyermek és a harmadik ország állampolgárságával rendelkező felmenője helyzetét az EUMSZ 20. cikke szempontjából kell megvizsgálni. Mindazonáltal, amint ez már említésre került, H. C. Chavez-Vilchez nemrégiben az EJEE 8. cikke alapján tartózkodási engedélyt kapott Hollandiában. Következésképpen úgy vélem, nem szükséges annak vizsgálata, hogy az EUMSZ 20. cikk alapján „nem lehet-e kivételes jelleggel mégis megadni számára a tartózkodási jogot, mivel ellenkező esetben sérülne az érintett gyermek[é]t megillető uniós polgárság hatékony érvényesülése, mivel a tartózkodási jog megtagadásának következtében a gyermek[…] gyakorlatilag kénytelen[…] lenn[e] elhagyni az Unió egészének területét, és ezzel megfosztanák ő[t] az uniós polgárság jogállása révén biztosított jogok lényegének tényleges élvezetétől” [50].

2. Annak következményéről, hogy Y. R. L. Wip lánya gyakorolta a szabad mozgáshoz való jogát

75. A tárgyaláson Y. R. L. Wip képviselője és a holland kormány megerősítette, hogy e felperes és lánya jelenleg Belgiumban lakik, ahol Y. R. L. Wip tartózkodási engedélyt kapott, és munkát vállalt. Ennélfogva egyértelmű, hogy a lánya a szabad mozgáshoz való jogát uniós polgárként gyakorolta az állampolgársága szerint tagállamtól eltérő tagállamba, így az őt családtagjaként elkísérő Y. R. L. Wip

46 — 2014. december 18-i McCarthy és társai ítélet (C-202/13, EU:C:2014:2450).

47 — Emlékeztetek arra, hogy ez az utazás a holland állampolgárságú apja szabad mozgásgyakorlásával kapcsolatos volt, aki egy másik tagállamban kívánt letelepedni és dolgozni. Következésképpen véleményem szerint a fent említett ítélkezési gyakorlatot mindenképpen lehet analógia útján alkalmazni.

48 — Lásd a jelen indítvány 37. lábjegyzetét.

49 — E tekintetben megjegyzem, hogy a szóban forgó nemzeti szabályozás a tartózkodási engedély hiányában nem engedi meg a munkavállalást egy uniós polgár harmadik országbeli állampolgár családtagja számára.

50 — Lásd 2013. október 1-jei Alokpa és Moudoulou ítélet (C-86/12, EU:C:2013:645, 33. pont).

esetére a 2004/38 irányelv 3. cikkét kell alkalmazni. Holland állampolgársága és ebből következően uniós polgársága folytán Y. R. L. Wip lányának joga van az EUMSZ 21. cikk (1) bekezdésére hivatkozni. A Szerződés e cikke és a 2004/38 irányelv főszabály szerint tartózkodási jogot biztosít számára a fogadó tagállamban, a jelen esetben a Belga Királyságban.

76. Ezzel összefüggésben a Bíróság ítélkezési gyakorlatából kiderül, hogy „annak megtagadása, hogy a tagállami állampolgársággal vagy harmadik ország állampolgárságával rendelkező szülő, aki ténylegesen egy uniós polgár kiskorú gondviselője, ezzel az uniós polgárral együtt tartózkodhasson a fogadó tagállamban, megfosztaná ez utóbbi személy tartózkodási jogát a hatékony érvényesüléstől, mivel a kisgyermek tartózkodási jogának gyakorlása szükségszerűen maga után vonja azon gyermek jogát, hogy a ténylegesen gondját viselő személy elkísérje, és következésképpen hogy ez a személy a tartózkodás idején vele együtt tartózkodhasson a fogadó tagállamban”[51]. Azonban az uniós polgárokat valamely másik tagállam területén megillető ezen tartózkodási jogot a Szerződés, valamint a végrehajtására hozott rendelkezések által meghatározott korlátozásokkal és feltételekkel ismerik el.[52] E tekintetben emlékeztetek arra, hogy ezeket a korlátozásokat és feltételeket az uniós jog által előírt korlátozásokat tiszteletben tartva és az uniós jog általános elveinek,[53] véleményem szerint különösen a gyermek mindenek felett álló érdeke elvének megfelelően kell alkalmazni.

77. Mindazonáltal, mivel Y. R. L. Wip tartózkodási engedélyt kapott és munkát vállalt Belgiumban, a kérdést előterjesztő bíróság feladata annak vizsgálata, hogy lánya uniós polgárként főszabály szerint gyakorlatilag kénytelen lenne-e elhagyni az Unió egészének területét, ami megfosztaná őt az uniós polgárság jogállása révén biztosított jogok lényegének tényleges élvezetétől. Következésképpen, amint H. C. Chavez-Vilchez (aki Hollandiában tartózkodási engedélyt kapott) és lánya esetében, itt is szükségesnek tartom e helyzet elemzését az EUMSZ 20. cikk fényében.

C – A tényleges felügyeletüket ellátó anyjukkal együtt mindvégig a saját tagállamukban tartózkodó gyermekek helyzetének vizsgálata az EUMSZ 20. cikk alapján

1. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első és a második kérdés

78. Együttesen vizsgálandó első és második kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra kíván választ kapni, hogy az EUMSZ 20. cikkel ellentétes-e, ha egy tagállam egy harmadik országban állampolgársággal rendelkező szülőtől,[54] aki ténylegesen ellátja uniós polgársággal rendelkező kiskorú gyermekének felügyeletét,megtagadja a tartózkodási jogot abban az tagállamban, ahol e gyermek állampolgárságával rendelkezik, amennyiben nem bizonyított, hogy az e tagállam állampolgárságával rendelkező másik szülő egymaga el tudja látni a gyermek tényleges felügyeletét.

