L. A. GEELHOED
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2006. április 27. [1]

I – Bevezetés

1. A jelen ügy ismételten azt a kényes kérdést veti fel, hogy a Közösség állampolgárainak harmadik országbeli családtagjai milyen feltételekkel kaphatnak tartózkodási jogot az Európai Unió valamely tagállamában. Különösen pedig arra a kérdésre vonatkozik, hogy ezeknek a személyeknek már azelőtt jogszerűen kell-e az Európai Unió területén tartózkodniuk, hogy a másodlagos közösségi jog szerint őket megillető jogokra hivatkoznak, ahogyan azt a Bíróság az Akrich-ügy [2] összefüggésében megállapította. Vagy, ezzel ellentétben, elegendő, ha az Európai Unió polgárával fennálló rokoni kapcsolatot igazolják, ahogyan azt a Bíróság a MRAX-ügyben [3] kimondta?

2. Az Akrich-ügyre vonatkozó indítványomban az e személyek jogállása és jogai tekintetében fennálló alapvető dilemmára utaltam. Egyrészről, a Közösség polgárainak harmadik országok állampolgárságával rendelkező rokonai a személyek Közösségen belüli szabad mozgására irányadó jogszabályokból származtatják jogaikat. Másrészről, a bevándorlási jog teljes összehangoltságának hiányában a tagállamok fenntartják maguknak a hatáskört a harmadik országok állampolgárainak saját területükre, és így *ipso facto* az Európai Unió területére való első belépésére vonatkozó szabályok meghatározására.

3. A jelen ügyben ugyanez a dilemma jelenik meg, habár az Akrich-ügytől teljesen eltérő ténybeli összefüggésben. Különbözik annak a módja, ahogyan H. Akrich és Y. Jia belépett az adott tagállam területére, különbözik a szóban forgó családi kapcsolat, a tartózkodási jogot kérő harmadik ország állampolgárának személyes életvitele, és különböznek az alkalmazandó közösségi jogszabályok.

1 – Eredeti nyelv: angol.

2 – A C-109/01. sz. Akrich-ügy (EBHT 2003., I-9607. o.).

3 – A C-459/99. sz. MRAX-ügy (EBHT 2002., I-6591. o.).

II – Az irányadó közösségi jogszabályok

4. A jelen ügy azon jogokra összpontosít, amelyeket az EK 43. cikk szerinti letelepedési jogot gyakorló közösségi állampolgárok harmadik országbeli családtagjai a 73/148/EGK irányelvből [4] származtatnak. Ebben az összefüggésben az irányelv következő rendelkezései irányadóak.

Az 1. cikk (1) bekezdése

„(1) A tagállamok ezen irányelv értelmében eltörlik a következő személyek mozgására és tartózkodására vonatkozó korlátozásokat:

a) egy tagállam azon állampolgárai, akik egy másik tagállamban már letelepedtek, vagy le kívánnak telepedni szolgáltatások nyújtásának céljából (helyesen: vagy le kívánnak telepedni önálló vállalkozói tevékenység folytatása vagy szolgáltatások nyújtásának céljából);

[...]

d) ezen állampolgárok és házastársaik felmenő és lemenő ági rokonai, amennyiben az előbbiek eltartottjai, állampolgárságuktól függetlenül."

3. cikk

„(1) A tagállamok az 1. cikkben említett személyek számára biztosítják a jogot arra, hogy felségterületükre lépjenek érvényes személyazonosító igazolvány vagy útlevél egyszerű felmutatásával.

(2) Kizárólag azon családtagok esetében kérhető beutazó vízum vagy ezzel egyenértékű okirat, akik a tagállamok egyikének állampolgárságával sem rendelkeznek. A tagállamok gondoskodnak minden olyan eszközről, amely az ezen személyek számára szükséges vízumok megszerzését megkönnyítik."

A 4. cikk (3) bekezdése

4 – 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.).

„Azon családtagok részére, akik a tagállamoknak nem állampolgárai, tartózkodási okmányt állítanak ki, amelynek érvényességi ideje megegyezik az azon állampolgárnak kiadott okirat érvényességi idejével, akinek az érintett családtag az eltartottja."

8. cikk

„A tagállamok nem térnek el ezen irányelv rendelkezéseitől, kivéve ha azt a közrend, a közbiztonság vagy a közegészségügy szempontjai indokolják."

6. cikk

III – A tényállás, az eljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

„A tagállamok a tartózkodási engedély vagy a tartózkodás jogcímét igazoló okirat kérelmezőjétől kizárólag a következő okiratok bemutatását kérhetik:

5. Az alapeljárás felperese, Y. Jia, 1940-ben született kínai állampolgár, jelenleg nyugdíjas. Fia, Shenzhi Li, szintén kínai állampolgár, akinek felesége Svanja Schallehn, német állampolgár. S. Schallehn mint önálló vállalkozó Svédországban utazási irodát működtet. A házaspár 1995 óta jogszerűen tartózkodik Svédországban, mindketten 2006. július 3-ig érvényes tartózkodási engedéllyel rendelkeznek.

a) az a személyazonosító igazolvány vagy útlevél, amellyel a kérelmező az állam felségterületére lépett;

6. 2003. május 2-án a pekingi svéd nagykövetség a schengeni térségbe való egyszeri beutazásra és legfeljebb 90 napos tartózkodásra jogosító, 2003. augusztus 21-ig érvényes turistavízumot állított ki Y. Jia részére. Y. Jia 2003. május 13-án, a Stockholm-Arlanda repülőtéren lépett be a schengeni térségbe, a saját nemzeti útlevelével és

b) annak bizonyítéka, hogy a kérelmező az 1. és 4. cikkben említett személyek valamely csoportjába tartozik."

turistavízummal. 2003. augusztus 7-én, vízuma lejárta előtt, Y. Jia tartózkodási engedély kiadását kérte a Migrationsverkettől, arra való hivatkozással, hogy ő egy uniós polgár eltartott családtagja.

7. Kérelme alátámasztására Y. Jia a Kínában fennálló anyagi körülményeire hivatkozott. Ő és férje a Kínai Népköztársaságtól körülbelül 1000–1100 svéd korona összegű havi nyugdíjat kap (körülbelül 110–120 EUR), amely nem elegendő a megélhetésükre. Mivel a kínai hatóságoktól semmilyen további anyagi segítséget nem kérhetnek, a fiuk és feleségének anyagi támogatása nélkül nem tudnának megélni. A fiához fűződő rokoni kapcsolata igazolására Y. Jia a Beijing Notary Public Office által kiállított igazolást csatolt, valamint csatolta a China Forestry Publishing House igazolását arról, hogy anyagilag fiától és menyétől függ.

8. 2004. április 7-i határozatával a Migrationsverket elutasította Y. Jia tartózkodási engedély iránti kérelmét, és elrendelte az érdekelt visszaküldését származási országába, vagy valamely másik, őt bizonyítottan befogadni hajlandó országba. Úgy ítélte meg, hogy az anyagi függőség bizonyítására a származási ország illetékes hatósága által kiállított olyan okirat szükséges, amely igazolja, hogy a kérelmező Svédországban élő rokona támogatásától függ. A Y. Jia által csatolt igazolást nem az illetékes hatóság állította ki. Pusztán az a tény, hogy a fia pénzt küld neki, és más módon is segíti, nem minősíthető elegendő oknak ahhoz, hogy a fiától való anyagi függése a jogszabályok által előírt mértékűnek legyen tekinthető. Az a tény sem támasztja alá az anyagi függőséget, hogy Y. Jia életszínvonala Svédországban magasabb lenne.

9. 2004. május 14-én Y. Jia a Migrationsverket határozata ellen fellebbezést nyújtott be az Utlänningsnämndenhez (idegenrendészeti keresetekkel foglalkozó bíróság).

10. 2003. szeptember 3-án a Migrationsverket Y. Jia férje, Yupu Li számára egyszeri Svédországba való beutazásra és legfeljebb 180 napos tartózkodásra jogosító vízumot bocsátott ki. 2004. március 10-én az érdekelt tartózkodási engedély iránti kérelmet nyújtott be ugyanazon indokok alapján, mint a felesége. A Migrationsverket ezt a kérelmet 2004. szeptember 17-én elutasította. Yupu Li a határozat ellen az Utlänningsnämndenhez fellebbezett.

11. Miután a Migrationsverket elutasította tartózkodási engedély iránti kérelmét, Y. Jia az Európai Bizottsághoz fordult. A Svéd

Királyság Európai Unió melletti állandó képviseletéhez intézett, 2004. május 7-én kelt levelében a Bizottság jelezte, hogy a Migrationsverket határozata ellentétesnek tűnik a 73/148 irányelv 1. cikke (1) bekezdésének d) pontjával és 4. cikkének (3) bekezdésével, az emberi jogok európai egyezményének (a továbbiakban: EJEE) 8. cikkével, valamint a Bíróság ítélkezési gyakorlatával, különösen a MRAX-üggyel [5]. Álláspontja szerint ezért Y. Jia ugyanolyan érvényességű tartózkodási engedélyre jogosult, mint amilyennel a német állampolgárságú menye és kínai állampolgárságú fia rendelkezik.

12. A Bizottság levelére adott válaszában a Migrationsverket megállapította, hogy az „eltartottság" fogalma anyagi vagy más jellegű támogatás olyan valós szükségletét jelenti, amelyet ismétlődően a valamely tagállamban lévő rokonok elégítenek ki, és a támogatásnak a származási országban felmerülő igénye a meghatározó, és nem a valamely tagállamba történő esetleges kivándorláskor felmerülő szükség. A függőséget valamilyen tanúsítvánnyal vagy más okirattal is bizonyítani kell, lehetőleg a származási ország illetékes hatósága által kiállított, a függőséget igazoló tanúsítvánnyal. Pusztán az azonban, hogy valamely uniós polgár vagy házastársa vállalja, hogy gondoskodik a szüleiről, nem elegendő a tartózkodási engedély kiadásához szükséges függőség megléténeke a megállapításához. Ezt az álláspontot közvetítette a svéd kormány a Bizottsághoz 2004. június 21-én intézett levelében.

13. Az előzetes döntéshozatalra utaló végzésében az Utlänningsnämnden felveti a kérdést, hogy a Bíróságnak az Akrich-ügyben [6] hozott ítélete, miszerint valamely harmadik ország állampolgárának jogszerűen kell a Közösség területén tartózkodni annak érdekében, hogy az 1612/68 rendelet 10. cikkében meghatározott jogokat gyakorolhassa, az azon ügy körülményeitől eltérő körülmények között is alkalmazandó-e. Másként fogalmazva, ez az ítélet általános érvényű elvet fejez-e ki, amely magában foglalja, hogy valamely uniós polgár harmadik ország állampolgárságával rendelkező rokonának az EK-Szerződésből és a másodlagos közösségi jogból fakadó joga a valamely tagállam területére való beutazásra és az ott-tartózkodásra csak abban az esetben áll fenn, amennyiben a harmadik ország állampolgára a nemzeti jogszabályok értelmében jogszerűen tartózkodik az adott tagállamban, és ezt követően, a szabad mozgáshoz való jogát munkavállalóként vagy önálló vállalkozóként gyakorló valamely uniós polgárral együtt vagy hozzá utazik? Továbbá, az Akrich-ügyben hozott ítéletben felmerült az az alapvető kérdés, hogy mit foglal magában a „jogszerű tartózkodás" kifejezés. Az Utlänningsnämnden azt is kérdezi továbbá, hogy mit kell érteni a tényleges függőségi helyzet alatt, valamint hogy a 73/148 irányelv 6. cikke

5 – Hivatkozás a 3. lábjegyzetben.

6 – Hivatkozás a 2. lábjegyzetben.

értelmében a rokonságot igazoló tanúsítvány mellett az eltartottság bizonyítása is előírható-e.

