EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2019.3.29.
COM(2019) 162 final

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK

a családegyesítési jogról szóló 2003/86/EK irányelv végrehajtásáról

I. BEVEZETÉS

2003. szeptember 22-én a Tanács elfogadta a családegyesítési jognak a tagállamok területén jogszerűen tartózkodó harmadik országok állampolgárai által történő gyakorlása feltételeinek meghatározásáról szóló 2003/86/EK irányelvet (a továbbiakban: az irányelv). Az irányelv Írország, Dánia és az Egyesült Királyság kivételével valamennyi tagállamra alkalmazandó[1]. Az irányelv 3. cikkének (3) bekezdésével összhangban, az irányelv nem szabályozza azon harmadik országbeli állampolgárok helyzetét, akik az Unió polgárainak családtagjai.

Az elmúlt 30 évben az Európai Unióba való bevándorlás egyik fő oka a családegyesítés volt. 2017-ben 472 994 főt engedtek be az EU-25-ök területére családegyesítés címén, ami az EU-25 országaiban harmadik országok állampolgárai részére kiadott összes első engedély 28%-ának felel meg[2].

Számos tagállamban a legális migráció tetemes részét a családegyesítés teszi ki. 2008-ban a Bizottság kiadta az irányelv alkalmazásáról szóló első jelentését[3], amelyben kiemelte a tagállamok által azzal kapcsolatban hozott különböző szakpolitikai döntéseket, hogy hogyan kezeljék hatékonyan a migránsok családegyesítés címén történő nagyszámú beáramlását. Az elmúlt években számos tagállam vezetett be kimondottan menekültekre (valamint oltalmazottakra, akik nem tartoznak az irányelv hatálya alá) vonatkozó családegyesítési szabályokat, illetve vizsgálta felül e tekintetben meglévő szabályait. A közelmúltbeli migrációs kihívások és a nemzetközi védelmet kérelmező személyek nagy száma miatt a nemzetközi védelemre jogosult személyekre továbbra is kedvezőbb családegyesítési szabályok vonatkoznak, mint a harmadik országbeli állampolgárok egyéb kategóriáira, és a nemzetközi védelemre jogosult személyek összességében a menekültekhez hasonló szintű jogilag biztosított védelemben részesülnek[4].

A Bizottság folyamatosan figyelemmel kíséri ezeket a szakpolitikai és jogalkotási döntéseket, amelyeknek az irányelv által biztosított mérlegelési mozgástéren belül kell maradniuk, és tiszteletben kell tartaniuk az irányelvben foglalt családegyesítési jogot. 2014-ben a Bizottság közleményt[5] adott ki, amelyben iránymutatást nyújt a tagállamoknak az irányelv alkalmazásának mikéntjére vonatkozóan. Ez az iránymutatást tartalmazó dokumentum az irányelv főbb rendelkezéseinek következetes értelmezését fejtette ki, ami érdemi változtatásokhoz vezetett néhány tagállam jogszabályaiban és gyakorlatában[6].

Az Európai Unió Bírósága (EUB) is kulcsfontosságú szerepet játszott az irányelv végrehajtásában azzal, hogy kiterjedt ítélkezési gyakorlata keretében értelmezte az irányelv legérzékenyebb rendelkezéseit; ennek során elsősorban a tagállamok nemzeti bíróságai által küldött előzetes kérdésekkel foglalkozott.

Ez a jelentés áttekintést nyújt az irányelv tagállamok általi végrehajtásának aktuális helyzetéről – a Bizottság saját megfelelőségi vizsgálata során felmerült legfontosabb kérdésekre, az érkezett panaszokra és az EUB vonatkozó ítéleteire összpontosítva. Ennek kapcsán érdemes kiemelni, hogy a Bizottsághoz számos panasz érkezett harmadik országbeli

---

1 Ebben a jelentésben a „tagállamok” azokat a tagállamokat jelentik, amelyekben az irányelv kötelező erővel bír; ezek a tagállamok más néven az EU-25-ök.

2 Forrás: Eurostat, [migr_resfam], 2018.9.25.

3 COM(2008) 610 végleges, 2008. október 8.

4 EMN study on Family Reunification of Third-Country Nationals in the EU (Harmadik országok állampolgárainak az EU-ban történő családegyesítéséről szóló EMH-tanulmány), 2017. április, 43. o.

5 A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a családegyesítési jogról szóló 2003/86/EK irányelv alkalmazásához nyújtott iránymutatásról, COM(2014) 210 final).

6 EMH-tanulmány (2017), 12. o.

állampolgárok családegyesítésével kapcsolatban[7]. A legfontosabb problémák a következők voltak: vízum vagy engedély kiadásának megtagadása, a személyazonosság vagy a családi kapcsolat bizonyítása mint az elutasítás indoka, hosszú feldolgozási idő az igazgatási szervek részéről, az engedélyek kiadásának aránytalanul magas díja, az állandó és rendszeres források fogalma, a családtagok munkavállalásra való jogosultsága, helytelenül alkalmazott várakozási időtartam, valamint a beilleszkedés előtti feltételek aránytalansága.