79. Ahhoz, hogy ezekre a kérdésekre válaszolni lehessen, el kell dönteni, hogy az EUMSZ 20. cikk és a Bíróság ítélkezési gyakorlata alapján egy ilyen helyzet az uniós jog hatálya alá tartozik-e.

51 — Lásd többek között: 2004. október 19-i Zhu és Chen ítélet (C-200/02, EU:C:2004:639, 45. pont); 2012. november 8-i Iida-ítélet (C-40/11, EU:C:2012:691, 69. pont); 2013. október 1-jei Alokpa és Moudoulou ítélet (C-86/12, EU:C:2013:645, 28. pont).

52 — Lásd többek között: 2002. szeptember 17-i Baumbast és R ítélet (C-413/99, EU:C:2002:493, 84. és 85. pont); 2004. október 19-i Zhu és Chen ítélet (C-200/02, EU:C:2004:639, 26. pont).

53 — Lásd: 2002. szeptember 17-i Baumbast és R ítélet (C-413/99, EU:C:2002:493, 91. pont); 2004. október 19-i Zhu és Chen ítélet (C-200/02, EU:C:2004:639, 32. pont).

54 — A jogirodalom szerint az EUMSZ 20. cikk keretében nincs jelentősége a „harmadik ország állampolgárságával rendelkező” kifejezésnek. A 2004/38 irányelv keretében, amelyben a szabad mozgás és tartózkodás gyakorlása két tagállamot (azt, amelynek állampolgárságával az uniós polgár rendelkezik, és a fogadó államot) érint, az uniós polgár családtagja ténylegesen harmadik ország állampolgára. Azonban, az EUMSZ 20. cikk értelmében, az ítélkezési gyakorlat értelmezése szerint kizárólag az a tagállam érintett, amelynek állampolgárságával az uniós polgár rendelkezik. Következésképpen, amennyiben az említett polgár családtagja nem „harmadik ország” állampolgára, javasolt egy másik kifejezés, a „nem EU-állampolgár”vagy „nem európai állampolgár” kitétel használata. Lásd ebben az értelemben: Davies, G., „The Family Rights of European Children: Expulsion of non-Europeans Parents”, *EUI Working Papers*, RSCAS 2012/04, 1–22. o., 3. o.. Mindazonáltal a jelen indítványban a „harmadik ország állampolgára” kifejezést alkalmasnak találom arra, hogy egy, az Unión kívüli ország állampolgárát jelöljem meg vele.

a) Az uniós polgárság: az uniós polgárok alapvető jogállása

80. 2016. november 1-jén az uniós polgárság intézménye 23 éves lesz.[55] 1992-ben, a Maastrichti Szerződés aláírásával jött létre, célja elősegíteni, hogy a ragállamok állampolgárai azonosulni tudjanak az Unióval.[56] Az uniós polgárság, mint az uniós polgárok alapvető jogállása különösen a fiatalabb generációk számára egy olyan Európa létrehozásának lehetőségét testesíti meg, amelyben minden polgár emberi lényként szabadon mozoghat, tartózkodhat, dolgozhat, tanulhat, szolgáltatást nyújthat, vagy más tagállamba költözhet, jólétben élhet, házasodhat vagy hasonló életközösségben élhet, családot alapíthat, békében[57] és biztonságban élhet.

81. Így az uniós polgárság a polgárok részvételének megerősítésével legitimálta az európai integráció folyamatát. Ezt a legitimációt az uniós polgárság bevezetésének kezdetétől a Bíróságnál a főtanácsnokok előtérbe helyezték. Többek között Lenz főtanácsnok, aki 1994-ben megjegyezte, hogy „[a]z uniós polgárság bevezetése felkeltette a reményt, hogy az uniós polgárok – legalábbis a közösségi jog előtt – egyenlők lesznek.[58]

82. Két évvel később, 1996-ban Léger főtanácsnok az ilyen polgárság elismerésére hivatkozva, a következő szavakat címezte a Bírósághoz: „[ez a polgárság] erősen jelképes értékkel bír, az Európa felépítése felé tett lépések egyike, amelyik a leginkább számot tart a közvélemény érdeklődésére. Ez az elképzelés a közösségi jog fejlődésével valóban legnagyobbrészt teljesült, és így megvalósította a közösségi vívmányok konszolidációját. *Azonban az Önök feladata megadni ennek a jelentéstartalmát*. Márpedig, ha levonunk minden olyan következtetést, amely ehhez az elképzeléshez kapcsolódik, valamennyi uniós polgárnak, állampolgárságától függetlenül pontosan ugyanazokkal a jogokkal kell rendelkeznie, és ugyanazon kötelezettségeknek kell terhelnie őket”[59].