14. Az Utlänningsnämnden ezen indokok alapján, az EK 234. cikk szerint előzetes döntéshozatal céljából az alábbi kérdéseket terjesztette a Bíróság elé:

„1) a) A Bíróság fent hivatkozott Akrich-ügyben hozott ítéletének fényében úgy értelmezendő-e a 1612/68/EGK tanácsi rendelet 10. cikke, hogy a harmadik állam állampolgárságával rendelkező személynek, aki – mint a jelen ügyben is – az e cikk értelmében vett munkavállaló családtagja, jogszerűen kell a Közösségen belül tartózkodnia ahhoz, hogy jogot szerezzen a munkavállalónál történő állandó tartózkodásra? Ugyanígy, a 73/148 irányelv 1. cikke úgy értelmezendő-e, hogy a harmadik állam állampolgárságával rendelkező személynek, aki uniós polgár családtagja, az állandó tartózkodási joga a Közösségen belüli jogszerű tartózkodásától függ?

b) Amennyiben a 73/148 irányelvet úgy kell értelmezni, hogy a harmadik állam állampolgárságával rendelkező személy, aki uniós polgár családtagja, az irányelv értelmében csak akkor kaphat állandó tartózkodási jogot, ha a Közösségen belül jogszerűen tartózkodik, akkor ez azt jelenti-e, hogy e személynek érvényes tartózkodási engedéllyel kell rendelkeznie, amely lehetővé teszi vagy lehetővé teheti számára az egyik tagállamban történő állandó tartózkodást? Tartózkodási engedély hiányában elegendő-e, ha más jogcímen hosszabb vagy rövidebb időre szóló tartózkodási joggal bír, vagy – hasonlóan az Utlänningsnämden előtt folyamatban levő ügyhöz – elég, ha az állandó tartózkodási engedély kérelmezője érvényes vízummal rendelkezik?

c) Az EK 43. cikk által az uniós polgárok számára biztosított letelepedési jog korlátozását jelenti-e, ha valamely uniós polgár családtagjának, aki harmadik állam állampolgárságával rendelkezik, és nem kaphat a 73/148 irányelv alapján állandó tartózkodási jogot, mivel nem jogszerűen tartózkodik a Közösségen belül, elutasítják a tartózkodási engedély iránti kérelmét?

d) Az EK 43. cikk által az uniós polgárok számára biztosított letelepedési jog korlátozását jelenti-e, ha valamely uniós polgár családtagját, aki harmadik állam állampolgárságával rendelkezik, és nem kaphat a 73/148 irányelv alapján állandó tartózkodási jogot, mivel nem jogsze-

rűen tartózkodik a Közösségen belül, kiutasítják azért, mert a Svédországba történő belépést követően benyújtott nemzeti tartózkodási engedély iránti kérelem nem fogadható el?

15. Írásbeli észrevételt Y. Jia, a belga, a szlovák, a svéd és a holland kormány, az Egyesült Királyság Kormánya, valamint a Bizottság terjesztett elő. A belga és a szlovák kormány kivételével ezen felek a 2006. február 21-én tartott tárgyaláson szóbeli észrevételt is tettek.

IV – A felek és a beavatkozók álláspontja

2) a) Úgy értelmezendő-e a 73/148 irányelv 1. cikke (1) bekezdésének d) pontja, hogy az »eltartott« családtag az uniós polgár olyan rokona, aki anyagilag függ az uniós polgártól annak érdekében, hogy a származási vagy tartózkodási országában fenn tudja tartani a legalacsonyabb elfogadható életszínvonalat?

A – *Az Utlänningsnämnden EK 234. cikk szerinti jogállásáról*

16. Az Utlänningsnämnden által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések megvizsgálása előtt a svéd kormány arról fejti ki indokait, hogy e testületet miért kell az EK 234. cikk szerinti „bíróságnak" tekinteni, amely e cikk értelmében ezáltal előzetes döntéshozatali kérdések előterjesztésére jogosult. Kiemeli, hogy az Utlänningsnämnden egy kvázi bírósági hatáskörrel rendelkező közigazgatási szerv, amely a Migrationsverket által hozott határozatok ellen benyújtott fellebbezéseket bírálja el. Törvény hozta létre, állandó jelleggel működik és elnöke, valamint alelnökei csak bírói tapasztalattal rendelkező jogászok lehetnek. Az általa alkalmazott eljárási és anyagi szabályokat jogszabály tartalmazza. Határozatai kötelező erővel rendelkeznek és nem fellebbezhetők meg. Az eljárás kontradiktórius jellegű. Az

b) Úgy értelmezendő-e a 73/148 irányelv 6. cikkének b) pontja, hogy a tagállamok az uniós polgár családtagjától, aki azt állítja, hogy neki vagy házastársának eltartottja, az uniós polgár által adott eltartási kötelezettségvállaláson túl a függőségi helyzet tényleges fennállását bizonyító okiratok bemutatását is kérhetik?"

Utlänningsnämnden tiszteletben tartja a jog előtti egyenlőség elvét, valamint pártatlanságot és objektivitást biztosít. Döntéshozatalában teljesen független, habár jogszabályban meghatározott esetekben bizonyos ügyeket a kormány elé utalhat.

B – *A jogszerű tartózkodás követelményéről (az első kérdés a)–d) pontja)*

17. Y. Jia saját ügyét meg kívánja különböztetni az Akrich-ügytől, kiemelve, hogy a tartózkodási engedély iránti kérelme benyújtásakor érvényes vízum birtokában volt, és előzőleg nem utasították ki Svédországból. A svéd jog értelmében kérelmének elbírálásáig jogosult Svédországban tartózkodni. Megállapítja még, hogy az irányadó közösségi rendelkezések nem írják elő feltételként a tartózkodási hellyel való rendelkezést. A 73/148 irányelv 6. cikke nem írja elő, hogy a tartózkodási engedély iránti kérelem benyújtásához a kérelmezőnek vízummal kell rendelkeznie. Ilyen engedély iránti kérelmet a kérdéses tagállam területére való belépést követően is elő lehet terjeszteni. Előadja, hogy a tartózkodási engedély megtagadása az övéhez hasonló esetben ellentétben áll az EK 43. cikkel.

18. A svéd és a szlovák kormány, valamint a Bizottság nagyban osztják ezt a véleményt. Álláspontjuk szerint a Közösség szabad mozgáshoz való jogot gyakorló állampolgárainak eltartott családtagjai által a tartózkodás jogára való hivatkozás lehetősége nem függ a korábbi jogszerű tartózkodás követelményétől. A 73/148 irányelv ilyen követelményt nem tartalmaz. A Bíróságnak az Akrich-ügyben hozott döntését megszorítólag kell értelmezni és az adott ügy konkrét tényállása szerint magyarázni. Az az előzetes követelmény, hogy a valamely tagállamba közvetlenül harmadik országból beutazó harmadik ország állampolgárságával rendelkező családtagok a közösségi polgár származása szerinti tagállamban tartózkodási engedélyt kötelesek beszerezni, ez utóbbi személyek szabad mozgásának indokolatlan korlátozásához vezetne, és ellentétes lenne az EK 43. cikk és a 73/148 irányelv célkitűzéseivel. Ahogyan azt a Bíróság a MRAX-ügyben megállapította, e családtagok joga a tagállami állampolgárral való együtt tartózkodásra, egyedül a családi kapcsolattól függ. Következésképpen a fenti felek az első kérdésre nemleges választ javasolnak.

19. A holland kormány és az Egyesült Királyság Kormánya ezzel ellentétes álláspontot képvisel. A holland kormány különbséget tesz a harmadik ország állampolgárságával rendelkező személyek Közösségbe való bevándorlása és a Közösségen belüli másik tagállamba irányuló „belső migráció" („doormigratie") között. Miközben ez utóbbi csaknem teljes mértékben a Közösség hatáskörébe tartozik, az előbbi továbbra is nemzeti hatáskör. Ezen álláspont szerint a tagállamok egyéni mérlegelés alapján végzik a harmadik

ország állampolgárságával rendelkező személyek Közösségbe történő első beléptetését. Ebben az összefüggésben tiszteletben kell tartaniuk az EJEE 8. cikke szerinti kötelezettségeiket. A közösségi jog nem értelmezhető oly módon, hogy az érvényes tartózkodási engedéllyel nem rendelkező harmadik ország állampolgárai mentesülhetnek a nemzeti bevándorlási jog alkalmazása alól. Mindkét kormány fenntartja, hogy a 73/148 irányelv összefüggésében is alkalmazandó az az Akrich-ügyben lefektetett szabály, miszerint a harmadik ország állampolgárai esetében a jogszerű tartózkodási engedéllyel való rendelkezés előfeltétele annak, hogy az 1612/68 rendelet 10. cikkében meghatározott jogokra hivatkozzanak. Ez az irányelv nem a tagállamok területére a Közösségen kívülről való belépést szabályozza. Amennyiben az irányelv a Közösségen belüli szabad mozgás elősegítésére törekszik, a jelen ügyben nem állítható, hogy Y. Jia esetében a tartózkodási engedély megtagadása megakadályozná menyét az EK 43. cikk szerinti jogai gyakorlásában.

20. A „jogszerű tartózkodásra" vonatkozóan a holland kormány úgy ítéli meg, hogy ez a fogalom mindenesetre az olyan helyzetekre vonatkozik, amikor a harmadik ország állampolgára valamely közösségi polgárral való családegyesítésre irányuló engedéllyel, huzamosabb ideje tartózkodási engedéllyel vagy más hasonló jogállással rendelkezik. Másrészről azonban nem felelnek meg ennek a követelménynek a csupán vízummal rendelkező személyek, illetve azok, akik tartózkodási engedély iránti kérelmük elbírálásig maradhatnak valamely tagállam területén. A Közösségen belüli szabad mozgás engedélyezése az ilyen személyek számára azt jelentené, hogy a tagállamnak egyéni mérlegelés nélkül kellene a területére a harmadik országok állampolgárait beengedni. Ez azonban nem lehetett a közösségi jogalkotó szándéka. Az Egyesült Királyság Kormánya szigorúbb álláspontot képvisel, és előadja, hogy a „jogszerű tartózkodást" a nemzeti jognak kell meghatároznia. A 73/148 irányelv nem biztosíthat valamely harmadik állam polgára számára több jogot annál, mint amennyit más tagállam neki nyújtott.

C – Az eltartottság kérdéséről (a második kérdés a) és b) pontja)

21. Y. Jia úgy ítéli meg, hogy az „eltartottság" és a „legalacsonyabb elfogadható életszínvonal fenntartásának" fogalma összefügg. Álláspontja szerint az „eltartottság" azt jelenti, hogy a tartózkodási engedéllyel rendelkező személy ténylegesen felelősséget vállal valamely családtagja anyagi támogatására. Fenntartja, hogy megfelelően bizonyította azt a tényt, miszerint valóban a fia és menye tartja el.

22. A svéd kormány előadja, hogy az eltartottságot a származási hely szerinti országban fennálló körülmények között kell tekintetbe venni, és tényleges szükségletnek kell fennállnia a rendszeres anyagi támogatásra. Máskülönben a 73/148 irányelv 1. cikke (1) bekezdésének d) pontjában meghatározott feltétel hatása nem érvényesülne, tekintve, hogy célja azon családtagok köré-

nek korlátozása, akik valamely migráns közösségi polgárral jogszerűen tartózkodhatnak együtt. E feltételt kifejezetten fenntartotta a 2004/38/EK irányelv [7] is. Az eltartotti helyzetet az adott ügy konkrét és objektív tényein alapuló körülményeinek fényében kell megítélni. A tagállamok jogosan kérhetik az eltartotti helyzet bizonyítását, amely a 68/360/EGK irányelv [8] 4. cikke (3) bekezdésének e) pontjához hasonlóan a származási ország illetékes hatósága által kiállított okirattal is történhet. A családtagot eltartó közösségi polgár egyszerű nyilatkozata nem elegendő. Ezen álláspontot támogatja a belga és a szlovák kormány, valamint az Egyesült Királyság Kormánya.

biztosításához, az egyetlen feltétel az anyagi függőség. A becsatolandó bizonyítékokat illetően a Bizottság álláspontja szerint a tagállamnak bármilyen típusú bizonyítékot el kell fogadnia, amely a tényleges anyagi függő helyzet igazolására alkalmas. Mivel az ilyen bizonyíték csatolása nehézségbe ütközhet a tartózkodási engedély iránti kérelem benyújtásakor, az ekkor elfogadható egyetlen bizonyíték a közösségi polgárnak vagy házastársának az adott családtag eltartására vonatkozó nyilatkozata lehet. Az adott ügyben a Bizottság szerint úgy kell tekinteni, hogy Y. Jiát a fia vagy a menye tartja el.