Egy, az Európai Migrációs Hálózat (EMH) által nemrégiben végzett vizsgálat[8], amely az irányelv jogi és gyakorlati problémáit értékelte, szintén szolgáltatott információkat ehhez a jelentéshez. A vizsgálat három fő problémát emelt ki, amelyekkel a kérelmezők szembesülnek. Az első azzal a kötelezettséggel kapcsolatos, hogy a kérelmezőnek személyesen meg kell jelennie a diplomáciai képviseleten ahhoz, hogy benyújtsa kérelmét[9]; ez a kötelezettség gyakorlati problémát okoz különösen a kisebb tagállamokba jelentkező kérelmezők számára, lévén ezek az országok nem feltétlenül rendelkeznek minden országban diplomáciai képviselettel. A második fő probléma a kérelem feldolgozásának gyakran igen hosszú idejével kapcsolatos[10]. A harmadik fő probléma a kérelem feldolgozásához – különösen a személyazonosság és a családi kapcsolat bizonyításához – szükséges dokumentumok hiánya[11]. A nemzeti hatóságok oldaláról nézve a vizsgálat jelentős problémaként számolt be a kényszer- vagy színlelt házasságok vagy élettársi kapcsolatok és a hamis anyasági vagy apasági nyilatkozatok[12] észleléséről, ami alapos vizsgálatot igényel, ebből következően viszont kihatással lehet a kérelmek feldolgozási idejére.

II. AZ ÁTÜLTETÉSI INTÉZKEDÉSEK MEGFELELŐSÉGE

A családegyesítési jog – 1. cikk

Az irányelv elismeri a családegyesítési jog meglétét. Pontos és pozitív kötelezettséget ró a tagállamokra, arra kötelezve őket, hogy az irányelvben meghatározott esetekben engedélyezzék a családegyesítő családja bizonyos tagjainak a családegyesítést, és e tekintetben nem hagy mozgásteret a tagállamok számára. Az irányelv tárgya megfelelően megjelenik valamennyi tagállam nemzeti jogszabályaiban – még ha a legtöbb tagállamban[13] nincs is egy konkrét, az 1. cikknek megfelelő rendelkezés, amely meghatározza az irányelv célját, és ezért nem igényel konkrét átültetést.

A legfontosabb fogalmak meghatározása – 2. cikk

Összességében a tagállamok többsége helyesen átültette az irányelvben szereplő fogalommeghatározásokat. Azokban az esetekben is, amikor a tagállamok nem ültették át kifejezetten a fogalommeghatározásokat, például a „családegyesítő” fogalmának meghatározását, a családegyesítés feltételeit megállapító rendelkezésekből ezek a fogalmak kikövetkeztethetők.

Alkalmazási kör – 3. cikk

Családegyesítő

---

7 A szóban forgó panaszok jelentős része azonban nem tartozik a vonatkozó uniós jogszabályok hatálya alá, mivel tagállami állampolgárság megszerzésével, „nem mobil” uniós polgárok családtagjaival kapcsolatos kérdésekre vonatkozik, valamint állítólagos megkülönböztetéssel vagy hivatali visszásságokkal kapcsolatos általános panasz.

8 EMH-tanulmány (2017), 37. o.

9 AT, EE, FI, HU, IT, LU, LV, NL, SE.

10 AT, BE, DE, FR, IE, IT, NL, SE.

11 AT, BE, CY, FI, IT, LT, LU, LV, MT, NL.

12 BE, EE, IT.

13 EE, ES és MT kivételével.

Ahhoz, hogy harmadik országok állampolgárai családegyesítés céljából családegyesítőknek minősülhessenek, jogszerűen kell egy tagállamban tartózkodniuk, egy évig vagy annál hosszabb ideig érvényes tartózkodási engedéllyel kell rendelkezniük (a tartózkodás jogcímétől függetlenül), és megalapozott kilátásokkal kell rendelkezniük a letelepedési jogosultság megszerzésére.

Valamennyi tagállam helyesen ültette át a 3. cikket. Hangsúlyozni kell, hogy néhány tagállam nemzeti jogi kerete a 3. cikknél kedvezőbb rendelkezéseket tartalmaz (például Bulgária, Magyarország, Hollandia és Szlovákia nem ültette át a letelepedési jogosultság megszerzésére való megalapozott kilátások kritériumát), és ezt az irányelv lehetővé teszi.

Az uniós polgárok családtagjai

Mind a családegyesítőnek, mind pedig családtagjának harmadik ország állampolgárának kell lennie ahhoz, hogy az irányelv hatálya alá tartozzon. Ez azt jelenti, hogy az uniós polgárok családtagjaira nem vonatkozik az irányelv. Ők ugyanakkor a 2004/38/EK irányelv[14] hatálya alá tartozhatnak, ha olyan uniós polgárok családtagjai, akik olyan tagállamba utaznak vagy olyan tagállamban tartózkodnak, amelynek nem állampolgárai. A saját állampolgárságuk szerinti tagállamban tartózkodó uniós polgárok családegyesítése azonban nem tartozik az uniós jog hatálya alá, hanem továbbra is nemzeti hatáskörben marad. Az Európai Unió Bírósága egy nemrégiben hozott ítéletében[15] megállapította, hogy az EUMSZ 267. cikke alapján hatáskörrel rendelkezik a családegyesítési irányelv rendelkezéseinek értelmezésére, ha a szóban forgó rendelkezés a nemzeti jog szerint közvetlenül és feltétel nélkül alkalmazandó az olyan uniós polgár családtagjaira, aki nem élt a szabad mozgáshoz való jogával.