83. Ebben az értelemben egy évvel később Ruiz-Jarabo Colomer főtanácsnok megjegyezte, hogy „[a]z uniós polgárság létrehozása, […] amelyből a jogosultak tagállamok területén való szabad mozgása következik, jelentős *minőségi előrelépést* jelent, ugyanis, amint arra a Bizottság helyes megfontolással felhívta a figyelmet, az említett mozgáshoz való szabadságot elválasztotta annak funkcionális és intézményi elemeitől (*mivel az többé nem kapcsolódik a gazdasági tevékenység gyakorlásához vagy a belső piac létrehozásához*), és azt egy sajátos, önálló joggá emelte, amely elválaszthatatlan az Unió polgárainak politikai státuszától”[60] .

55 — A Bíróságnak az uniós polgárságra vonatkozó ítélkezési gyakorlatában bekövetkezett fejlődés áttekintéséhez lásd: Trifonidou, A., *The Impact of Union Citizenship on the EU's Market Freedoms*, Hartpublishing, London, 2016., 23–58. o. A szerző négy részben, a kezdetek (1993–1997), a növekedés és fejlődés (1998–2005), a kamaszkor (2006 + 2009) és a felnőttkor (2010–) szakaszában vizsgálja az ítélkezési gyakorlatot,.

56 — Lásd ebben az értelemben: Barnard, C., *The Substantive Law of the EU. The Four Freedoms*, Oxford University Press, Oxford, 2013, 431. és 432. o. Ez a szerző a polgárságot „a tagállamok valamennyi állampolgárát egymáshoz ragasztó kátránynak” tekinti.

57 — Lásd EUSZ 3. cikk.

58 — Lásd Lenz főtanácsnoknak a Faccini Dori ügyben ismertetett indítványának (C-91/92, EU:C:1994:45) 53. pontját.

59 — Lásd Léger főtanácsnoknak a Boukhalfa ügyben ismertetett indítványának (C-214/94, EU:C:1995:381) 63. pontját. Ebben az értelemben lásd még La Pergola főtanácsnoknak a Stöber és Piosa Pereira egyesített ügyekben ismertetett indítványának (C-4/95 és C-5/95, EU:C:1996:225) 50. pontját. Kiemelés tőlem.

60 — Ruiz-Jarabo Colomer főtanácsnoknak a Shingara és Radiom egyesített ügyekben ismertetett indítványa (C-65/95 és C-111/95, EU:C:1996:451), 34. pont. Kiemelés tőlem. Nemrégiben Wathelet főtanácsnok az NA ügyre vonatkozó indítványában (C-115/15, EU:C:2016:259, 111. pont) rámutatott, az uniós polgárság intézményének célja, hogy biztosítsa a tagállamok állampolgárainak alapvető jogállását, „[E]nnélfogva az nem lehet üres forma”.

84. Azóta a Bíróság az előzetes döntéshozatali eljárás keretében a nemzeti bíróságokkal történő szoros együttműködésben széles körű ítélkezési gyakorlatával fokozatosan érvényre juttatta az uniós polgárságot.[61] Ezen jogi irányvonalba illeszkedik a kérdést előterjesztő bíróság által feltett első és második kérdés. E kérdések lényegében az EUMSZ 20. cikknek a Ruiz Zambrano-ítélet[62] és a Dereci és társai ítélet[63] alapján történő értelmezésére vonatkoznak a jelen alapügyhöz hasonló esetekben, ahol nem bizonyított, hogy a gyermeke állampolgársága és lakóhelye szerinti tagállam állampolgárságával rendelkező szülő képes-e gondoskodni gyermekéről a harmadik ország állampolgárságával rendelkező másik szülő esetleges kitoloncolásakor.

b) Az alapügyben szereplő helyzetek sajátosságairól

85. A jelen ügyben[64] P. Pinas,[65] U. Nikolic, X. V. García Perez, J. Uwituze, I. O. Enowassam, A. E. Guerrero Chavez kisgyermekeivel kapcsolatban, akik sosem gyakorolták a szabad mozgáshoz való jogukat, és mindvégig az állampolgárságuk szerinti tagállamban tartózkodtak, megállapítom, hogy nem tartoznak a 2004/38 irányelv 3. cikkének (1) bekezdése szerinti „kedvezményezettek” körébe, így ez az irányelv sem rájuk, sem anyjukra nem alkalmazható.

86. Ezzel szemben tekinthetjük-e az alapügyben szereplő tényállásokat az EUMSZ 20. cikk hatálya alá tartozónak?

87. Ezzel összefüggésben emlékeztetek arra, hogy a Ruiz Zambrano ítéletben a Bíróság úgy ítélte meg, hogy az EUMSZ 20. cikkel ellentétesek azok a nemzeti intézkedések, amelyek azzal a hatással járnak, hogy megfosztják az uniós polgárokat az uniós polgárként meglévő jogállás révén biztosított jogok lényegének tényleges élvezetétől.[66] Az ezen ítéletben kidolgozott elveknek megfelelően az uniós jog védelme alkalmazandó, az alapügyben, mivel P. Pinas, U. Nikolic, X. V. García Perez, J. Uwituze, I. O. Enowassam és A. E. Guerrero Chavez gyermekei az anyjuk – aki felettük kizárólagos felügyeletet gyakorol – származékos tartózkodási engedély hiányában történő kiutasítása miatt kénytelenek ezt a szülőt követni, és így elhagyni az Unió „egészének” területét. Az anyjaik esetleges kiutasítása ugyanis megfosztaná őket azon jogok lényegének tényleges gyakorlásától, amelyeket részükre az uniós polgárként meglévő jogállásuk mindazonáltal biztosít. Így az ettől való megfosztás sértheti annak az uniós polgárságnak a hatékony érvényesülését, amellyel a gyermekek rendelkeznek.