V – Elfogadhatóság

23. A Bizottság másrészről fenntartja, hogy az anyagi függő helyzetet a közösségi polgár tartózkodási helye szerinti tagállamban kell megítélni. Ha a harmadik ország állampolgárságával rendelkező családtag származási helye szerinti országot vennénk alapul, ez lényegesen leszűkítené a közösségi polgárokkal történő családegyesítésre jogosult személyek körét, és korlátozná a Közösségen belüli szabad mozgáshoz való jogukat. Nem bír jelentőséggel, hogy a támogatás elegendő-e a tagállamban való tisztességes megélhetés

24. Az Utlänningsnämnden EK 234. cikk szerinti jogállásának vizsgálatával a svéd kormány egyúttal felvetette az e szerv által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések elfogadhatóságának kérdését.

25. Kialakultak a Bíróság által annak megítélésére alkalmazott követelmények, hogy valamely előzetes döntéshozatalt kezdeményező szervezet a Szerződés 234. cikke szerinti bíróság jellemzőivel rendelkezik-e. Ezek olyan szempontokat foglalnak magunkban, mint: a szervezet törvény alapján jött-e

7 – 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 2004. L 158., 77. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 5. kötet, 46. o.).

8 – A tagállami munkavállalók és családtagjaik Közösségen belüli mozgására és tartózkodására vonatkozó korlátozások eltörléséről szóló, 1968. október 15-i 68/360/EGK tanácsi irányelv (HL L 257., 13. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 1. kötet, 27. o.).

létre, állandó jelleggel működik-e, hatásköre kötelező jellegű-e, az eljárása kontradiktórius jellegű-e, a szervezet jogszabályokat alkalmaz-e, valamint hogy a szervezet független-e.[9] A svéd kormány által előadottak alapján kétségtelen, hogy az Utlänningsnämnden megfelel ezen követelményeknek. Jogi helyzetében és szervezetében hasonlónak tűnik továbbá az Abrahamsson-ügyben[10] előzetes döntéshozatalra kérdéseket előterjesztő szervezethez, amelyet a Bíróság az EK 234. cikk szerinti bíróságnak minősített. A kérdések ennélfogva elfogadhatóak.

VI – A probléma szélesebb összefüggéseiről

A – *Bevezetés*

26. Az Akrich-ügyhöz hasonlóan Y. Jia ügye is kifejezi azt az alapvető feszültséget, amely az Unió polgárainak harmadik ország állampolgárságával rendelkező családtagjai jogi helyzetének tekintetében fennáll. Ez a feszültség egyrészt a tagállamoknak a bevándorlási jog területén fennálló hatásköreiből, másrészt a Közösségen belüli szabad mozgásra vonatkozó közösségi jogi rendelkezésekből ered. A tagállamoknak a bevándorlási jog területén fennálló hatáskörei magukban foglalják, hogy harmadik ország állampolgárának a területükre, és így az Európai Unió területére való első belépése az adott személy helyzetének előzetes egyéni mérlegelésétől függ. Ezzel ellentétben a személyek szabad mozgására vonatkozó hatályos közösségi jog az Európai Unió Közösségen belüli szabad mozgást gyakorló polgárainak házastársa és egyes családtagjai részére – a családtag állampolgárságára tekintet nélkül – beutazási és tartózkodási jogot biztosít.

27. Az Akrich-ügyben hozott ítéletében a Bíróság annak megállapításával megoldani látszott ezt a problémát, miszerint az 1612/68 rendelet csak a Közösségen belüli szabad mozgásra vonatkozik, viszont hallgat az Unió polgárainak harmadik ország állampolgárságával rendelkező házastársának a Közösség területére történő beutazásával kapcsolatos jogairól. A Bíróság kimondta még, hogy a harmadik ország ilyen állampolgárai számára biztosított jogok gyakorlásához az adott személynek jogszerűen kell valamely tagállam területén tartózkodnia akkor, amikor abba a másik tagállamba távozik, ahová az Unió polgára korábban bevándorolt vagy bevándorolni készül.[11] A nemzeti és közösségi hatáskörök ily módon történő elhatárolását követően a Bíróság – az EJEE 8. cikkében lefektetett családi élet védelméhez való jogra történő utalással – meghatározta azon körülményeket, amelyek között e nemzeti hatáskört gyakorolni kell.

9 – Lásd többek között a Bíróság 61/65. sz. Vaassen (született: Göbbels) ügyben 1966. június 30-án hozott ítéletét (EBHT 1966., 261. o.); a C-111/94. sz. Job Centre ügyben 1995. október 19-én hozott ítéletének (EBHT 1995., I-3361. o.) 9. pontját; a C-54/96. sz. Dorsch Consult ügyben 1997. szeptember 17-én hozott ítéletének (EBHT 1997., I-4961. o.) 23. pontját és a C-195/98. sz. Österreichischer Gewerkschaftsbund ügyben 2000. november 3-án hozott ítéletének (EBHT 2000., I-10497. o.) 24. pontját.

10 – A Bíróság C-407/98. sz. Abrahamsson-ügyben 2000. július 6-án hozott ítéletének (EBHT 2000., I-5539. o.) 28–38. pontja.

11 – Hivatkozás a 2. lábjegyzetben, az ítélet 49. és 50. pontja.

28. Ez az ítélet ellentétben áll más, a közzétételét megelőzően és azt követően hozott ítéletekkel egyaránt, amelyekben a Bíróság egyértelműen azt állapította meg, hogy valamely tagállami állampolgár harmadik ország állampolgárságával rendelkező házastársának a tagállamokba történő beutazásának és tartózkodásának a joga egyedül a családi kapcsolattól függ. [12]

B – *A hatáskörök elhatárolása*

29. Bizonyos fokú zavar áll fenn ezért a tagállamok arra vonatkozó hatáskörének terjedelme tekintetében, hogy beengedik-e a szabad mozgás jogát gyakorló vagy gyakorolni készülő uniós polgárok harmadik ország állampolgárságával rendelkező családtagjait. Különösen nem egyértelmű, hogy a Bíróságnak az Akrich-ügyben kialakított megközelítése csupán azon ügy különös körülményeivel magyarázható, vagy a hivatkozott ítéletben lefektetett szabály általánosan alkalmazandó. A helyzetet tovább bonyolítja az a kérdés, hogy a tagállamok – *a közösségi jogból eredően* – kötelesek-e tiszteletben tartani az EJEE 8. cikkében meghatározott családi élethez való jogot. Véleményem szerint ezért a Y. Jia ügyének alapját képező problémát szélesebb értelemben kell vizsgálni, és olyan megoldást kell keresni, amely a nemzeti hatóságok és bíróságok számára működőképes, és amely összhangban van a bevándorlási jog területén fennálló hatáskörmegosztással. A megoldás érdekében részletesebben is megvizsgálom a probléma szempontjából lényeges különböző jogi jellemzőket. Ebben az összefüggésben szintén utalok a legutóbbi közösségi jogszabályokra, amelyeket a harmadik országok állampolgárságával rendelkező személyeknek az Unió területére való beutazásával kapcsolatban fogadtak el.

30. Az első jogi jellemző az Unióba történő bevándorlással és a harmadik országok állampolgárainak – ide értve a tagállamok Unión belüli szabad mozgás jogát gyakorló állampolgárainak családtagjait is – Unión belüli mozgásával és tartózkodásával kapcsolatos hatáskörök megosztására vonatkozik. Az EK 3. cikk, amely az EK 2. cikkben foglalt célkitűzések megvalósítása céljából a Közösség által folytatandó tevékenységeket sorolja fel, egyértelmű különbséget tesz a személyek szabad mozgásának külső és belső alkotóeleme között. Míg az EK 3. cikke (1) bekezdésének c) pontja előírja a belső piac megteremtését, amelyet az áruk, a személyek, a szolgáltatások és a tőke tagállamok közötti szabad mozgását gátló akadályok eltörlése jellemez, addig az EK 3. cikk (1) bekezdésének d) pontja a személyek belépésére és mozgására vonatkozó intézkedéseket vázol fel a IV., a vízumokról, menekültügyről, bevándorlásról és a személyek szabad mozgására vonatkozó egyéb politikákról szóló cím értelmében.

12 – A Bíróság 3. lábjegyzetben hivatkozott MRAX-ügyben hozott ítéletének 59. pontja és a C-157/03. sz. Bizottság kontra Spanyolország ügyben 2005. április 14-én hozott ítéletének (EBHT 2005., I-2911. o.) 28. pontja.

31. A belső szempontra teljes egészében a közösségi jog vonatkozik. Az uniós polgároknak – azaz a valamely tagállam állampolgárságával rendelkező személyeknek – a tagállamok területén belüli szabad mozgása magában a Szerződésben biztosított az EK 18., EK 39., EK 43. és EK 49. cikk együttes hatása által, amely cikkek mindegyike közvetlen hatállyal rendelkezik, és amelyet kiegészít az e rendelkezések végrehajtására elfogadott másodlagos közösségi jog, különösen az 1612/68/EGK rendelet, a 68/360/EGK irányelv, a 73/148/EGK irányelv, valamint a 90/364/EGK, a 90/365/EGK és a 93/96/EGK irányelv [13]. A valamely másik tagállamban gazdasági tevékenységet folytató közösségi polgárok számára biztosított jogok kiegészítéseképpen ezen közösségi jogi aktusok, állampolgárságtól függetlenül, a családtagok számára is biztosítják a közösségi jog elsődleges jogosultjával való együttes mozgás és tartózkodás jogát.

32. Ezzel ellentétben e politika külső alkotóeleme – amelyet az 1999. május 1-jén hatályba lépett Amszterdami Szerződés később illesztett az EK-Szerződésbe – nem biztosít közvetlenül alkalmazható jogokat, hanem megteremti a jogalapot, többek közt, a bevándorlással és az Unió külső határainak ellenőrzésével kapcsolatos nemzeti jogszabályok összehangolására vonatkozó jogalkotási programra. Az EK 61. cikk a) pontja különösen a személyek szabad mozgásának belső és külső alkotóelemei közötti szoros kapcsolatot emeli ki, amikor a Tanácsot arra utasítja, hogy „a 14. cikknek megfelelően a személyek szabad mozgásának biztosítását célzó intézkedéseket fogad[jon] el az azzal közvetlenül összefüggő, a külső határok ellenőrzésével, a menekültüggyel és a bevándorlással kapcsolatos kísérő intézkedésekkel együtt". Miközben számos intézkedés történt az 1999. október 15–16-i tamperei Európai Tanács és az azt követő 2004. novemberi hágai program [14] végrehajtására, a jogszabályok összehangolása ezen a területen még mindig messze nem teljes. A közösségi jog mai állása szerint egyértelmű, hogy a tagállamok a bevándorlással kapcsolatos jogszabályok túlnyomó részére nézve fenntartották saját hatáskörüket.

33. Konkrétabban ez azzal jár, hogy a tagállamok a nemzeti jogszabályaikban lefektetett követelményeknek megfelelően döntenek a harmadik ország állampolgárságával rendelkező személyek saját területükre történő első beengedése kérdésében. Ez azt foglalja magában, hogy a tagállamok jogosultak valamely harmadik ország állampolgárát csak az adott személy egyedi vizsgálata után beengedni, és legtöbb tagállamban ténylegesen ez az általános gyakorlat. A schengeni térség részét képező tagállam területére egyszer már belépett személyek jogosultak ezen tagállamok közötti belső

13 – A munkavállalók Közösségen belüli szabad mozgásáról szóló, 1968. október 15-i 1612/68/EGK tanácsi rendelet (HL L 257., 2. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 1. kötet, 15. o.); a 8. lábjegyzetben hivatkozott 68/360/EGK irányelv; a 4. lábjegyzetben hivatkozott 73/148/EGK irányelv; a tartózkodási jogról szóló, 1990. június 28-i 90/364 tanácsi irányelv (HL L 180., 26. o.; magyar nyelvű különkiadás 20. fejezet, 1. kötet, 3. o.); a kereső tevékenységük folytatásával felhagyó munkavállalók és önálló vállalkozók tartózkodási jogáról szóló, 1990. június 28-i 90/365/EGK tanácsi irányelv (HL L 180., 28. o.; magyar nyelvű különkiadás 20. fejezet, 1. kötet, 5. o.); a diákok tartózkodási jogáról szóló, 1993. október 29-i 93/96/EGK tanácsi irányelv (HL 1993. L 317., 59. o.; magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet, 2. kötet, 250. o.).