A gyakorlatban ezek a szabályok Spanyolországban, Litvániában, Hollandiában és Svédországban nagyrészt hasonlóak. Ahol eltérések vannak, ott az olyan harmadik országbeli állampolgárokra vonatkozó rendelkezések, akik nem mozgó uniós polgárok családtagjai, rendszerint kedvezőbbek. E rendelkezések közé tartozhatnak például a következők[16]: a család fogalmának szélesebb körű meghatározása[17]; bizonyos feltételek elhagyása, amelyeknek a családtagoknak meg kell felelniük[18]; a jövedelemküszöb eltörlése[19]; alacsonyabb referenciaösszeg, vagy a pénzügyi helyzet kevésbé szigorú értékelése[20]; a várakozási időtartam eltörlése, vagy rövidebb várakozási időtartam előírása[21]; a kvótakövetelmény eltörlése[22]; a munkaerőpiachoz való szabad hozzáférés[23].

Menedékkérők és az ideiglenes vagy másodlagos védelem jogosultjai (menedékesek és oltalmazottak)

Az irányelv kizárja hatálya alól továbbá azokat a családegyesítőket, akik menedékesek vagy oltalmazottak, valamint akik menedékkérők[24]. A Bizottság az iránymutatást tartalmazó közleményében[25] ugyanakkor hangsúlyozta, hogy az irányelvet nem szabad úgy értelmezni, hogy az arra kötelezi a tagállamokat, hogy megtagadják a menedékesektől vagy

---

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

15 A Bíróság 2018. november 7-én hozott ítélete, C-257/17, C és A, ECLI:EU:C:2006:876.

16 Forrás: EMH-tanulmány (2017), 30. o.

17 AT, BE, HU, LV

18 Életkori követelmény Litvániában (LT) és Szlovákiában (SK).

19 FI, FR, PL, SE.

20 HR, IE, SI.

21 CY, DE, PL.

22 AT.

23 CY, HR, HU, LV.

24 A 2001/55/EK irányelv kimondottan feljogosítja a menedékeseket arra, hogy családtagjaikkal egyesüljenek.

25 COM(2014) 210 final.

oltalmazottaktól a családegyesítés jogát. Az iránymutatás olyan szabályok elfogadására ösztönözte továbbá a tagállamokat, amelyek a fenti csoportokba tartozó személyeknek a menekültek jogaihoz hasonló családegyesítési jogokat biztosítanak. Egy nemrégiben hozott ítéletében[26] az EUB megállapította, hogy hatáskörrel rendelkezik az irányelv az oltalmazott családegyesítési jogára vonatkozó rendelkezéseinek értelmezésére, ha ezek a rendelkezések a nemzeti jog szerint közvetlenül és feltétel nélkül alkalmazandók a szóban forgó helyzetre.

Számos tagállamban az oltalmazottak a menekültekkel azonos feltételekkel folyamodhatnak családegyesítésért[27]. Egyes tagállamok joga legkorábban az oltalmazotti jogállás megszerzésétől számított három (Ausztria), illetve két év (Lettország) elteltével teszi lehetővé a családegyesítést az oltalmazottakkal.

Az oltalmazottal, illetve menekültként elismert személlyel kötött házasságnak vagy létesített bejegyzett élettársi kapcsolatnak már a származási országban vagy a beutazás előtt fenn kellett állnia[28]. Ciprus nem engedélyezi, hogy az oltalmazottak családegyesítésért folyamodjanak, míg más tagállamok, például Csehország nemzeti joga lehetővé teszi ezt számukra (a családegyesítési irányelvvel párhuzamosan). Végezetül, Németország nemrégiben korlátozta az oltalmazottak családegyesítését olyan módon, hogy felfüggesztette a családegyesítést mindazok számára, akik kiegészítő védelem alapján 2016. március közepe után kaptak tartózkodási engedélyt. 2018. augusztus óta ezt a felfüggesztést részben feloldották – havi 1000 családtagra kiterjedő kvóta bevezetésével.

Jogosult családtagok – 4. cikk (1) bekezdés

A családegyesítővel való egyesülésre jogosult családtagok körébe legalább a szűk család tagjai, azaz a családegyesítő házastársa és a családegyesítő vagy házastársa kiskorú gyermekei beletartoznak.

Házastárs

A 4. cikk (1) bekezdése biztosítja a családegyesítő házastársának a családegyesítési jogot. A legtöbb tagállam helyesen ültette át ezt a követelményt.

Poligám házasság esetén[29] csak egyetlen házastárssal való egyesülés megengedett, és a további házastársak gyermekeinek a családegyesítővel való egyesülés céljából történő beutazása megtagadható (4. cikk (4) bekezdés). Minimumkorhatárt állapíthatnak meg mind a családegyesítő, mind pedig a házastárs tekintetében (4. cikk (5) bekezdés). A legtöbb tagállam alkalmazta ezt a választható záradékot, azzal érvelve, hogy ez segíthet megakadályozni a kényszerházasságokat. Öt tagállam[30] a korhatárt 21 évben – az irányelv szerinti maximumban – állapította meg.

A legtöbb tagállam jogszabályai lehetővé teszik az azonos nemű partnerek számára, hogy családegyesítésért folyamodjanak[31]. A tagállamok egy kisebb csoportja nem engedélyezi ezt[32]. Kilenc tagállamban az azonos nemű párok az ellenkező nemű házastársakéval azonos családegyesítési joggal rendelkeznek[33].