61 — Ezzel összefüggésben lásd a Rendón Marín és CS egyesített ügyekben ismertetett indítványom (C-165/14 és C-304/14, EU:C:2016:75) 107. és azt követő pontjait.

62 — 2011. március 8-i ítélet (C-34/09, EU:C:2011:124). Számomra nyilvánvaló, hogy ez az ítélet nem esetleges. Ezzel összefüggésben lásd a Rendón Marín és CS egyesített ügyekben ismertetett indítványom (C-165/14 és C-304/14, EU:C:2016:75) 111–115. és 117. pontját. Ez az ítélet az ítélkezési gyakorlatban egy nagyobb fejlődés eredménye, amely a Bíróság által az ugyanezen ítéletben elfogadott megoldás alapját képezte.

63 — 2011. november 15-i ítélet (C-256/11, EU:C:2011:734).

64 — Mivel H. C. Chavez-Vilchez, aki nemrégiben az EJEE 8. cikke alapján holland tartózkodási engedélyt kapott, és Y. R. L. Wip, aki belga tartózkodási engedélyt szerzett, lányainak helyzetét a jelen indítványom 61–77. pontjában elemeztem, most arra a kérdéssel foglalkozom, hogy az alapügy hat másik felperesének és gyermekeiknek a helyzete az uniós jog hatálya alá tartozik-e.

65 — P. Pinast illetően emlékeztetek arra, hogy amint az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból kiderül, határozott időre szóló tartózkodási engedélyt kapott, amit a kérdést előterjesztő bíróságnak kell felülvizsgálnia. Ennélfogva, főszabály szerint nem fenyegeti a kitoloncolás veszélye, így a lánya sem köteles ténylegesen elhagyni Hollandiát. Ugyanakkor a kérdést előterjesztő bíróságnak, ha megállapítja, hogy P. Pinas nem rendelkezik érvényes tartózkodási engedéllyel Hollandiában, elemeznie kell ez utóbbi helyzetét.

66 — 2011. március 8-i ítélet (C-34/09, EU:C:2011:124, 42. pont). Amint azt a Rendón Marín és CS egyesített ügyekben ismertetett indítványom (C-165/14 és C-304/14, EU:C:2016:75) 116. pontjában már kifejtettem, a Ruiz Zambrano-ítélet célja az azon tagállami állampolgárok által követelt jogok elismerése, akik uniós polgárként a jogi védelmük szükségességére és az integráció iránti igényükre nemcsak a fogadó tagállamban, hanem a saját tagállamukban is hivatkoznak. Az a tény ugyanis, hogy a tagállami állampolgárok számára egy olyan alapvető jogállás biztosított, mint az uniós polgárság, a Bíróság szerint magában foglalja, hogy az uniós joggal ellentétesek azok a nemzeti intézkedések, amelyek azzal a hatással járnak, hogy megfosztják őket az e jogállás révén biztosított jogok lényegének tényleges gyakorlásától. Ez lenne a helyzet, ha egy uniós polgársággal rendelkező kiskorú gyermekei felett tényleges felügyeletet ellátó, harmadik országbeli állampolgártól megtagadnák az abban a tagállamban való tartózkodás jogát, amelyben ezek a gyermekek tartózkodnak, és amelynek állampolgárai, mivel ez az intézkedés a gyermekeket is az Unió területének elhagyására kötelezi.

88. Márpedig a Bíróság ezt követően kifejtette a Ruiz Zambrano-ítélet [67] tartalmát, és megállapította, hogy az „egészen különleges tényállások[ra alkalmazandó], amelyekben – noha a harmadik országok állampolgárainak tartózkodási jogára vonatkozó másodlagos jog nem alkalmazható, és az érintett uniós polgár nem él a szabad mozgáshoz való jogával – kivételes jelleggel nem tagadható meg a tartózkodási jog harmadik ország olyan állampolgárától, aki egy uniós polgár családtagja, mivel ellenkező esetben sérülne az általa gyakorolt uniós polgárság hatékony érvényesülése, ha a tartózkodási jog megtagadásának következtében az uniós polgár valójában kénytelen lenne elhagyni az Unió egészének területét, és ezzel megfosztanák őt az uniós polgárság jogállása révén biztosított jogok lényegének tényleges gyakorlásától” [68].

89. Ebben az összefüggésben meg kell vizsgálni, hogy az EUMSZ 20. cikk fényében az alapügyben szereplőkhöz hasonló helyzetek a fent említett ítélkezési gyakorlat szerinti különleges tényállásoknak minősülnek-e.

90. Véleményem szerint az a tény, hogy ezek a gyermekek valamennyien valamely tagállam állampolgárságával, nevezetesen holland állampolgársággal rendelkeznek, amely megszerzésének feltételei egyértelműen a Holland Királyság hatáskörébe tartozik, [69] kétségtelenül magában foglalja azt is, hogy uniós polgári jogállással rendelkeznek. [70] Következésképpen uniós polgárként ezek a gyermekek jogosultak a tagállamok területén szabadon mozogni és tartózkodni, és e jog *mindennemű korlátozása* az uniós jog hatálya alá tartozik [71].