14 – Mindkettő elérhető a http://europa.eu.int/comm/justice_home/index_en.htm weboldalon.

határok átlépésére. A valamely tagállam területén való tartózkodás jogát azonban, az érintett személy állampolgárságától és jogállásától függően, vagy a közösségi jog, vagy a nemzeti jog szabályozza.

34. Bizonyos esetekben azon jogok gyakorlása, amelyet valamely migráns közösségi polgár harmadik ország állampolgárságával rendelkező családtagjai közvetlenül a kérdéses közösségi jogi aktusokból származtatnak, beleavatkozhat a tagállamoknak a bevándorlás területén fennálló hatásköreibe. Ez a helyzet akkor, mint a jelen ügyben is, ha a harmadik ország állampolgárságával rendelkező családtag belép valamely tagállamba, és a közösségi jog alapján tartózkodási engedélyt kér annak ellenére, hogy az adott személy nem feltétlenül lépett be jogszerűen a tagállam területén való huzamosabb tartózkodás céljából. Ilyen körülmények között egyértelműen szükség van a két hatáskör terjedelmének elhatárolására.

35. Ez a probléma nem oldható meg a közösségi jognak a vele ellentmondásban álló nemzeti joggal szembeni elsőbbségi mechanizmusának egyszerű alkalmazása révén. A kérdést inkább az egymás mellett létező, de egymástól kölcsönösen függő hatáskörök összefüggésében kell vizsgálni. Ahogyan azt az EK 61. cikk a) pontja elismeri, nyilvánvaló gyakorlati kapcsolat áll fenn a Közösség belső határok nélküli térségén belüli szabad mozgás EK 14. cikk szerinti lehetővé tétele és az e térség külső határainál folytatott megbízható és biztonságos ellenőrzés fennállása között. E tekintetben párhuzam vonható az áruk Közösségen belüli szabad mozgása, valamint a közös vámtarifa létezése és a Közösségbe behozatalra kerülő árukra vonatkozó közös kereskedelmi politika között fennálló kapcsolattal. Habár a nemzeti bevándorlási jog összehangolása nem történt meg (teljes mértékben), és különbségek, eltérések továbbra is léteznek, nyilvánvaló, hogy az összehangoltság megfelelő fokának eléréséig a személyek belső piacon való szabad mozgása – állampolgárságukra való tekintet nélkül – attól a bizalomtól függ, amit a tagállamok egymás, harmadik országok állampolgárainak a saját területükre való beengedésével kapcsolatos politikájába és gyakorlatába vetnek.

C – A hatályos közösségi jog a Bíróság értelmezése szerint

36. A második megvizsgálandó kérdés a munkavállalók, önálló vállalkozók és szolgáltatásnyújtók szabad mozgására vonatkozó különböző közösségi jogi aktusok által a közösségi polgárok harmadik ország állampolgárságával rendelkező családtagjai számára nyújtott jogok pontos terjedelmére vonatkozik. Konkrétabban a kérdés az, hogy a tagállamba való belépés és az ott-tartózkodás joga nemcsak a családtag állampolgárságától függetlenül áll-e fenn, hanem függetle-

nül attól is, hogy a családtag a fogadó tagállamba valamely másik tagállamból vagy közvetlenül egy harmadik országból lép be.

37. Ebben a kérdésben a harmadik országok állampolgárságával rendelkező családtagok belépésének és tartózkodásának jogát megállapító rendelkezések szövegezése nem meggyőző. Mind a munkavállalók szabad mozgásáról szóló 1612/68 rendelet 10. cikke, mind az önálló vállalkozók szabad mozgásáról szóló 73/148 irányelv 1. cikke állampolgárságtól függetlenül lehetővé teszi a munkavállalók és önálló vállalkozók házastársa és eltartott felmenő ági rokonai számára, hogy a valamely tagállam állampolgárságával rendelkező és másik tagállamban alkalmazott munkavállalóval együtt letelepedjenek, vagy valamely tagállam olyan állampolgárával együtt, aki egy másik tagállamban gazdasági tevékenység folytatása céljából már letelepedett vagy letelepedni kíván, szabadon mozogjanak és tartózkodjanak. [15]

38. Ahogyan az már fent említésre került, a Bíróság ítélkezési gyakorlata ezen a területen nem mentes a kétértelműségtől. A Bíróság egy megengedő és egy megszorító megközelítést követett a másodlagos közösségi jogban a közösségi polgárok harmadik ország állampolgárságával rendelkező családtagjai számára biztosított jogokra való hivatkozás feltételei tekintetében.

39. A megengedő megközelítés a MRAX-ügyben nyilvánult meg, ahol a Bíróság megállapította, hogy valamely tagállam állampolgárának harmadik ország állampolgárságával rendelkező házastársa számára a tagállam területére való belépés jogát a közösségi jog kizárólag a családi kötelék alapján biztosítja. Habár rámutatott, hogy a 68/360 irányelv 3. cikkének (2) bekezdése és a 73/148 irányelv 3. cikkének (2) bekezdése alapján a tagállamok e jog gyakorlását vízumkötelezettségtől tehetik függővé (a vízum valamely tagállam által kiadott engedély vagy valamely tagállam által hozott olyan határozat, amely a területére való belépéshez szükséges [16]), azt is megállapította, hogy ugyanezen rendelkezések azt is előírják, hogy a tagállamok gondoskodnak minden olyan eszközről, amely az érintett személyek számára szükséges vízumok megszerzését megkönnyítik. Az a politika, amely alapján valamely tagállam a területére érvényes személyazonossági igazolvány, útlevél vagy vízum nélkül belépni kívánó közösségi polgár harmadik ország állampolgárságával rendelkező házastársát a határán nem engedi át, habár az érintett személy személyazonosságát és a házassági köteléket igazolni tudja, és habár nincs arra bizonyíték, hogy a közrendre, közbiztonságra vagy a közegészségre veszélyt jelentene, megsérti, többek között – az arányosság elvének fényében értelme-

15 – Ugyanez vonatkozik a szolgáltatásnyújtók családtagjaira is, ennek említésétől azonban a szöveg túlterhelésének elkerülése érdekében tartózkodom.

16 – A tagállamok külső határainak átlépésekor vízumkötelezettség alá eső harmadik országbeli állampolgárok országainak meghatározásáról szóló, 1995. szeptember 25-i 2317/95/EGK tanácsi rendelet (HL 1995. L 234., 1. o.) 5. cikke által meghatározott fogalom.

zett – a 68/360 irányelv 3. cikkét és a 73/148 irányelv 3. cikkét. [17] A Bíróság kimondta továbbá, hogy a 68/360 irányelv 4. cikkének és a 73/148 irányelv 6. cikkének megfelelő értelmezése szerint a tagállam nem tagadhatja meg a tartózkodási engedély kiadását, és hozhat kiutasító határozatot olyan harmadik ország állampolgárságával rendelkező személy ellen, aki személyazonosságát és valamely tagállami állampolgárhoz fűződő házassági kötelékét igazolni tudja, csupán azon az alapon, hogy ez a személy az érintett tagállam területére nem jogszerűen lépett be. [18]

40. Ez a döntés szöges ellentétben áll a Bíróságnak az Akrich-ügyben hozott ítéletével, amelyben megszorítóbb megközelítést követett. Ez az ügy az Egyesült Királyságban jogszerűtlenül tartózkodó marokkói állampolgárral kapcsolatos, aki tartózkodása alatt bűncselekményeket követett el, és akit következésképpen kiutasítottak az országból. H. Akrich illegálisan visszatért az Egyesült Királyságba, majd feleségül vett egy brit állampolgárt. Hat hónapig Írországban dolgoztak, majd a házaspár az 1612/68 rendelet 10. cikkében a közösségi munkavállalók házastársai számára biztosított – a Bíróságnak a Singh-ügyben [19] kifejtettek szerint értelmezett – jogokra hivatkozva megkísérelt visszatérni az Egyesült Királyságba. Itt a Bíróság azt emelte ki, hogy az 1612/68 rendelet csak a Közösségen *belüli* szabad mozgásra vonatkozik, viszont hallgat az uniós polgárok harmadik országok állampolgárságával rendelkező házastársainak a Közösségbe való belépésre vonatkozó jogairól. Az alapeljárás tárgyát képezőhöz hasonló esetben, az 1612/68 rendelet 10. cikkében meghatározott jogok gyakorlása érdekében az uniós polgár harmadik ország állampolgárságával rendelkező házastársának jogszerűen kell valamelyik tagállamban tartózkodnia, ha másik olyan tagállamba távozik, ahol az uniós polgár letelepedett vagy letelepedni készül. [20]

41. Az Akrich-ügy után több mint egy évvel később tárgyalt Bizottság kontra Spanyolország ügyben [21] azonban. amelyben a migráns közösségi polgárok harmadik ország állampolgárságával rendelkező családtagjai által a tartózkodási engedély iránti kérelem benyújtását megelőzően teljesítendő spanyol formaságokat vizsgálta, a Bíróság ismét a MRAX-ügyben követett megközelítést választotta. Megismételte, hogy valamely tagállami állampolgár harmadik ország állampolgárságával rendelkező családtagja tagállamba történő beutazásának engedélyezése egyedül a családi kapcsolattól függ. Megállapította, hogy a spanyol szabályozás által előírt, a tartózkodási engedély megszerzéséhez szükséges tartózkodási vízum megkövetelése és ebből következőleg a tartózkodási engedély kiadásának megtagadása a közösségi polgár harmadik ország állampolgárságával rendelkező családtagja számára azzal az indokkal, hogy előzőleg az utolsó lakóhelye szerinti spanyol konzulátuson tartózkodási vízumot kellett volna kérnie, olyan intézkedés tehát, amely ellentétes a

17 – A 3. lábjegyzetben hivatkozott MRAX-ügyben hozott ítélet 59–62. pontja.

18 – A fent hivatkozott MRAX-ügyben hozott ítélet 80. pontja.

19 – C-370/90. sz. Surinder Singh-ügy (EBHT 1992., I-4265. o.).

20 – A 2. lábjegyzetben hivatkozott Akrich-ügyben hozott ítélet 49. és 50. pontja.

21 – Hivatkozás a 12. lábjegyzetben.

68/360, 73/148 és 90/365 irányelv rendelkezéseivel. [22] A Bíróság ítéletében az Akrich-ügyre nem hivatkozott.

42. Így az ítélkezési gyakorlatban nyilvánvaló ellentmondás mutatkozik, amely egyrészt a MRAX és a Bizottság kontra Spanyolország ügy, másrészt az Akrich-ügy eltérő megközelítéseiből fakad. Valóban, a megközelítési módok ilyen eltérése indította az Utlänningsnämndent arra, hogy az ügyet előzetes döntéshozatal céljából a Bíróság elé utalja.

43. Az Akrich-ügyben felmerült alapvető kérdés az, hogy az ebben az ítéletben lefektetett szabály csak abban az esetben alkalmazandó-e, ha a nemzeti hatóságok bizonyították, hogy az érintett harmadik ország állampolgára jogszerűtlenül tartózkodik valamelyik tagállam területén. Ez azt sugallná, hogy a szabály nemcsak akkor alkalmazandó, amikor az adott személy jogszerűen, hanem akkor is, ha nem jogszerűtlenül tartózkodik valamely tagállam területén. Ebben az esetben, a MRAX-ügy megközelítését követve, a migráns uniós polgárral fennálló családi kapcsolat megalapozná a tagállamok területére való belépés és az ott-tartózkodás jogát.

44. Az Akrich-ügy ilyen megszorító értelmezése az ítélet 50. pontjára alapozható, amelyben a Bíróság kifejezetten hivatkozik „az alapeljárás tárgyát képezőhöz hasonló eset[re]", mint a szabály alkalmazásának összefüggéseire. Ellenkező irányba mutat azonban az ítélet ezt megelőző pontjában tett, a Bíróság azon egyértelmű megállapítása, miszerint az irányadó közösségi jogi rendelkezések csak a Közösségen belüli szabad mozgásra vonatkoznak, és hallgatnak a Közösség területére való belépésről.