---

26 Lásd az EUB 2018. november 7-i ítéletét, K és B (C-380/17), ECLI:EU:C:2018:877.

27 BE, BG, EE, EL, ES, FR, HR, HU, IT, LT, LU, NL, SI, SK – forrás: EMH-tanulmány (2017), 20. o.

28 AT, DE, EE, HR, NL, SI.

29 Erre a kérdésre vonatkozóan az Európai Bíróság nem hozott ítéletet.

30 BE, CY, LT, MT, NL.

31 AT, BE, CY, CZ, DE, ES, FI, FR, HU, LU, NL, SE, SI.

32 EE, LT, LV, MT, PL, SK.

33 AT, BE, CY, CZ, FI, LU, NL, SI, SE. Forrás: EMH-tanulmány (2017), 21–22. o.

A *Marjan Noorzia*[34] ügyben hozott ítéletében az EUB-nak arról kellett döntenie, hogy az irányelv 4. cikkének (5) bekezdésében előírt minimumkorhatár (21 év) megítélésénél azt a napot kell-e figyelembe venni, amikor a családegyesítés iránti kérelmet benyújtották, vagy azt a napot, amikor a bíróság határoz a kérelemről. A Bíróság megállapította, hogy a 4. cikk (5) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy a rendelkezéssel nem ellentétes egy olyan szabályozás, amely szerint a házastársaknak és a bejegyzett élettársaknak már a kérelem benyújtásakor 21. életévüket betöltöttnek kell lenniük.

Ebben az ítéletben a Bíróság elemezte a minimumkorhatárra vonatkozó követelmény célját és arányosságát, és kimondta, hogy: *„E tekintetben fontos megjegyezni, a tagállamok által a 2003/86 irányelv 4. cikkének (5) bekezdése alapján meghatározandó minimális életkor végső soron azon életkornak felel meg, amelynek betöltésekor az adott személyről az érintett tagállam szerint feltételezhető, hogy kellő érettséggel rendelkezik nemcsak a kényszerházasság elutasítása, hanem a házastársával egy másik országban annak érdekében történő önkéntes letelepedés eldöntése terén is, hogy a házastársával ott családi életet éljen, és oda beilleszkedjen. (….) Ezenkívül az ilyen intézkedés nem kérdőjelezi meg a kényszerházasságok megelőzésére irányuló célkitűzéseket, ennélfogva vélelmezhető, hogy nagyobb érettség esetén kevésbé könnyű az érintetteket a kényszerházasság megkötésének és a családegyesítés elfogadásának irányába befolyásolni, ha az előírás arra vonatkozik, hogy a 21. életévüket már a kérelem benyújtásának időpontjában be kell tölteniük, mintha abban az időpontban 21 évesnél fiatalabbak lennének.”*

Kiskorú gyermekek

A kiskorú gyermekek a nagykorúság tekintetében nemzeti szinten meghatározott életkort (tipikusan 18 év) el nem érő és még nem házas gyermekek. Az irányelv a kiskorú gyermekek családegyesítése vonatkozásában további két korlátozást tesz lehetővé, feltéve, hogy azok az irányelv végrehajtásának időpontjában már a tagállam nemzeti jogszabályainak részét képezték (ún. felfüggesztési záradék).

Először is, a család többi tagjától függetlenül érkező 12 évnél idősebb gyermekeknek esetleg bizonyítaniuk kell, hogy megfelelnek a nemzeti jogszabályok szerinti beilleszkedési feltételeknek. Az EUB ugyanakkor megállapította[35], hogy az ilyen rendelkezésnek tiszteletben kell tartania a gyermek mindenek felett álló érdekét. Csak Németország alkalmazza ezt az eltérést.

Másodszor, a tagállamok előírhatják, hogy a gyermekek családegyesítésével kapcsolatos kérelmeket a gyermek 15. életévének betöltése előtt be kell nyújtani (4. cikk (6) bekezdés). Egyetlen tagállam sem hajtotta végre ezt a korlátozást. Mivel ez a rendelkezés felfüggesztési záradék, most már tilos a nemzeti jogszabályokban ilyen korlátozások szerepeltetése.

A kiskorú gyermekek tekintetében az EUB két ítélete különösen fontos. Az *O. és S.* és a *Maahanmuuttovirasto*[36] egyesített ügyekben a Bíróság megerősítette azt az általános szabályt, hogy az irányelv lényeges rendelkezéseit[37] az Európai Unió Alapjogi Chartája 7. cikkének, valamint 24. cikke (2) és (3) bekezdéseinek, továbbá az irányelv 5. cikke (5) bekezdésének fényében kell értelmezni és alkalmazni. Ezek a rendelkezések arra kötelezik a tagállamokat, hogy a szóban forgó családegyesítés alkalmazását az érintett gyermekek érdekében és a családi élet elősegítésére tekintettel értékeljék.

---

34 A Bíróság ítélete, M. Noorzia, C-338/13, ECLI:EU:C:2014:2092.

35 A Bíróság ítélete, Európai Parlament kontra az Európai Unió Tanácsa, C-540/03, ECLI:EU:C:2006:429, 75. pont.

36 A Bíróság ítélete, Maahanmuuttovirasto, C-356/11 és 357/11, ECLI:EU:C:2012:776.

37 Ebben az esetben a 7. cikk (1) bekezdésének c) pontjában foglalt pénzügyi forrásokra vonatkozó követelmény – részletesebben lásd a 4.3.3. pontban.

Egy másik közelmúltbeli ügyben *(A és S ügy)*[38] az EUB megállapította, hogy a menekültek családegyesítésével kapcsolatos kérdésekben a tagállam területére érkezés időpontját, nem pedig a családegyesítési kérelem keltét kell figyelembe venni annak értékelésekor, hogy egy személy „kísérő nélküli kiskorúnak" minősül-e. Az ebben az ügyben hozott ítélet szerint a „kísérő nélküli kiskorú" fogalmát úgy kell értelmezni, hogy ebbe a fogalomba az a személy is beletartozik, aki érkezésekor 18 év alatti volt, a menekültügyi eljárás ideje alatt betöltötte 18. életévét, és a 18. életévének elérése után családegyesítésért folyamodott.