91. Következésképpen, főszabály szerint úgy vélem, hogy a Bíróság rendelkezésére bocsátott információk alapján az alapügyben szereplő tényállások a Ruiz Zambrano-ítéletből [72] következő ítélkezési gyakorlat értelmében különleges tényállásoknak minősülnek. Ezek a tényállások ugyanis olyan következményekkel járhatnak, amelyek megfoszthatják az érintett gyermekeket az őket uniós polgárként meglévő jogállás révén biztosított jogok lényegének tényleges gyakorlásától. Úgy gondolom tehát, hogy ezek a tényállások az uniós jog hatálya alá tartoznak.

92. E körülmények között tehát azt kell eldönteni, hogy az alapügyben szereplő nemzeti határozatok az érintett gyermekeket megillető tartózkodási jogba való beavatkozást jelentik-e, és ha igen, ez igazolható-e.

67 — 2011. március 8-i ítélet (C-34/09, EU:C:2011:124).

68 — 2011. március 8-i Ruiz Zambrano-ítélet (C-34/09, EU:C:2011:124, 43. és 44. pont); 2011. november 15-i Dereci és társa ítélet (C-256/11, EU:C:2011:734, 67. pont). Lásd még: 2012. november 8-i Iida-ítélet (C-40/11, EU:C:2012:691, 71. pont); 2012. december 6-i O és társai ítélet (C-356/11 és C-357/11, EU:C:2012:776, 48. pont); 2013. május 8-i Ymeraga és társai ítélet (C-87/12, EU:C:2013:291, 36. pont); 2013. október 1-jei Alokpa és Moudoulou ítélet (C-86/12, EU:C:2013:645, 32. pont). Konkrétan M. Dereci török állampolgár volt, akinek *felesége és három gyermeke osztrák volt*, és mindig is Ausztriában tartózkodott, ahol M. Dereci velük kívánt élni. Ebben a helyzetben sem a három gyermek, sem pedig az anya nem volt megfosztva a jogaik lényegének gyakorlásától, mert a Ruiz Zambrano-ítélet (C-34/09, EU:C:2011:124) alapjául szolgáló üggyel ellentétben ezek a gyermekek a megélhetésük érdekében nem függtek az apjuktól, és így Ausztriában tartózkodhattak.

69 — 1992. július 7-i Micheletti és társai ítélet (C-369/90, EU:C:1992:295, 29. pont); 2010. március 2-i Rottmann-ítélet (C-135/08, EU:C:2010:104, 39. pont).

70 — 2003. október 2-i Garcia Avello ítélet (C-148/02, EU:C:2003:539, 21. pont); 2004. október 19-i Zhu és Chen ítélet (C-200/02, EU:C:2004:639, 21. pont). Lásd még Tizzano főtanácsnok Zhu és Chen ügyben ismertetett indítványának (C-200/02, EU:C:2004:307) 47–52. pontját.

71 — Lásd a Rendón Marín és CS egyesített ügyekben ismertetett indítványom (C-165/14 és C-304/14, EU:C:2016:75) 120. pontját. Uniós polgárként nem azért nem részesülnek ebből a jogból, mert nem gyakorolták az Unió területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogukat. Épp ellenkezőleg, emlékeztetek arra, a Szerződés uniós polgárságra vonatkozó rendelkezései nem biztosítanak önálló jogot a harmadik országok állampolgárai számára. Lásd: 2012. november 8-i Iida-ítélet (C-40/11, EU:C:2012:691, 66. pont); 2013. május 8-i Ymeraga és társai ítélet (C-87/12, EU:C:2013:291, 34. pont).

72 — 2011. március 8-i ítélet (C-34/09, EU:C:2011:124). Emlékeztetek arra, hogy e különleges tényállások, amelyekben az uniós polgár nem gyakorolta a szabad mozgáshoz való jogát, közös jellemzője, hogy „bár olyan rendelkezések szabályozzák ezeket, amelyek *a priori* a tagállamok hatáskörébe tartoznak, nevezetesen harmadik országok állampolgárainak beutazási és tartózkodási jogára vonatkozó, a másodlagos jog rendelkezéseinek a hatálya alá nem tartozó rendelkezések, amelyek bizonyos feltételek mellett előírják az ilyen jog megadását, mégis szoros összefüggésben állnak az uniós polgár szabad mozgáshoz való jogával, amellyel ellentétben áll, ha abban a tagállamban, ahol az uniós polgár tartózkodik, a harmadik országok állampolgáraitól megtagadják a beutazás és a tartózkodás jogát, mert különben sérülne a szabad mozgáshoz való jog”. Lásd: 2012. november 8-i Iida-ítélet (C-40/11, EU:C:2012:691, 72. pont); 2013. május 8-i Ymeraga és társai ítélet (C-87/12, EU:C:2013:291, 37. pont).

93. Számomra egyértelmű. hogy az érintett gyermekek jogaiba történő lehetséges beavatkozás valósul meg, ha az anyjuk tartózkodási engedélyének megtagadása következtében ezek a gyermekek kénytelenek ténylegesen elhagyni az Unió egészének területét. Azonban az alapügyhöz hasonló különleges körülmények között ez a beavatkozás elfogadható-e?

c) Az arányosság elvének tiszteletben tartásáról, valamint a harmadik országbeli állampolgár szülő és az uniós polgár gyermeke között fennálló eltartotti viszony mértékéről

94. Előzetesen felmerül a kérdés, hogy a holland állampolgárságú apa jelenléte Hollandiában önmagában [73] *automatikusan* megakadályozza-e, hogy uniós polgár gyermeke részesüljön az EUMSZ 20. cikkében foglalt, a Bíróság ítélkezési gyakorlata által értelmezett védelemből.