45. E megállapítások fényében az a következtetés vonható le, hogy a most hatályos jog nem teljesen következetes azon feltételeket illetően, amelyek megléte esetén a migráns uniós polgárok harmadik ország állampolgárságával rendelkező családtagjai az 1612/68 rendeletben és a 73/148 irányelvben számukra biztosított jogokra hivatkozhatnak.

D – *Családi élet és szabad mozgás*

46. Az uniós polgárok harmadik ország állampolgárságával rendelkező családtagjainak valamely tagállam területére való belépésére és ott-tartózkodására vonatkozó jogának vizsgálata során a Bíróság ítélkezési gyakorlatában nagy jelentőséget tulajdonított az EJEE 8. cikkében biztosított családi élet védelmének is.

22 – Az ítélet 38. pontja.

47. A Bíróságot a Carpenter-ügyben [23] az Egyesült Királyság egy határozatának a közösségi joggal való összeegyeztethetőségéről kérdezték, amelyben a hatóságok egy fülöp-szigeteki állampolgár kiutasításáról határoztak, aki turistavízuma érvényességének lejárta után az országban maradt, majd hozzáment egy brit állampolgárhoz. Mivel férje más tagállamokba is nyújtott egyes szolgáltatásokat, azonban ezt származási országából tette, M. Carpenter nem élhetett a 73/148 irányelvben a közösségi polgárok harmadik ország állampolgárságával rendelkező házastársai számára biztosított jogokkal. A Bíróság ezért megvizsgálta, hogy a házastárs tartózkodási joga származtatható-e a közösségi jog elveiből vagy más szabályaiból.

48. Annak megállapítását követően, hogy P. Carpenter tevékenysége az EK 49. cikk hatálya alá esik, a Bíróság megállapította, hogy „a közösségi jogalkotó elismerte a tagállami állampolgárok családi élete védelme biztosításának fontosságát annak érdekében, hogy a szerződés által biztosított alapvető szabadságok gyakorlásának akadályait megszüntesse, ahogyan az különösen nyilvánvaló a munkavállalók és az önálló vállalkozók Közösségen belüli szabad mozgásáról szóló tanácsi rendeletek és irányelvek rendelkezéseiből" [24]. Majd a Bíróság kimondta, hogy „a Carpenter házaspár szétválasztása családi életükre nézve sérelmes lenne, és ezáltal azon feltételekre nézve is, amelyek között P. Carpenter alapvető szabadságjogát gyakorolhatja. Ez a szabadságjog nem érvényesülhet teljes mértékben akkor, ha P. Carpentert a gyakorlásában saját származási országa gátolja a házastársa belépésének és tartózkodásának akadályozása által" [25].

49. Azon kérdést illetően, hogy igazolható-e P. Carpenter szolgáltatásnyújtása szabadságának korlátozása, a Bíróság megállapította, hogy a M. Carpenter kiutasításáról szóló határozat akadályozza P. Carpentert az EJEE 8. cikke értelmében vett családi élet tiszteletben tartásához való joga gyakorlásában, és az egymással ellentétes érdekek között nem hoz létre megfelelő egyensúlyt. Ezért a M. Carpenter kiutasításáról szóló határozat az elérni kívánt célkitűzésekkel arányban nem álló jogsértést valósít meg. [26]

50. Az Akrich-ügyben a Bíróság először megállapította, hogy a szabad mozgás jogát gyakorló uniós polgár harmadik ország állampolgárságával rendelkező olyan házastársa, aki nem jogszerűen tartózkodik a házastársa származása szerinti tagállamban, abban a tagállamban tartózkodási engedély megszerzése érdekében nem hivatkozhat az 1612/68 rendelet 10. cikkére. Mindazonáltal minősítette az ítéletet azzal, hogy rámutatott, amennyiben a házasság valódi, annak eldöntésében, hogy az érintett harmadik ország

23 – A Bíróság C-60/00. sz. Carpenter-ügyben 2002. július 11-én hozott ítélete (EBHT 2002., I-6279. o.).

24 – Az ítélet 38. pontja.

25 – Az ítélet 39. pontja.

26 – Az ítélet 41., 43. és 45. pontja.

állampolgárát a bevándorlási jog alapján vett jogszerűtlen tartózkodása ellenére beengedjék-e az országba, figyelembe kell venni az EJEE 8. cikkében biztosított családi élet tiszteletben tartásához való jogot. „Noha az EJEE nem biztosítja a külföldi részére alapvető jogként egy meghatározott országba való belépés vagy ott-tartózkodás jogát, az érintett személynek abból az országból történő eltávolítása, amelyben közeli rokonai laknak, beavatkozást jelenthet az érintettnek a családi élet tiszteletben tartásához való, az EJEE 8. cikkének (1) bekezdésében biztosított jogába. Az ilyen beavatkozás sérti az EJEE-t, ha az nem felel meg a 8. cikke (2) bekezdése követelményeinek[...]." [27] A Bíróság itt a Carpenter-ügyben követettnél szűkebb megközelítést alkalmazott, a szabály alkalmazását a nemzeti bíróságra hagyva.

51. Végül utalok a Bíróságnak a MRAX-ügyben és a Bizottság kontra Spanyolország ügyben hozott ítéleteire, ahol megismételte a Carpenter-ügyben tett megállapítását, miszerint ahogyan az különösen nyilvánvaló a munkavállalók és az önálló vállalkozók Közösségen belüli szabad mozgásáról szóló tanácsi rendeletek és irányelvek rendelkezéseiből, a közösségi jogalkotó elismerte a tagállami állampolgárok családi élete védelme biztosításának fontosságát annak érdekében, hogy a Szerződés által biztosított alapvető szabadságok gyakorlásának akadályait megszüntesse. [28]

52. Az előző rész végén tett következtetés után, miszerint bizonyos mértékű ellentmondás mutatkozik a migráns közösségi polgárok harmadik ország állampolgárságával rendelkező családtagjai esetében alkalmazandó jogra vonatkozó ítélkezési gyakorlatban, az előző megállapítások azt sugallják még, hogy ezen ügyek kimenetelét nagymértékben az egyes ügyek konkrét tényállása határozza meg. Az olyan területen, mint a bevándorlás, ahol a hatóságok által hozott határozatok az egyének életét alapvetően befolyásolják, nagy szükség van a jogok terjedelmének egyértelműségére és a jogalkalmazás módjának kiszámíthatóságára. A nagyobb átláthatóság és a jogbiztonság előmozdítása érdekében az irányadó közösségi jog értelmezéséhez és alkalmazásához való módszeres és rendszerezett megközelítésre van szükség.

E – *Az új közösségi jogról*

53. Habár a jelen ügy elbírálásához nem bír közvetlen jelentőséggel, mivel időbeli hatálya folytán a jelen ügyre nem alkalmazandó, mégis hasznos a harmadik országok állampolgárai által a tagállamok területén való tartózkodás jogára vonatkozó közösségi jog utóbbi fejleményeire utalni. A szóban forgó

27 – A 2. lábjegyzetben hivatkozott Akrich-ügyben hozott ítélet 59. pontja.

28 – A 3. lábjegyzetben hivatkozott MRAX-ügyben hozott ítélet 53. pontja és a 12. lábjegyzetben hivatkozott Bizottság kontra Spanyolország ügyben hozott ítélet 26. pontja.

irányelvek a személyek szabad mozgásának belső és külső alkotóelemeire egyaránt vonatkoznak.

54. 2004. április 29-én az Európa Tanács és a Parlament az EK 12., EK 18., EK 40., EK 44. és EK 52. cikk alapján új irányelvet fogadott el az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról, amely felváltja az összes ezen a területen létező irányelvet [29]. Ez az irányelv egységes szerkezetbe foglalja és felülvizsgálja a létező közösségi jogi aktusokat, figyelembe véve az ezen aktusoknak a Bíróság ítélkezési gyakorlatában kialakított értelmezését. Az 1612/68 rendelet 10. cikkéhez és a 73/148 irányelv 1. cikkének (1) bekezdéséhez hasonlóan a 2004/38 irányelv 5. cikkének (1) és (2) bekezdése alapján az uniós polgárok olyan családtagjai, akik nem valamelyik tagállam állampolgárai, jogosultak a tagállam területére való belépésre, amennyiben érvényes útlevéllel és az 539/2001/EK rendelettel vagy adott esetben a nemzeti joggal összhangban beutazási vízummal rendelkeznek. A 2004/38 irányelv 7. cikkének (2) bekezdése szerint az uniós polgár olyan családtagjai, akik nem valamely tagállam állampolgárai, három hónapot meghaladóan a tagállam területén tartózkodhatnak, feltéve hogy az uniós polgár megfelel az irányelv 7. cikkének (1) bekezdésében meghatározott követelményeknek. [30]

55. Két további irányelv is elfogadásra került az EK 63. cikk alapján a harmadik országok állampolgárainak jogairól, ezek a családegyesítési jogról szóló 2003/86/EK irányelv [31], valamint a harmadik országok huzamosabb tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak jogállásáról szóló 2003/109/EK irányelv [32].

56. A fenti irányelvek közül érdemi szempontból csak az első bír – közvetett módon – jelentőséggel a jelen ügyben, mivel csak az olyan harmadik ország állampolgárának a családtagjaival való egyesítésére vonatkozik, aki jogszerűen tartózkodik valamely tagállam területén (a „családegyesítő"), és kifejezetten nem alkalmazandó az Unió polgárainak családtagjaira (az irányelv 3. cikkének (3) bekezdése). A 2003/86/EK irányelv 4. cikkének (1) bekezdése arra kötelezi a tagállamokat, hogy a közrendre, a közbiztonságra és a közegészségre, valamint – röviden – az arra

29 – Hivatkozás a 7. lábjegyzetben.

30 – Ezek a feltételek a következők: az uniós polgárok a) munkavállalók vagy önálló vállalkozók a fogadó tagállamban; vagy b) elegendő forrásokkal rendelkeznek önmaguk és családtagjaik számára ahhoz, hogy ne jelentsenek indokolatlan terhet a fogadó tagállam szociális segítségnyújtási rendszerére tartózkodásuk időtartama alatt, és a fogadó tagállamban teljes körű egészségbiztosítással rendelkeznek; vagy c) tanulmányok folytatásának fő céljából, ideértve a szakképzést is, beiratkoztak egy magán- vagy közoktatási intézménybe [...]. Az uniós polgároknak ezt meghaladóan teljes körű egészségbiztosítással [kell] rendelkez[ni] a fogadó tagállamban [...] és bizonyít[ani] a megfelelő nemzeti hatóságnál, hogy elegendő forrással rendelkeznek önmaguk és családtagjaik számára, ahhoz, hogy a tartózkodásuk időtartama alatt ne jelentsenek terhet a fogadó tagállam szociális segítségnyújtási rendszerére.

31 – A családegyesítési jogról szóló, 2003. szeptember 22-i 2003/86/EK tanácsi irányelv (HL 2003. L 251., 12. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 6. kötet, 224. o.).

32 – A harmadik országok huzamosabb tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak jogállásáról szóló, 2003. november 25-i 2003/109/EK tanácsi irányelv (HL 2003. L 16., 44. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 6. kötet, 272. o.).

vonatkozó bizonyos feltételek megléte esetén, hogy a családegyesítő képes az érintett családtagok eltartására, engedélyezzék a családegyesítő kiskorú gyermekeinek beutazását és tartózkodását. Ezzel ellentétben a tagállamok nem kötelesek, bár lehetőségük van arra, hogy más családtagok, így a családegyesítő vagy házastársa első fokú egyenes ági felmenő rokonait beengedjék, amennyiben az ő eltartottjai, és a származás szerinti országban nem részesülnek megfelelő családi támogatásban (a 4. cikk (2) bekezdésének a) pontja). Az irányelv az 5. cikkben meghatározza a családegyesítő családtagjainak beengedésére vonatkozó kérelmek benyújtására és részletes elbírálására irányadó eljárást. A szabályok szerint a kérelmet akkor nyújtják be és bírálják el, amikor a családtagok a családegyesítő tartózkodási helye szerinti tagállam területén kívül tartózkodnak, habár a tagállamok – megfelelő körülmények között – ettől eltérhetnek (5. cikk, (3) bekezdés). Az irányelvet 2005. október 3-ig kellett átültetni a nemzeti jogba.