Egyéb családtagok – 4. cikk (2) és (3) bekezdés

A tagállamok – a szűk család tagjain túlmenően – családtagok közé a családegyesítő vagy házastársa eltartott szüleit és nem házas gyermekeit és a családegyesítő nem házas élettársát (megfelelően igazolt, hosszan tartó kapcsolat vagy élettársi viszony) is felvehetik.

Számos tagállam úgy döntött, hogy szélesíti a kérelmezésre jogosult családtagok körét. Sokan közülük[39] ugyanakkor azt a megoldást választották, hogy a családegyesítő vagy házastársa első fokú egyenes ági felmenő rokonai nem tartoznak bele ebbe a körbe, amennyiben az ő eltartottjai, és a származási országban nem részesülnek megfelelő családi támogatásban. Olaszország részben alkalmazta ezt a lehetőséget azzal, hogy csak a családegyesítő első fokú rokonaira terjesztette ki.

A családegyesítő vagy házastársa első fokú rokonait leszámítva, a 4. cikk (2) bekezdése a családegyesítés lehetőségét a családegyesítő vagy házastársa felnőtt, nem házas gyermekei számára is biztosítja, ha egészségi állapotuk miatt képtelenek saját magukról gondoskodni. Ezt a lehetőséget tizenöt tagállam[40] alkalmazza.

A 4. cikk (3) bekezdése megengedi a családegyesítő bejegyzett élettársának, valamint a családegyesítő olyan, nem házas partnerének beutazását és tartózkodását, akivel a családegyesítő megfelelően igazolt, állandó, hosszan tartó kapcsolatban él. Csak Spanyolország és Svédország alkalmazza teljes körűen ezt a lehetőséget.

A családegyesítési jog gyakorlására vonatkozó követelmények

A 7. cikk lehetővé teszi a tagállamok számára két külön típusú követelmény előírását. Először is, az irányelv alapján a tagállamok megkövetelhetik annak bizonyítását, hogy a családegyesítő rendelkezik szálláshellyel, betegségbiztosítással, valamint állandó és rendszeres forrásokkal. Másodszor, az irányelv azt is lehetővé teszi, hogy a tagállamok megköveteljék azt, hogy a harmadik országok állampolgárai tegyenek eleget a beilleszkedési intézkedéseknek.

Szálláshely – 7. cikk (1) bekezdés a) pont

A tagállamoknak lehetőségük van arra, hogy kérjék annak bizonyítását, hogy a családegyesítő rendelkezik olyan szálláshellyel, amely egy hasonló család részére ugyanabban a régióban „rendesnek" minősíthető. A legtöbb tagállam – Finnország, Horvátország, Hollandia és Szlovénia kivételével – végrehajtotta ezt a lehetőséget. A megfelelőnek ítélt szálláshely mérete tagállamonként változó, bár egyes tagállamok (Lettország, Svédország) úgy tűnik, nem állapítottak meg konkrét kritériumokat a szálláshely megfelelőségének értékeléséhez.[41]

Betegségbiztosítás – 7. cikk (1) bekezdés b) pont

[38] A Bíróság ítélete, A, S, C-550/16, ECLI:EU:C:2018:248.
[39] AT, BE, BG, CY, CZ, EL, FI, FR, LV, MT, NL, PL.
[40] BE, BG, CZ, DE, EE, ES, HR, HU, IT, LU, PT, RO, SE, SI, SK
[41] EMH-tanulmány (2017), 21–22. o.

A betegségbiztosítás kérésének lehetőségével a tagállamok széles köre él, Bulgáriát, Finnországot, Franciaországot, Portugáliát és Svédországot kivéve.

Állandó és rendszeres források – 7. cikk (1) bekezdés c) pont

Valamennyi tagállam előírja az állandó és rendszeres források követelményét. Ezt a követelményt azonban az EUB által meghatározott értelmezésnek megfelelően kell alkalmazni, amely előírja, hogy a vonatkozó nemzeti rendelkezések nem ronthatják az irányelv célkitűzését és hatékonyságát.

A *Chakroun*–ügyben[42] a Bíróság korlátozta a tagállamok mozgásterét a forrásokra vonatkozó követelmény megállapítása tekintetében. Kimondta, hogy a tagállamok nem utasíthatják el olyan családegyesítő családegyesítési kérelmét, aki saját maga és családtagjai eltartásához elégséges állandó és rendszeres forrásokkal rendelkezik, azonban jövedelmének szintjére tekintettel a rendkívüli körülményekből adódóan szükséges, egyénileg megállapított megélhetési költségek fedezéséhez rendkívüli szociális segély igénybevételére jogosult, a helyi önkormányzatok által kivetett adók alól jövedelemfüggő mentesítésekre jogosult, vagy az alacsony jövedelműekre vonatkozó települési politika keretében jövedelemtámogató intézkedéseket vehet igénybe. A Bíróság ezen túl azt is kimondta, hogy az irányelvet úgy kell értelmezni, hogy e rendelkezéssel ellentétes az olyan nemzeti rendelkezés, amely a 7. cikk (1) bekezdésének c) pontjában szereplő jövedelmi feltétel alkalmazása során különbséget tesz aszerint, hogy a családi kapcsolatok a családegyesítő személynek a fogadó tagállam területére történő beutazása előtt vagy azt követően jöttek létre.