95. Véleményem szerint a holland állampolgárságú apa jelenléte Hollandiában önmagában nem igazolja az alapügyekben szóban forgó tagállami határozatokat, és nem kérdőjelezi meg az „uniós polgárként meglévő jogállás révén biztosított jogok lényegének tényleges gyakorlásától való megfosztásra” vonatkozó feltételt sem anélkül, hogy a kérdést előterjesztő bíróság vizsgálná, hogy ezek a határozatok tiszteletben tartják-e az arányosság elvét, többek között azon következmények tekintetében, amelyekkel e határozatok az alapügy felpereseinek uniós polgársággal rendelkező gyermekei helyzetére nézve az uniós jog szempontjából járnak. [74]

96. Az arányosság elvének tiszteletben tartása több érdeket érint, így a bevándorlással kapcsolatos nemzetközi érdekeket [75], az uniós polgársággal kapcsolatos jogokat, a gyermek mindenek felett álló érdekét és a vonatkozó nemzeti családjogi jogokat, így többek között a felügyeleti jogokat.

97. Ezért a szóban forgó nemzeti határozatokban az arányosság elvének vizsgálatához többféle elemet kell figyelembe venni, amelyek közül a legfontosabb véleményem szerint a harmadik országbeli állampolgár szülő és uniós polgár gyermeke között fennálló eltartotti viszony mértéke.

98. E tekintetben alapvető fontosságú annak megállapítása, hogy „jogi, gazdasági *vagy* érzelmi szempontból” ki a gondviselő. [76] A Bíróság ugyanis már megállapította, hogy *„éppen az eltartotti viszony a kiskorú uniós polgár és a harmadik ország azon állampolgára között*, akitől megtagadták a tartózkodás jogát, az, amely akadályozza az uniós polgárság hatékony érvényesülését, tekintve hogy ez az eltartotti viszony vezet ahhoz, hogy az az uniós polgár az ilyen elutasító határozat következményeképpen valójában kénytelen elhagyni nemcsak azon tagállam területét, amelynek állampolgára, hanem egyáltalán az Unió egészének területét is” [77].

99. A kérdést előterjesztő bíróság által elvégzendő vizsgálattól függően, úgy tűnik, a Bíróság rendelkezésére bocsátott ügyirat alapján megállapítható, hogy ez az eltartotti viszony az uniós polgár gyermekek és a harmadik ország állampolgárságával rendelkező anyjaik között fennáll. [78]

73 — Emlékeztetek ara, hogy Schwencke, Angel apja holléte ismeretlen, és a népesség-nyilvántartásból az derül ki, hogy 2009. óta nem tartózkodik Hollandiában.

74 — Lásd analógia útján: 2010. március 2-i Rottmann-ítélet (C-135/08, EU:C:2010:104, 54–56. pont).

75 — A bevándorlási jog területén fennálló hatáskörök átruházásának elvével kapcsolatban lásd a Rendón Marín és CS egyesített ügyekben ismertetett indítványom (C-165/14 és C-304/14, EU:C:2016:75) 74. és 75. pontját: „a tagállamok főszabály szerint megőrzik a bevándorlási jog területén fennálló hatásköreiket. Ugyanakkor olyan helyzetben, amelyben az uniós jog szerinti szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogról van szó, az a mérlegelési mozgástér, amellyel a tagállamok a bevándorlás területén rendelkeznek, *nem sértheti az uniós polgárságra vagy a szabad mozgásra vonatkozó rendelkezések alkalmazását* még akkor sem, ha ezek a rendelkezések nemcsak az uniós polgár helyzetét, hanem annak valamely harmadik országbeli családtagját is érintik”.

76 — Előnyben részesítem ezt, a Bíróság által a családegyesítésre vonatkozóan 2012. december 6-i O és társai ítéletben (C-356/11 és C-357/11, EU:C:2012:776, 56. pont) alkalmazott fordulatot. Kiemelés tőlem. Véleményem szerint ez a megfogalmazás megfelel a „tényleges felügyelet” kifejezésnek.

77 — Lásd: 2011. március 8-i Ruiz Zambrano-ítélet (C-34/09, EU:C:2011:124, 43. és 45. pont); 2011. november 15-i Dereci és társai ítélet (C-256/11, EU:C:2011:734, 65–67. pont); 2012. december 6-i O és társai ítélet (C-356/11 és C-357/11, EU:C:2012:776, 56. pont).

78 — Ez a megállapítás még abban a két esetben is érvényes, amikor – P. Pinas és I. O. Enowassam lánya esetében – megosztott felügyeletről van szó. Ki kell hangsúlyoznom ugyanis, hogy ez utóbbi felperes lányával együtt egy krízisközpontban lakik.