57. A jelenlegi és az új közösségi aktusok fényében három különböző tényállás különböztethető meg, amelyeknek ugyan a harmadik ország állampolgára szempontjából látszólag nincs jelentőségük, azonban meghatározzák a helyzetére irányadó jogszabályokat, és valamely harmadik országból a tagállamok területére való belépéssel kapcsolatos lehetőségeit, és ebből következően a tartózkodás jogának megszerzését. Először, a harmadik ország állampolgára lehet valamely tagállam olyan állampolgárának a rokona, aki nem gyakorolta a másik tagállamba való szabad mozgással kapcsolatos jogát. Másodszor, a harmadik ország állampolgára lehet valamely tagállam állampolgárának olyan rokona, aki gyakorolta a más tagállamba való szabad mozgással kapcsolatos jogát. Harmadszor, a harmadik ország állampolgára lehet valamely harmadik ország olyan másik állampolgárának rokona, aki jogszerűen tartózkodik az Unió valamely tagállamában.

58. Ha a harmadik ország állampolgára az első esetben a Közösségen kívülről kíván valamely tagállamba belépni, a közösségi jog alkalmazását lehetővé tevő kapcsolat hiányában nyilvánvalóan a nemzeti bevándorlási jog alkalmazandó. Ez azt is magában foglalja, hogy az adott személy előzetes egyéni mérlegelés alá vethető.

59. A harmadik esetben, 2005. október 3. óta, a harmadik országok állampolgárainak jogait a 2003/86/EK irányelv határozza meg. Ezen időpontot megelőzően a nemzeti bevándorlási jog volt alkalmazandó. A fent jelzettek szerint és a jelen ügy családi kapcsolatainak fényében, az irányelv értelmében a tagállamok mérlegelési joggal rendelkeznek a tekintetben, hogy engedélyezik-e a közvetlen első fokú felmenő ági eltartott rokonok beutazását és tartózkodását. Az irányelv szintén előírja a kérelmező harmadik ország állampolgára egyedi körülményeinek vizsgálatát.

60. A jelenlegi ügy tárgyát a második eset képezi, és ahogyan a fenti 38–40. pontban megállapításra került, két megközelítési mód merül fel. Amennyiben a harmadik ország állampolgára tartózkodási jogát a 73/148 irányelvből közvetlenül származtatja, a nemzeti bevándorlási hatóságok nem fogják egyéni mérlegelés alá vetni. Itt, a MRAX-ügynek megfelelően, a tartózkodási jog szempontjából a családi kapcsolat bír jelentőséggel. Másrészről, ha az Akrich-ügynek megfelelően az kerülne megállapításra, hogy a harmadik ország állampolgárának jogszerűen kell a tagállam területén tartózkodni ahhoz, hogy a 73/148 irányelvben meghatározott jogokra hivatkozhasson, ez azt is magában foglalná, hogy az ő esetében a nemzeti bevándorlási jog lenne alkalmazandó.

61. Ebből a kis áttekintésből nyilvánvaló, hogy a 73/148 irányelv megengedő értelmezése a második esetben a harmadik országok állampolgárai kiváltságos csoportjának kialakulását eredményezi. Ha ezek a személyek olyan közösségi polgár rokonai, aki élt a valamely más tagállamba való szabad mozgáshoz való jogával, ők mentesülnek a nemzeti bevándorlási jog által lefektetett belépési és tartózkodási követelmények alkalmazása alól. A többi esetben azonban nem. Feltételezve, hogy a harmadik ország állampolgárának szempontjából a három tényállás, mint olyan összehasonlítható, és az egyetlen különbség az, hogy a valamely tagállam állampolgárságával rendelkező rokon egy másik tagállamba költözött át, a 73/148 irányelv általam megengedőnek nevezett értelmezéséből eredő bánásmódbeli különbség igazolást igényel.

F – *Az uniós polgárok harmadik ország állampolgárságával rendelkező családtagjainak beengedése és tartózkodása: lépések a rendszerezettebb megközelítés felé*

62. A fenti 52. pontban jeleztem, hogy a harmadik országok állampolgárságával rendelkező családtagok Közösségen kívülről a tagállamok területére való beengedésére, valamint az uniós polgárral való tartózkodásának jogára vonatkozó közösségi jogszabályok rendszerezettebb értelmezésére van szükség. Az ítélkezési gyakorlat ellentmondásai az érintett harmadik ország állampolgárai számára jogbizonytalansághoz, és az e rendelkezések alkalmazásáért felelős nemzeti hatóságok számára az érthetőség hiányához vezetnek. Valóban, a jelenleg hatályos ítélkezési gyakorlat a harmadik ország állampolgárainak csoportjai közötti olyan egyenlőtlenséghez vezet, amit semmi sem igazol. Az ítélkezési gyakorlat szintén sérti a bevándorlási politika területén fennálló nemzeti hatásköröket, mivel a harmadik ország állampolgárainak bizonyos csoportja számára előzetes egyéni mérlegelés nélkül engedi meg a tagállamba való belépés és tartózkodás jogát.

63. A másodlagos közösségi jog vonatkozó rendelkezéseinek értelmezése során, álláspontom szerint, lényeges vezérelv a Közösség és a tagállamok közötti, az EK-Szerződésben meghatározott hatáskörmegosztás tiszteletben tartása. A Bíróság EK 220. cikkben meghatározott feladatai közé nemcsak a közösségi jog hatékony érvényesülésének biztosítása tartozik, hanem a Szerződés által a tagállamoknak biztosított hatáskörök tiszteletben tartása és védelme is. Ez nemcsak negatív értelemben alkalmazandó a Közösség hatásköreinek a tagállamok hatásköreitől való elhatárolása során, hanem pozitívabb értelemben is annak biztosítása során, hogy ezek a nemzeti hatáskörök hatékonyan gyakorolhatók legyenek.

64. A dolgok jelenlegi állása szerint nyilvánvaló, hogy a személyek Közösségen belüli szabad mozgása, mint a belső piac egyik sarokköve, teljes egészében közösségi hatáskör. Az is nyilvánvaló, hogy a bevándorlás szabályozása az Unió külső határain, amennyiben a Szerződés IV. címe szerinti jogszabályok összehangolása nem történt meg, továbbra is a tagállamok hatáskörébe tartozik. Visszautalok a fenti 30. és az azt követő pontokra.

65. A Bíróságnak az Akrich-ügyben tett megállapítása, miszerint az 1612/68 rendelet „csak a Közösségen belüli szabad mozgásra vonatkozik", és „hallgat az uniós polgárok harmadik országok állampolgárságával rendelkező házastársainak a Közösségbe való belépésre vonatkozó jogairól [33]", teljes mértékben megfelel a Közösség és a tagállamok közötti ilyen hatáskörmegosztásnak. Mivel a 73/148 irányelv a személyek egy másik csoportja tekintetében kívánja ugyanazt a célt elérni, mint az 1612/68 rendelet, ugyanez vonatkozik az irányelvre is. Azt a tényt, hogy az irányelv alkalmazási köre hasonlóképpen korlátozott, a Bíróság a Carpenter-ügyben – habár csak hallgatólagosan – elismerte, amikor kimondta, hogy „az irányelv célkitűzéseiből és tartalmából egyaránt kitűnik, hogy az irányelv azon feltételeket szabályozza, amelyek esetén a tagállamok állampolgárai és az 1. cikk (1) bekezdésének c) és d) pontjában meghatározott más személyek az állampolgár származása helye szerinti országot elhagyhatják, és az 1. cikk (1) bekezdésének a) és b) pontjában meghatározott célból, valamint a 4. cikk (1) és (2) bekezdésében meghatározott időtartamra valamely másik tagállamba beléphetnek, és ott-tartózkodhatnak" [34].

66. Az a tény, hogy az 1612/68 rendelet és a 73/148 irányelv „hallgat" a valamely harmadik ország állampolgárságával rendelkező személynek a Közösség területére való első belépéséről, nem jelenti azt, hogy ezek a jogi aktusok semlegesek e tekintetben. A Bíróság e megállapítása nem jelenti azt, hogy légüres

33 – A 2. lábjegyzetben hivatkozott Akrich-ügyben hozott ítélet 49. pontja.

34 – A 23. lábjegyzetben hivatkozott Carpenter-ügyben hozott ítélet 35. pontja.

tér létezik, amely ezen jogi aktusok megengedő értelmezésével tölthető ki. Csak annyit jelenthet, hogy a hatásköröknek a Szerződésben meghatározott megosztásával összhangban e személyek első beléptetéséről a tagállamok a saját bevándorlási joguk szerint dönthetnek. Ez szükségképpen azt is jelenti, hogy, ahogyan a Bíróság az Akrich-ügyben kimondta – szabadon idézve – az e közösségi jogi aktusokban biztosított jogok gyakorlásának érdekében a harmadik ország állampolgárságával rendelkező családtagoknak jogszerűen kell valamely tagállam területén tartózkodni, ha másik olyan tagállamba utaznak, amelybe az uniós polgár már bevándorolt vagy bevándorolni készül. [35]

67. Annak az elfogadása, hogy a valamely tagállam területén nem jogszerűen tartózkodó harmadik ország állampolgárságával rendelkező személyek, akik a szabad mozgás jogát gyakorló tagállami állampolgárhoz kívánnak csatlakozni, kizárólag a családi kapcsolat alapján, az adott tagállam bármilyen beavatkozása nélkül, automatikusan élvezhetik a fogadó tagállamba való belépés és az ott-tartózkodás jogát, lehetővé tenné számukra a nemzeti bevándorlási jog kikerülését. Ez a megközelítés ezáltal aláássa a tagállamoknak a külső határaikon történő bevándorlás ellenőrzésére vonatkozó hatáskörét.

35 – A 2. lábjegyzetben hivatkozott Akrich-ügyben hozott ítélet 50. pontja.

68. A Közösségen belüli szabad mozgásra vonatkozó közösségi jogi aktusok funkciójából levezethető, hogy az e jogi aktusokban a harmadik ország állampolgárságával rendelkező családtagok számára biztosított jogok nem feltétlenek.

69. Az 1612/68 rendelet és a 73/148 irányelv kifejezetten az EK 39. és az EK 43. cikk végrehajtása céljából került jogszabályba foglalásra. Mindkét jogi aktus a tagállamok olyan állampolgárai előtti akadályok eltörlésére irányul, akik a Szerződés fenti cikkeiben biztosított jogaikat gyakorolják valamely másik tagállamba munkavállalóként, önálló vállalkozóként vagy szolgáltatás nyújtóként való szabad mozgás által. Az akadályok magukban foglalják a nemzeti bevándorlási jogszabályoknak a fő jogosult családtagjaira való alkalmazása lehetséges hatásait, különösen abban az esetben, ha ezek a családtagok nem rendelkeznek valamelyik tagállam állampolgárságával. Ha ezen családtagok valamely másik tagállamba való beutazása és beengedése nem lenne biztosított, ez gátolná a közösségi munkavállalót vagy önálló vállalkozót a Szerződésben meghatározott jogai gyakorlásában. Ezek a személyek a közösségi munkavállalók és önálló vállalkozók számára biztosított jogok folyományaként azt a jogot is élvezik, hogy szabadon mozogjanak és tartózkodjanak a gazdasági tevékenység folytatásának helye szerinti tagállamban.

70. A fenti közösségi jogi aktusok azon elsődleges célkitűzése fényében, hogy minden olyan, a nemzeti beutazási és tartózkodási követelményekből eredő akadályt szün-

tessenek meg, ami a tagállamok állampolgárait gátolja a másik tagállamba gazdasági okból történő mozgásukban, vitathatóan azt a családi helyzetet kell figyelembe venni, amely akkor áll fenn, amikor a közösségi állampolgár valamely másik tagállamba való utazásáról dönt. Amikor ez a személy a másik tagállamba már beutazott és ott letelepedett, új helyzet áll elő, amelyben a jogállását a fogadó tagállam azon polgáraihoz kell hasonlítani, akik nem gyakorolták a szabad mozgáshoz való jogot. Ha ez utóbbi csoportba tartozó személyhez a Közösség területén kívülről harmadik ország állampolgárságával rendelkező családtagja kíván csatlakozni, ezt a családtagot a nemzeti bevándorlási jog követelményei által meghatározott feltételek szerint kell beengedni. Ugyanez vonatkozik arra az állampolgárra is, aki gyakorolta a szabad mozgáshoz való jogát és joga gyakorlásában nyilvánvalóan nem gátolták harmadik ország állampolgárságával rendelkező családtagjaik beengedésének megtagadásával kapcsolatos okok. Másképpen, nem jelenthető ki, hogy a tagállamok állampolgárai számára a közösségi jog alapján folyamatos jog áll fenn arra, hogy családtagjaik a Közösségen kívülről bármikor csatlakozzanak hozzájuk. E tekintetben úgy ítélem meg, hogy az 1612/68 rendelet 10. cikkét és a 73/148 irányelv 1. cikkének (1) bekezdését nem lehet úgy tekinteni, hogy azok a tagállamok állampolgárai és Közösségen kívüli családtagjaik közötti utólagos családegyesítés jogi aktusai.