Az *O. és S.* és *Maahanmuuttovirasto*[43] egyesített ügyekben a Bíróság megállapította, hogy a forrásokra vonatkozó követelményt az Európai Unió Alapjogi Chartája 7. cikkének (családi élethez való jog) és 24. cikkének (a gyermek mindenek felett álló érdeke) fényében kell alkalmazni. Az EUB hangsúlyozta, hogy mivel az irányelv szerinti főszabály és célkitűzés a családegyesítés engedélyezése, az irányelv 7. cikke (1) bekezdésének c) pontjában meghatározott felhatalmazást szigorúan kell értelmezni. Ebből következően a tagállamok nem használhatják mérlegelési jogkörüket olyan módon, ami veszélyeztetné az irányelv célkitűzését és hatékonyságát.

A *Khachab*–ügyben[44] a Bíróság megerősítette, hogy a pénzügyi források korábbi jövedelemszintek alapján történő előrejelző értékelését előíró nemzeti rendelkezések összeegyeztethetők az uniós joggal. A Bíróság megállapította, hogy az irányelv 7. cikke (1) bekezdésének c) pontját úgy kell értelmezni, hogy az illetékes nemzeti hatóságok elutasíthatják a családegyesítési kérelmet egy olyan előremutató értékelés alapján, amely annak valószínűségét vizsgálja, hogy a családegyesítő a szóban forgó kérelem benyújtásának keltétől számított év folyamán továbbra is rendelkezni fog-e a szükséges állandó és rendszeres forrásokkal. A Bíróság hozzáfűzte, hogy az értékelésnek a családegyesítő adott dátumot megelőző hat hónapban szerzett jövedelmén kell alapulnia.

A legtöbb tagállam[45] referencia-jövedelemküszöböt határozott meg a családegyesítési jog gyakorlásához megkövetelt pénzügyi források elégségességének értékeléséhez. Sok tagállamban ez az összeg egyenlő[46] az adott országban érvényes havi minimál-alapbérrel vagy a létminimum havi összegével, vagy magasabb[47] azoknál.

---

42 A Bíróság ítélete, Chakroun, C-578/08, ECLI:EU:C:2010:117.
43 A Bíróság ítélete, Maahanmuuttovirasto, C-356/11 és 357/11, ECLI:EU:C:2012:776.
44 A Bíróság ítélete, Khachab, C-558/14., ECLI:EU:C:2016:285.
45 AT, BE, BG, CY, CZ, DE, EE, EL, FI, FR, HR, HU, LT, LU, LV, NL, PL, SE, SI, SK.
46 AT, BG, DE, FR, LT, LU, LV, NL, SI, SK.
47 BE, MT, PL.

Más tagállamokban a küszöböt egy konkrét összegben határozzák meg, jóllehet az összeg a család nagyságától függően változhat[48]. A legtöbb tagállam[49] kivételeket alkalmaz a jövedelemküszöb alól, mindenekelőtt a menekültek és/vagy az oltalmazottak vonatkozásában[50]. Néhány tagállamban egyáltalán nincs jövedelemküszöb, a forrásokra vonatkozó követelmény értékelése eseti alapon történik[51].

Beilleszkedési intézkedések – 7. cikk (2) bekezdés

Ez a nem kötelező záradék lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy megköveteljék azt, hogy a harmadik országok állampolgárai tegyenek eleget a beilleszkedési intézkedéseknek, ami a menekültek családtagjai esetében csak akkor alkalmazható, ha őket már családegyesítésben részesítették[52]. A Bizottság szorosan nyomon követte e záradék végrehajtását és néhány tagállamtól pontosítást kért, mivel a nemzeti rendelkezések nem hátráltathatják az irányelv hatékony érvényesülését, és meg kell felelniük az EUB vonatkozó ítélkezési gyakorlatának[53].

A legtöbb tagállam nem alkalmazta ezt a lehetőséget, bár néhány esetben az ilyen intézkedéseket vizsgálják, sőt javaslatokat is tesznek rájuk[54]. Ahol a családegyesítési célú beutazás előtt is léteznek beilleszkedési intézkedések, a tagállamok rendszerint kötelezően előírják a családtagok számára, hogy igazolják az alapszintű nyelvismeretet; kivételek vonatkoznak a menekültek vagy (egyes esetekben) az oltalmazottak családtagjaira.

Nyelvtanfolyamon vagy internetes nyelvtanulásban az érintettek általában a családtagok kezdeményezésére vesznek részt, és e nyelvórák költségeit nekik kell viselniük[55]. A díjak a származási országtól, a tanfolyamot tartó szolgáltatótól, illetve a tanfolyam formájától függnek[56]. Néhány tagállam megkövetelheti továbbá a családtagoktól, hogy a beutazást követően tökéletesítsék nyelvtudásukat (általában A2 vagy B1 szinten)[57], vagy hogy a beutazás után tegyenek állampolgári beilleszkedési vizsgát[58] – általános beilleszkedési programjuk keretében, vagy az országban való állandó letelepedésre vonatkozó követelmények részeként[59]. Egyes esetekben ingyenes nyelvoktatást is biztosíthatnak[60].