100. Emellett, a szóban forgó érdekek mérlegelése esetén, amennyiben az alapügyben szereplő tényállások az uniós jog hatálya alá tartoznak, a kérdést előterjesztő bíróságnak figyelembe kell vennie azokat az alapvető jogokat is, amelyek tiszteletben tartását a Bíróság biztosítja, különösen a magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jogot, amelyet a Charta 7. cikke rögzít, amelyet a gyermeknek a Charta 24. cikkének (2) pontjában elismert mindenek felett álló érdekével összefüggésben kell értelmezni. [79]

101. Ebben az összefüggésben számomra lényegesnek tűnik feltenni a kérdést, hogy az uniós joggal összeegyeztethető-e az uniós polgár gyermek azon jogának korlátozása, hogy az Unió területén szabadon tartózkodjon, kizárólag olyan megfontolások alapján, mint amilyen az, hogy *nem bizonyított, hogy az apa képes-e gondoskodni gyermeke eltartásáról*, holott ez annak megállapításával is egyenértékű, hogy nem bizonyított, hogy az apa képes-e gyakorolni a felügyeleti jogot gyermeke felett! Ezzel összefüggésben fontosnak tartom megjegyezni, hogy a kérdést előterjesztő bíróság kifejtette, hogy a jelen esetben nem került sor annak megállapítására, hogy a felügyelet jog odaítélésének megváltoztatása továbbra is lehetséges-e. [80]

102. Azt a következtetést vonom tehát le, hogy az alapeljárásban szereplőkhöz hasonló helyzetekben aránytalan volna a kiskorú uniós polgártól és harmadik országbeli állampolgár anyjától automatikusan, pusztán azon az alapon megtagadni a származékos tartózkodási engedélyt, hogy az uniós polgár apa az érintett tagállamban tartózkodik. Emlékeztetek arra, hogy az uniós polgárok tartózkodási jogától való bármilyen eltérést szolgáló kifogást „megszorítóan kell értelmezni, és annak tartalmát a tagállamok nem határozhatják meg egyoldalúan, az uniós intézmények ellenőrzése nélkül” [81].

d) Közbenső következtetés

103. Az EUMSZ 20. cikket akként kell értelmezni, hogy azzal ellentétes, ha egy tagállam egy harmadik országban állampolgársággal rendelkező szülőtől, aki ténylegesen ellátja uniós polgársággal rendelkező kiskorú gyermekének felügyeletét, megtagadja a tartózkodási jogot abban az tagállamban, ahol e gyermek állampolgársággal rendelkezik és lakik, mivel az ilyen határozatok megfosztják az említett gyermeket az uniós polgárként meglévő jogállás révén biztosított jogok lényegének tényleges élvezésétől, amennyiben nem bizonyított, hogy az e tagállam állampolgárságával rendelkező másik szülő egymaga el tudja látni a gyermek tényleges felügyeletét. E tekintetben nem elegendő annak bizonyítása, hogy nem kizárt, hogy ez a másik szülő képes lenne ténylegesen gondoskodni e gyermekről.

2. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett harmadik kérdésről

104. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett harmadik kérdés tárgya, hogy kit terhel az uniós polgár gyermeknek a harmadik ország állampolgárságával rendelkező szülőjétől való tényleges függőségének bizonyítása.

79 — Lásd ebben a tekintetben Wathelet főtanácsnok NA-ügyben ismertetett indítványának (C-115/15, EU:C:2016:259) 125. pontját: „[ú]gy tűnik egyébként számomra, hogy az, hogy a nemzeti bíróság a Charta 7. cikkére is hivatkozott az EUMSZ 20. cikk alkalmazására vonatkozó értékelése során, nem eredményezi az uniós jog hatályának a kiterjesztését, amely kiterjesztés ellentétes lenne a Charta 51. cikkének (2) bekezdésével”.

80 — Meg kell jegyeznem, hogy amint az a Bíróság rendelkezésére bocsátott iratanyagból kiderül, a holland közigazgatási gyakorlat nem tekinti lehetetlennek a gyermekéről történő gondoskodást az olyan apa esetén, akinek holléte ismeretlen, súlyos testi problémákkal küzd, családi erőszaknak minősülő cselekményt követett el az anya ellen (mint X. V. García Pérez esetében), hosszú időtartamú kezelésre specializálódott intézményben helyezték el (mint Esther apját, Van de Pluijmot), vagy régóta semmilyen kapcsolata nincs gyermekével (mint X. V. García Pérez és J. Uwituze gyermekei esetén)!

81 — 2007. június 7-i Bizottság kontra Hollandia ítélet (C-50/06, EU:C:2007:325, 42. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

105. Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból következik, hogy a külföldiek jogállásáról szóló körlevél, amelyet a támogatások és ellátások kifizetéséért felelős holland szervezeteknek szem előtt kell tartaniuk, előírja, hogy a harmadik országbeli állampolgár szülőt terheli annak bizonyítása, hogy a holland szülő nem tud ténylegesen gondoskodni a gyermekéről. Annak elfogadásához, hogy a gyermek olyan mértékben függ a harmadik országbeli állampolgár szülőtől, hogy ténylegesen kénytelen elhagyni az Uniót, ha e szülőtől megtagadják a tartózkodási jogot, ha e szülőnek kell bizonyítania, hogy az apa objektíve akadályoztatva van abban, hogy a gyermekről gondoskodjon.

106. A kérdést előterjesztő bíróság ezzel összefüggésben azt kérdezi, hogy a külföldiek jogállásáról szóló körlevél e rendelkezése megfelel-e a Ruiz Zambrano-ítélet [82] túlságosan korlátozó értelmezésének.

107. A holland kormány írásbeli észrevételeiben kiemelte, hogy a bizonyítás a tartózkodási engedély kérelmezőjét terheli, azon általános szabálynak megfelelően, amely szerint, aki bizonyos jogokra, vagy ezen jogok következményeire hivatkozik, bizonyítani köteles, hogy ezek a jogok alkalmazhatóak az adott helyzetben.