71. A Bizottság álláspontja szerint, ha egy harmadik ország állampolgárságával rendelkező családtag a közösségi polgárhoz a fogadó tagállamban közvetlenül a Közösségen kívülről kíván csatlakozni, azt megkívánni tőle, hogy a közösségi polgár származási országában tartózkodási engedélyt szerezzen be, ez utóbbi személy Közösségen belüli szabad mozgásának korlátozását valósítaná meg. Azon tény mellett, hogy az alapeljáráshoz hasonló esetekben a jogszerű tartózkodás követelménye magában foglalja, hogy a családtagnak engedélyt kell kérnie a fogadó tagállamban való tartózkodásra annak nemzeti bevándorlási joga szerint, nem fogadható el, hogy a Bizottság által hivatkozott feltétel szükségszerűen magával vonja a közösségi polgár valamely más tagállamba való szabad mozgáshoz való jogának korlátozását. Az ilyen korlátozás akkor állna fenn, ha a feltétel a jogok elvesztését eredményezné. Abban az esetben azonban, ha ilyen jog, azaz a családtag csatlakozása, nem létezett a szabad mozgás jogának gyakorlásakor, logikusan nem beszélhetünk a jog elvesztéséről, amely a mozgás szabadságának korlátozását jelentené.

72. Hozzátenném, hogy habár világos, miszerint az 1612/68 rendelet 10. cikkének és a 73/148 irányelv 1. cikke (1) bekezdésének *hatása* a családi élet védelme, álláspontom szerint nem állítható, hogy e rendelkezések *célkitűzése* ez volt. Amikor a Bíróság először a Carpenter-ügyben, majd később a MRAX-ügyben megállapította, miszerint a rendeletek és irányelvek elfogadása során „a közösségi jogalkotó elismerte a tagállami állampolgárok családi élete védelme biztosításának fontosságát annak érdekében, hogy a szerződés által biztosított alapvető szabad-

ságok gyakorlásának akadályait megszüntesse" [36], a jogszabályok elfogadása időpontjának összefüggéseiben tekintve, ez csupán egy hallgatólagos, de legfeljebb másodlagos szempont volt. Az 1612/68 rendelet vagy a 73/148 irányelv preambulumában nincs utalás az EJEE 8. cikkére, sem – jelentős mértékben – a jogutód 2004/38 irányelvben. Ez utóbbi csak általános értelemben hivatkozik az EJEE-nek való megfelelésre. [37] A családegyesítésről szóló irányelv ezzel ellentétben, és az elsődleges céljának fényében tekintett nyilvánvaló okokból, kifejezetten hivatkozik az EJEE 8. cikkére. [38] Úgy ítélem meg ezért, hogy a családi élet védelme nem használható útmutatásul az 1612/68 rendelet és a 73/148 irányelv vonatkozó rendelkezései alkalmazási körének és tartalmának értelmezése során.

73. A fentiek után lényeges, hogy az EJEE 8. cikkének szerepét ebben az összefüggésben meghatározzuk. Az EUSz 6. cikk (2) bekezdése kimondja: az Unió a közösségi jog általános elveiként tartja tiszteletben az alapvető jogokat, ahogyan azokat az EJEE biztosítja, továbbá ahogyan azok a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiból erednek. E rendelkezés címzettje maga az Unió, és a tagállamokra csak akkor alkalmazandó, ha a tagállamok a közösségi jog és a közösségi jogi aktusok nemzeti jogba való átültetését hajtják végre, ahogyan azt az európai alkotmány létrehozásáról szóló szerződés [39] II-111. cikkének (1) bekezdése is megerősíti. Amennyiben a tagállamok a közösségi jog alkalmazási körén kívül járnak el, mint ahogyan a harmadik országok állampolgárainak a területükre való belépése engedélyezésére vonatkozó határozatok meghozatalakor is teszik, figyelembe kell venniük az EJEE 8. cikke szerinti kötelezettségeiket is, azonban nem a közösségi jog részeként, hanem mint az EJEE aláíró felei. Ebben a kérdésben a Bíróságnak a Carpenter-ügyben hozott ítéletét megkérdőjelezhetőnek tartom, amennyiben az ténylegesen az EJEE 8. cikkét alkalmazta az ügy tényállására.

74. Végül, ahogyan a 61. pontban már megállapítottam, annak engedélyezése, hogy az olyan harmadik ország állampolgára, akit valamely tagállam területére még nem léptettek be, és akit valamely tagállam polgárához családi kapcsolat köt, csak ezen az alapon a migráns közösségi polgár fogadó tagállamába belépjen és ott tartózkodjon, egyenlőtlenséget hoz létre az olyan harmadik ország állampolgárságával rendelkező családtagok között, akik valamely olyan tagállami állampolgár családtaghoz kívánnak csatlakozni, aki a Közösségen belüli szabad mozgáshoz való jogát nem gyakorolta, vagy olyan családtaghoz, aki harmadik ország állampolgáraként jogszerűen tartózkodik valamelyik tagállamban. Mindkét utóbbi esetben a beléptetés előtt a harmadik ország állampol-

36 – A 23. lábjegyzetben hivatkozott Carpenter-ügyben hozott ítélet 38. pontja és a 3. lábjegyzetben hivatkozott MRAX-ügyben hozott ítélet 53. pontja.

37 – Lásd a (31) preambulumbekezdést.

38 – Lásd a (2) preambulumbekezdést.

39 – HL 2004. C 310.

gárát egyéni mérlegelés alá vetik, miközben az első esetben a családtagot nem. Az ilyen eltérő bánásmód nem igazolható.

75. Még akkor is, ha a harmadik ország állampolgárainak a Közösség külső határain történő beléptetésére alkalmazandó jogszabályok teljes mértékben összehangolásra kerülnének, a személyek bizonyos csoportja részére annak engedélyezése, hogy valamely olyan közösségi állampolgárral fennálló családi kapcsolat révén, aki éppenséggel a szabad mozgáshoz való jogát gyakorolta, valamely tagállam területére belépjen és ott tartózkodjon, aláásná a közös szabályok hatékonyságát, az Akrich-ügy alapját képező szabályok esetén pedig azok megsértését idézné elő. A tartózkodás jogának pusztán az olyan eshetőleges szempontokra történő alapítása, mint az állampolgárnak az egyik tagállamból a másikba történő mozgása, önkényes és igazságtalan, mivel egyenlőtlenséget hoz létre az olyan közösségi polgárok tekintetében, akik ezt a jogot nem gyakorolták, és az olyan harmadik ország állampolgárai tekintetében, akik nem rendelkeznek azzal az előnyel, hogy valamely migráns közösségi polgár rokonai lennének.

76. Ebben a megközelítésben a következő lényeges lépés annak megítélése, hogy mi minősül valamely tagállamban való „jogszerű tartózkodásnak". Az ennek megítélésére szolgáló követelmények jelenleg még nem kerültek összehangolásra. Még mindig a tagállamok hatáskörébe tartozik annak meghatározása, hogy valamely harmadik ország állampolgárságával rendelkező személy mikor „tartózkodik jogszerűen" a területükön. Mindazonáltal, habár nem közösségi jogi fogalom, meg kell határozni a „jogszerű tartózkodás" fogalmának bizonyos lényegi jellemzőit.

77. A valamely tagállam területén való „jogszerű tartózkodás" magában foglalja, hogy 1) egy harmadik ország állampolgárságával rendelkező személy kérelmét követően, 2) a tagállam hatóságai kifejezett határozatot hoztak, 3) amely egyéni mérlegelésen alapul, 4) és amely feljogosítja a kérelmezőt a tagállam területére való belépésre és 5) huzamosabb időre való tartózkodásra. A jelenlegi értékelés szempontjából a „jogszerű tartózkodás" kérdése nem merül fel, ha a határozat kifejezetten és nyilvánvalóan csak rövid időre szóló tartózkodásra jogosít vagy valamely meghatározott célra korlátozott. Az ilyen engedélyek funkciójával ellentétes lenne, ha ezeket a hosszú távú, állandó tartózkodásra való jogosultság szempontjából megfelelő alapnak tekintenénk.

78. A jogszerű tartózkodás fogalmának jelentéséhez való további útmutató keresése során minimális tartalom található a 2003/86 irányelv 3. cikkében, ahol a családegyesítő, aki a 2. cikk c) pontja szerint „egy harmadik országnak egy tagállamban jogszerűen tartózkodó állampolgára", meghatározott családtagjaival való családegyesítésért folyamodhat, ha egy évig vagy annál hosszabb ideig érvényes tartózkodási engedéllyel rendelkezik, és megalapozott kilátásai vannak a letelepedési jogosultság megszerzésére.

79. Ebből a szempontból a három hónapos tartózkodásra kibocsátott vízum, vagy a

tartózkodási engedély elbírálásának idejére adott tartózkodási jog nem minősül megfelelő „jogszerű tartózkodásnak" az 1612/68 rendeletben és a 73/148 irányelvben a harmadik ország állampolgárságával rendelkező családtagok számára biztosított jogokra való hivatkozáshoz.

80. A fenti megállapítások ahhoz a következtetéshez vezetnek, hogy a Közösség és a tagállamok közötti, a személyek szabad mozgásának területén érvényesülő hatásköri megosztást kiindulási alapnak tekintve, az 1612/68 rendeletben és a 73/148 irányelvben a harmadik ország olyan állampolgárai számára biztosított jogokra, akik olyan közösségi állampolgár családtagjai, aki gazdasági tevékenység folytatása céljából a másik tagállamba való szabad mozgáshoz való jogát gyakorolta vagy kívánja gyakorolni, ezek a személyek csak akkor hivatkozhatnak, ha a tagállam területére a bevándorlási jognak megfelelően beléptetésre kerültek. A tagállamnak az ilyen esetben hozott határozat során az EJEE 8. cikke szerinti kötelezettségeit nem a közösségi jogból fakadó kötelezettségeként, hanem az EJEE aláírójaként fennálló kötelezettségeként kell figyelembe venni.

81. A Közösség és a tagállamok hatásköre közötti ilyen világos határvonal alkalmazásával lehet az 1612/68 rendeletben és a 73/148 irányelvben a migráns közösségi állampolgárok harmadik ország állampolgárságával rendelkező családtagjai részére biztosított jogok terjedelmét egyértelműen meghatározni, a közösségi jog és a nemzeti bevándorlási jog szerinti hatáskörök gyakorlása közötti keveredést elkerülni, és a közösségi polgároknak a Közösségen kívülről érkező harmadik ország állampolgárságával rendelkező családtagjai közötti egyenlő bánásmódot biztosítani.

VII – Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekre adandó válaszokról

A – *Az első kérdés a)–d) pontjáról*

82. Habár az Utlänningsnämnden által feltett első kérdés mind az 1612/68 rendelet 10. cikkére, mind pedig a 73/148 irányelvre hivatkozik, az ügy alapját képező tényállásból nyilvánvaló, hogy az ügyre csak az utóbbi vonatkozik.

83. Az első kérdés három alapvető esetet vet fel, amelyek mindegyike a jelen indítvány előző fejezetében általánosságban már megvitatásra került. Ez azt jelenti, hogy az első kérdésre adandó válasz rövid lesz.

84. Emlékeztetni kell arra, hogy az első eset (az első kérdés a) pontja) az, miszerint a Bíróság Akrich-ügyben hozott ítéletének

fényében egy harmadik ország állampolgárságával rendelkező személy, aki valamely olyan uniós polgár rokona, aki önálló vállalkozóként nem az állampolgársága szerinti tagállamban dolgozik, a fogadó tagállamban csak akkor hivatkozhat állandó tartózkodáshoz való jogára, ha már előzőleg is jogszerűen tartózkodott a Közösségben.