A tagállami beilleszkedési programok a nyelvismeret mellett az ország kultúrájáról és értékeiről, a társadalmi orientációról szóló tanfolyamokat, illetve szakmai iránymutatást is tartalmazhatnak[61]. További beilleszkedési intézkedések a beilleszkedési központnak való beszámolás[62], beilleszkedési nyilatkozat[63] vagy állampolgári képzést és nyelvi képzést előíró beilleszkedési szerződés[64] aláírása formájában is megvalósulhatnak. Az említett beilleszkedési

48 CZ, EE, ES, FI, HR, IE, IT. Forrás: EMH-tanulmány (2017), 25. o.
49 BE, BG, FI, DE, HR,IT, LT, LU, LV, NL, SE, SI, SK.
50 AT, BE, BG, DE, EE, ES, FI, FR, HR, LT, LU, LV, SE, SI, SK, NL.
51 CY, HU. Forrás: EMH-tanulmány (2017), 26. o.
52 Hollandiában a menekülteknek a családegyesítéshez meg kell felelniük a beilleszkedési feltételeknek.
53 Lásd az EUB következő ügyekben hozott ítéleteit: K és A, C-153/14, ECLI:EU:C:2015:453; P és S, C-579/13, ECLI:EU:C:2015:369; valamint Parlament / Tanács, C-540/03, ECLI:EU:C:2006:429.
54 FI, LU.
55 AT, DE, NL.
56 EMH-tanulmány (2017), 26. o.
57 AT, NL.
58 NL.
59 AT, DE, LV, NL.
60 EE, LV.
61 BE, DE, EE, NL, SE.
62 AT.
63 BE, NL.
64 FR.

intézkedések be nem tartása olykor a tartózkodási engedély visszavonását/megújításának megtagadását vagy a hosszú távú engedélyek megadásának elutasítását vonhatja maga után[65].

Az ilyen intézkedések célja a családtagok beilleszkedésének megkönnyítése. Az irányelv szerinti megengedhetőségük attól függ, hogy ezt a célt szolgálják-e, valamint hogy tiszteletben tartják-e az arányosság elvét. Megengedhetőségük megkérdőjelezhető az ilyen tanfolyamok vagy vizsgák rendelkezésre állása, azok kialakításának és/vagy megszervezésének (vizsgaanyagok, díjak, helyük) vagy az alapján, hogy az ilyen intézkedések vagy hatásuk a beilleszkedéstől eltérő célokat szolgál-e (pl. az alacsony jövedelmű családokat kizáró magas díjak). Tiszteletben kell tartani továbbá a jogi úton történő megtámadáshoz való jog biztosítására irányuló eljárási biztosítékot is.

A *Minister van Buitenlandse Zaken kontra K. és A.* ügyben[66] az EUB az ítélet 53–54. pontjában elismerte, hogy: *„…nem vitatható, hogy a fogadó tagállam nyelvére és társadalmára vonatkozó ismeretek megszerzése nagymértékben megkönnyíti a harmadik országok állampolgárai és a hazai állampolgárok közötti kommunikációt, és elősegíti a köztük lévő kölcsönhatást és a szociális kapcsolatok kialakítását is. Az sem vitatható, hogy a fogadó tagállam nyelvének elsajátítása megkönnyíti a harmadik országbeli állampolgárok számára a munkához és a szakképzéshez való hozzáférést. (…) Ebből a szempontból az alapfokú beilleszkedési vizsga letételének kötelezettsége olyan ismeretek elsajátítását teszi lehetővé az érintett harmadik országbeli állampolgárok számára, amelyek vitathatatlanul hasznosnak bizonyulnak ahhoz, hogy a fogadó tagállammal kapcsolatokat alakítsanak ki.”*

Ugyanezen ítéletben (az ítélet 56–58. pontjában) a Bíróság ugyanakkor a beilleszkedési feltételek megállapítása tekintetében fennálló tagállami mérlegelési jogkör korlátait is jelezte: *„Az arányosság kritériuma … megköveteli, hogy az ilyen kötelezettség alkalmazási feltételei ne haladják meg az említett cél eléréséhez szükséges mértéket. (...) Ugyanis a 2003/86 irányelv 7. cikke (2) bekezdésének első albekezdése szerinti beilleszkedéssel kapcsolatos intézkedések célja nem lehet az, hogy kiválasszák azon személyeket, akik gyakorolhatják családegyesítési jogukat, hanem az, hogy a tagállamokban megkönnyítsék az ő beilleszkedésüket. Ezenkívül az olyan sajátos egyedi körülményeket, mint a családegyesítő érintett családtagjainak életkorát, iskolázottsági szintjét, anyagi helyzetét vagy egészségi állapotát is figyelembe kell venni (...).”*.

Ezért az arányosság elvével összhangban a 7. cikk (2) bekezdésében első albekezdését átültető nemzeti szabályozásnak alkalmasnak kell lennie az e szabályozás által elérni kívánt célok megvalósítására, és nem haladhatja meg azt a mértéket, amely az említett célok eléréséhez szükséges.

Két nemrégiben hozott ítéletben[67] az EUB részletesebben is kidolgozta a beilleszkedési feltételekkel kapcsolatos ítélkezési gyakorlatát a 15. cikk egyedi összefüggésében (önálló engedély megadása).

Várakozási időtartam és befogadóképesség – 8. cikk

A 8. cikk lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy előírjanak egy jogszerű tartózkodási időtartamot azelőtt, hogy a családtagok egyesülhetnének a családegyesítővel (első albekezdés), továbbá legfeljebb hároméves várakozási időtartamot írjanak elő a tartózkodási

65 EMH-tanulmány (2017), 26–27. o.

66 A Bíróság ítélete, K és A, C-153/14., ECLI:EU:C:2015:453.

67 A Bíróság 2018. november 7-i ítélete, C és A, C-257/17, ECLI:EU:C:2018:876; valamint a Bíróság 2018. november 7-i ítélete, K, C-484/17, ECLI:EU:C:2018:878.

engedély megadásáig olyan esetekben, amikor a tagállam családegyesítésre vonatkozó korábbi jogszabályai a befogadóképesség figyelembevételét írták elő (második albekezdés).