108. Véleményem szerint abban az esetben, amikor egyik fél arra hivatkozik, hogy helyzete az EUMSZ 20. cikkének hatálya alá tartozik, a tagállam nemzeti hatóságainak feladata hivatalból eldönteni, hogy e rendelkezés alkalmazásának feltételei teljesülnek-e.

109. Amikor a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságok értékelik az ahhoz szükséges feltételeket, hogy egy harmadik ország állampolgára, aki egy uniós polgár gyermek szülője, tartózkodási engedélyt kapjon, egyértelmű, hogy ezek a hatóságok egyrészről a gyermeket uniós polgárként meglévő jogállásához közvetlenül kapcsolódó kérdésekkel, másrészről szigorúan a nemzeti családjog hatálya alá tartozó kérdésekkel találkoznak.

110. Mivel olyan kérdésekről van szó, amelyek az érintett gyermeket uniós polgárként megillető jogállásra vonatkoznak, a bizonyítási teher megoszlása kérdésének nem lenne szabad megakadályoznia az uniós jogban a gyermekre ruházott jogok tényleges érvényesülését. Ezért úgy látom, hogy a bizonyítási teherre vonatkozó szóban forgó nemzeti rendelkezés szigorú alkalmazása veszélyeztetheti az EUMSZ 20. cikk tényleges érvényesülését.

111. A nemzeti családjogi rendelkezések vonatkozásainak értékelése kapcsán, amennyiben a jelen alapeljárásban szereplőkhöz hasonló tényállások az uniós jog hatálya alá tartoznak, a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságok, az arányosság és a gyermek mindenek felett álló érdeke elvének figyelembevétele mellett, hivatalból kötelesek vizsgálni azt az előzetes kérdést, hogy a gyermek felügyeletét az a másik szülő is el tudja-e látni, aki ugyanazon állampolgársággal rendelkezik, mint az ezáltal uniós polgársággal bíró gyermeke.

112. Ráadásul, úgy vélem, az EUMSZ 20. cikk és az általános jogelvek tényleges érvényesülésével ellentétes, ha a gyermek tényleges felügyeletét ellátó, harmadik országbeli állampolgár szülőt, adott esetben az anyát arra kényszerítenek, hogy a saját, és esetlegesen a gyermek érdekével ellentétes kérelmet nyújtson be! Rá kell mutatnom ugyanis, hogy egy ilyen, a felügyeleti jognak a másik szülőre való átruházására irányuló kérelem célja annak bizonyítása, hogy a holland apa nem képes ténylegesen gondoskodni a gyermekről, és ennek következtében annak megállapítása, hogy a gyermek e kérdésben az anyjától függ, és ezért ténylegesen kénytelen lesz elhagyni az Unió területét, ha ez utóbbitól megtagadják a tartózkodási jogot. [83]

82 — 2011. március 8-i ítélet, C-34/09, EU:C:2011:124.

83 — A Bíróság rendelkezésére bocsátott iratanyagból, valamint a tárgyaláson ismertetett észrevételekből kiderül, hogy annak bizonyítására, hogy holland apa nem képes ténylegesen gondoskodni a gyermekről, a tényleges felügyeletet ellátó harmadik tagállam állampolgárságával rendelkező anyának akár akarata ellenére is családjogi eljárást kell indítania annak megállapítására, hogy az apa képtelen a gyermekről gondoskodni.

113. A fenti megfontolásokra tekintettel azt javaslom, hogy a Bíróság a harmadik kérdésre azt a választ adja, hogy a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságok feladata annak hivatalból történő vizsgálata és megállapítása, hogy a gyermek tényleges felügyeletét a másik szülő is el tudja-e látni. E hatóságoknak az arányosság elvét és a gyermek mindenek felett álló érdekének elvét figyelembe véve az ügy valamennyi körülményét számításba kell venniük.

V – **Végkövetkeztetések**

114. A fenti megfontolásokra tekintettel azt javaslom, hogy a Bíróság a következőképpen válaszoljon a Centrale Raad van Beroep (társadalombiztosítási fellebbviteli bíróság, Hollandia) által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekre:

1) Az EUMSZ 20. cikket akként kell értelmezni, hogy azzal ellentétes, ha egy tagállam egy harmadik országban állampolgársággal rendelkező szülőtől, aki ténylegesen ellátja uniós polgársággal rendelkező kiskorú gyermekének felügyeletét, megtagadja a tartózkodási jogot abban az tagállamban, ahol e gyermek állampolgársággal rendelkezik és lakik, mivel az ilyen határozatok megfosztják az említett gyermeket az uniós polgárként meglévő jogállás révén biztosított jogok lényegének tényleges élvezetétől, amennyiben nem bizonyított, hogy az e tagállam állampolgárságával rendelkező másik szülő egymaga el tudja látni a gyermek tényleges felügyeletét. E tekintetben nem elegendő annak bizonyítása, hogy nem kizárt, hogy ez a másik szülő képes lenne ténylegesen gondoskodni e gyermekről.

2) A hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságok feladata annak vizsgálata és megállapítása, hogy a gyermek tényleges felügyeletét a másik szülő is el tudja-e látni. E hatóságoknak az arányosság elvét és a gyermek mindenek felett álló érdekének elvét figyelembe véve az ügy valamennyi körülményét számításba kell venniük.