85. A 62. és az azt követő pontban leírt okok miatt egyértelműen azon a véleményen vagyok, hogy a 73/148 irányelv 1. cikkét úgy kell értelmezni, hogy ahhoz, hogy az uniós polgár harmadik ország állampolgárságával rendelkező családtagját megillesse az állandó tartózkodáshoz való jog, jogszerűen kell a harmadik ország állampolgárának a Közösség területén tartózkodnia. Ez azt is jelenti, hogy megítélésem szerint az Akrich-ügyben lefektetett szabály általánosan alkalmazandó.

86. Az első előzetes kérdés b) pontja által felvetett második eset arra a kérdésre vonatkozik, hogy a „jogszerű tartózkodás" követelménye magában foglalja-e azt, hogy az uniós polgár harmadik ország állampolgárságával rendelkező családtagjának valamely tagállamban való állandó tartózkodásra jogosító vagy ahhoz vezető tartózkodási engedéllyel kell rendelkeznie. Ha nem, a kérdés az, hogy elegendő-e a más jogcímen hosszabb vagy rövidebb időre szóló tartózkodási engedély vagy az érvényes vízum.

87. Ahogyan a 76–79. pontban jeleztem, a jogszerű tartózkodás magában foglalja, hogy az érintett harmadik ország állampolgárát hosszabb időre szóló tartózkodás céljából valamely tagállam területére beengedték, oly módon, hogy kilátása van az állandó tartózkodási jog megszerzésére. A 2003/86 irányelv 3. cikkéből levezethető, hogy e tekintetben az egy éves tartózkodás elegendő. Ha a tagállam területére történő beutazási engedély rövid időre, vagy meghatározott célra korlátozott – ami a turistavízum esetében fennáll – az nem keletkeztet jogszerű tartózkodást.

88. A harmadik eset az Utlänningsnämnden által előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdés c) és d) pontjában került felvetésre: ha az uniós polgár harmadik ország állampolgárságával rendelkező családtagja nem kap tartózkodási engedélyt abban a tagállamban ahol az uniós polgár letelepedett, vagy kiutasítják ebből a tagállamból, az korlátozza-e az uniós polgár EK 43. cikk szerinti szabad letelepedéshez való jogát?

89. Az EK 43. cikk elrendeli a letelepedés szabadsága korlátozásainak eltörlését. Az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében ilyen korlátozásnak kell minősíteni minden olyan intézkedést, amely e szabadság gyakorlását

tiltja, korlátozza vagy kevésbé vonzóvá teszi.[40] A 73/148 irányelv azon feltételeket szabályozza, amelyek a tagállam állampolgárainak és – állampolgárságukra való tekintet nélkül – ezek családtagjainak Közösségen belüli mozgására és tartózkodására vonatkoznak. Amennyiben az e személyek tartózkodása tekintetében tett nemzeti intézkedések az EK 43. cikk értelmében vett korlátozásnak minősülhetnek, ezeket elsősorban a 73/148 irányelv összefüggéseiben kell elbírálni.

90. A 69. és 70. pontban felidézettek szerint ezen irányelv fő célkitűzése a nemzeti belépési és tartózkodási követelményekből fakadó olyan akadályok megszüntetése, amelyek a valamely másik tagállamba gazdasági tevékenység folytatása céljából átköltözni szándékozó tagállami állampolgárok számára eltántorítónak bizonyulhatnak. Miután a személyek az EK 43. cikk szerinti szabadságot gyakorolták, a harmadik ország állampolgárságával rendelkező családtagok tartózkodási jogállására vonatkozó minden olyan határozat, amely a fogadó tagállamba történő átköltözés idején nem volt előre látható, fogalmilag nem járhat akadályozó hatással, és ezért nem lehet úgy tekinteni, hogy az az EK 43. cikk szerinti korlátozást valósít meg.

91. Az ilyen határozatok meghozatalakor a nemzeti hatóságoknak nyilvánvalóan meg kell felelniük az EJEE 8. cikk szerinti kötelezettségeiknek. Ezen kérdés megítélése azonban a nemzeti bíróságra tartozik.

B – *A második kérdés a) és b) pontjáról*

92. A második kérdés első részének célja az arról való meggyőződés, hogy a 73/148 irányelv 1. cikkének d) pontjában meghatározott „eltartottság" fogalma az uniós polgár harmadik ország állampolgárságával rendelkező rokona olyan anyagi függőségét jelenti, amelynek alapján a származási országában, vagy amelynek alapján a tartózkodási országában tudja fenntartani a legalacsonyabb elfogadható életszínvonalat. A kérdés második része a 73/148 irányelv 6. cikkének b) pontja alapján kérhető bizonyítékok szempontját veti fel. Az uniós polgár arra irányuló nyilatkozatán túl, hogy a családtagját anyagilag támogatja, a fogadó tagállam kérhet-e a tényleges eltartotti helyzet bizonyítására szolgáló okiratokat?

93. Az első felvetést illetően ki kell emelni, hogy a Bíróság a Lebon-ügyben hozott ítéletben[41] az eltartottság fogalmának 1612/68 rendelet 10. cikke szerinti értelme-

40 – Lásd többek között a Bíróság C-55/94. sz. Gebhard-ügyben 1995. november 30-án hozott ítéletének (EBHT 1995., I-4165. o.) 37. pontját és a C-442/02. sz. Caixa-Bank France ügyben 2004. október 5-én hozott ítéletének (EBHT 2004., I-8961. o.) 11. pontját.

41 – A 316/85. sz. Lebon-ügy (EBHT 1987., 2811. o.).

zése során megállapította, hogy a munkavállaló családtagjának „eltartotti" minősége az olyan ténybeli helyzetből következik, hogy a családtag eltartása a munkavállaló által biztosított, és nem szükséges meghatározni e támogatás igénybevételének okait, sem azt vizsgálni, hogy az érdekelt kereső tevékenység folytatásával képes-e fedezni szükségleteit. [42] Ezt a fogalommeghatározást ismételte meg hasonló megfogalmazásban a Zhu és Chen ügyben hozott ítélet [43] is a 90/364 irányelv [44] összefüggésében, ahol a Bíróság ismételten azt állapította meg, hogy a tartózkodási engedély jogosultja családtagjának eltartotti minősége olyan tényállási helyzetből következik, amelyet az a körülmény jellemez, hogy a családtag eltartása a tartózkodási jog jogosultja által biztosított. [45]

94. A Bíróság ezen ítéletek egyikében sem utalt semmilyen életszínvonalra a közösségi polgár által nyújtott anyagi támogatás szükségességének meghatározásakor. Éppen ellenkezőleg, a Lebon-ügyben kimondta, hogy nincs szükség a nyújtott anyagi támogatás okainak vagy az eltartott rokon magáról való gondoskodási képességének vizsgálatára.

95. A fentiek megállapítása után, az alapeljárás tárgyát képezőhöz hasonló esetekben, ahol az eltartottság követelményének fenn kell állnia ahhoz, hogy a harmadik ország állampolgárságával rendelkező személy valamely tagállamban a közösség polgárával való tartózkodás jogával élhessen, szükségesnek látszik annak igazolása, hogy valóban ténylegesen fennáll az anyagi támogatás szüksége, és ezt megfelelő okirati bizonyíték támasztja alá.

96. Az eltartottság feltételeinek való megfelelést objektív szempontok szerint kell megítélni, az anyagi támogatást igénylő személy egyedi körülményei és személyes szükségletei alapján. Úgy tűnik számomra, hogy e tekintetben a megfelelő vizsgálat elsősorban az, hogy a személyes körülmények fényében az eltartott anyagi eszközei lehetővé teszik-e számára, hogy a tényleges tartózkodási helye szerinti országban a létminimumon megéljen, feltételezve, hogy ez nem az a tagállam, ahol tartózkodásért folyamodik. Igazolni kell továbbá, hogy ez nem ideiglenes állapot, hanem állandó jellegű.

97. A 73/148 irányelv 6. cikkének b) pontja szerint a tartózkodási engedély kérelmezőjének igazolnia kell, hogy az irányelv 1. és 4. cikkében említett személyek valamely csoportjába tartozik. Ez magában foglalja azt a feltételt, hogy a személy az érintett közösségi polgár eltartott családtagja. A 68/360 irányelv párhuzamos rendelkezése a 4. cikk (3) bekezdésének e) pontja, amely

42 – Az ítélet 22. pontja.

43 – A C-200/02. sz., Zhu és Chen ügy (EBHT 2004., I-9925. o.).

44 – Hivatkozás a 13. lábjegyzetben.

45 – Az ítélet 43. pontja.

előírja a származási ország vagy a kiindulási ország illetékes hatósága által kibocsátott arra vonatkozó okirat becsatolását, amely igazolja, hogy a munkavállaló eltartottja, vagy ebben az országban közös háztartásban éltek. A 2004/38 irányelv 10. cikke (2) bekezdésének e) pontja minden uniós polgár harmadik ország állampolgárságával rendelkező családtagja tekintetében megtartotta ezt a követelményt.

98. Ami ebben az összefüggésben lényeges, hogy az illetékes nemzeti hatóságok meggyőződjenek az eltartottság tényleges helyzetének fennállásáról. E tekintetben a származás helye szerinti ország illetékes hatósága által kiállított okirat bizonyára értékes bizonyíték, habár nem minden esetben döntő erejű. Nem lehet ezért kizárni, hogy amennyiben a nemzeti hatóságok szerint az ilyen hivatalos nyilatkozat nem elegendő, további bizonyítékok benyújtását is kérhessék. Az sem zárható ki, hogy hivatalos nyilatkozat hiányában a kérelmező harmadik ország állampolgárságával rendelkező személy eltartottságát más eszközökkel bizonyítsa. A közösségi polgár arra irányuló egyszerű nyilatkozata, hogy rokonát a múltban anyagilag támogatta, és vállalja, hogy támogatását a jövőben is folytatja, önmagában nem kellőképpen objektív az „eltartottság" bizonyítására a 73/148 irányelv 1. cikkének d) pontja értelmében.

VIII – Végkövetkeztetések

99. A fenti megfontolások alapján javaslom, hogy a Bíróság az Utlänningsnämnden (Svédország) által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdéseket a következőképpen válaszolja meg:

„– 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 irányelv 1. cikkét úgy kell értelmezni, hogy az uniós polgár harmadik ország állampolgárságával rendelkező családtagjának állandó tartózkodásához való joga attól függ, hogy a harmadik ország állampolgára jogszerűen tartózkodik-e a Közösség területén.

– A Közösség területén belüli jogszerű tartózkodás magában foglalja, hogy az érintett harmadik ország állampolgárát hosszabb időre – legalább egy évre – szóló tartózkodás céljából valamely tagállam területére beengedték, oly módon, hogy kilátása van az állandó tartózkodási jog megszerzésére. Ha a tagállam területére történő beutazási engedély rövid időre, vagy meghatározott célra korlátozott – ami a turistavízum esetében fennáll – az nem keletkeztet jogszerű tartózkodást.

– Valamely uniós polgár családtagja, aki harmadik állam állampolgárságával rendelkezik, és nem kaphat a 73/148 irányelv alapján állandó tartózkodási jogot, mivel nem jogszerűen tartózkodik a Közösségen belül, a tartózkodási engedély iránti kérelmének elutasítása vagy a kiutasításáról szóló határozat nem korlátozza az EK 43. cikk által az uniós polgárok számára biztosított letelepedési jogot.

– A 73/148 irányelv 1. cikkének d) pontját úgy kell értelmezni, hogy az „eltartottság" fogalma az olyan helyzetekre vonatkozik, amikor valamely uniós polgár családtagja az uniós polgártól anyagilag függ annak érdekében, hogy a tényleges tartózkodási helye szerinti országban a létminimumon megéljen, feltételezve, hogy ez nem az a tagállam, ahol tartózkodásért folyamodik, és ez a helyzet állandó jellegű.

– A 73/148 irányelv 6. cikkének b) pontját úgy kell értelmezni, hogy a tagállamok az uniós polgár családtagjától, aki azt állítja, hogy neki vagy házastársának eltartottja, az uniós polgár által adott eltartási kötelezettségvállaláson túl a függőségi helyzet tényleges fennállását bizonyító okiratok bemutatását is kérhetik."