Sok ország átültette az első albekezdés szerinti lehetőséget. A Bizottság ugyanakkor számos következetlenséget feltárt a végrehajtás terén, amelyek miatt sok esetben – az érintett tagállammal folytatott egyeztetést követően – a nemzeti jogszabályok pontosítására és módosítására került sor. A második albekezdés szerinti lehetőséget csak Ausztria és Horvátország ültette át.

Sok tagállam nem határoz meg várakozási időtartamot, mielőtt a családegyesítő családja családegyesítésért folyamodhatna[68]. Ahol érvényben van ez a rendelkezés, a várakozási időtartam egy[69], másfél[70], két[71] vagy három év[72] lehet attól az időponttól számítva, amikor a családegyesítő az országban letelepedett, vagy megkapta a jogerős határozatot arról, hogy nemzetközi védelemben részesül – az egyes tagállamok által biztosított mentességekkel[73].

A közrend, közbiztonság és közegészség alapján történő esetleges korlátozások – 6. cikk

Mindent összevéve a legtöbb tagállam helyesen ültette át a 6. cikket, de a terminológia használatában számos eltérés mutatkozik, különösen a „nemzetbiztonság” fogalmát illetően. A tagállamok különféle módszereket alkalmaztak e rendelkezés végrehajtására, némelyikük a vonatkozó schengeni vívmányok rendelkezéseire, mások pedig a szabadságvesztéssel büntethető bűncselekményre hivatkoztak.

Az irányelv (14) preambulumbekezdése ad némi jelzést arra vonatkozóan, hogy mi minősülhet a közrendre és a közbiztonságra nézve fenyegetésnek. Ezenfelül a tagállamokra bízza a saját szabályaik meghatározását az arányosság általános elvével, valamint a 17. cikkel összhangban, amely arra kötelezi a tagállamokat, hogy vegyék figyelembe a személyek családi kapcsolatainak jellegét és szilárdságát, tartózkodásuk időtartamát, összevetve mindezt a közrenddel vagy közbiztonsággal szemben elkövetett bűncselekmény súlyosságával és típusával. A közegészséggel kapcsolatos kritérium mindaddig alkalmazható, amíg nem a betegség vagy fogyatékosság képezi a tartózkodási engedély visszavonásának vagy megújítása megtagadásának egyedüli indokát. A 6. cikkben szereplő „közrend”, „közbiztonság” és „közegészség” fogalmát az EUB és az Emberi Jogok Európai Bírósága ítélkezési gyakorlatának fényében kell értelmezni.

Jelenleg nincs általános szabály vagy kialakult ítélkezési gyakorlat, amely szerint a családegyesítési irányelvben és a migrációról szóló más irányelvekben szereplő közrendi záradékokat minden esetben a szabad mozgásról szóló 2004/38/EK irányelvben szereplő közrendi záradék jelentésével megegyezően kellene értelmezni (amely utóbbira jelentős EUB-ítélkezési gyakorlat vonatkozik).

Ezt az irányelv alkalmazására vonatkozó bizottsági iránymutatás[74] már megerősítette, amely rámutatott arra, hogy bár az EUB-nak a szabad mozgásról szóló irányelvvel kapcsolatos ítélkezési gyakorlata közvetlenül nem releváns harmadik országok állampolgárai vonatkozásában, *mutatis mutandis* háttérként szolgálhat a szóban forgó fogalmak analógia útján történő meghatározásakor. Az EUB további értelmező iránymutatása várható két előzetes döntéshozatali kérelem nyomán, amelyeket a C-381/18. és a C-382/18. sz. ügyben

68 BG, EE, IE, FI, HR, HU, IT, SI, SE, SK.
69 ES, LU, NL.
70 FR.
71 CY, EL, HR, LT, LV, MT, PL.
72 AT.
73 EMH-tanulmány (2017), 27–28. o.
74 COM(2014)210.

nyújtottak be (mindkét ügy folyamatban van). A kérelemben a Bíróságot első ízben kérték arra, hogy közvetlenül értelmezze az irányelv 6. cikkének (1) és (2) bekezdésében szereplő közrendi záradékokat.

A kérelem értékelésével kapcsolatos eljárás – 5. cikk

A kérelmező – 5. cikk (1) bekezdés

Az 5. cikk (1) bekezdése értelmében a tagállamoknak kell meghatározniuk, hogy a családtag vagy a családegyesítő-e a kérelem benyújtására jogosult személy. A tagállamok megosztottak e cikk végrehajtásával kapcsolatban: néhány tagállamban[75] a jogosult személy a családegyesítő, míg más tagállamokban[76] a családtag vagymindketten jogosultak a kérelem benyújtására[77].

A kérelem helye – 5. cikk (3) bekezdés

Az irányelv előírja, hogy a családtag a kérelem benyújtásakor a tagállam területén kívül tartózkodjon, és csak megfelelő körülmények mellett enged meg eltérést. Valamennyi tagállam helyesen ültette át ezt a rendelkezést, és az összes tagállam (Románia és Bulgária kivételével) alkalmazta azt az eltérést, amely megengedi, hogy a családtagok benyújtsák kérelmüket a tagállam területén, ha már jogszerűen ott tartózkodnak[78], vagy ha rendkívüli körülmények indokolják ezt[79], pl. ha a származási országban a kérelem benyújtása akadályba ütközik.

Igazoló okmányok – 5. cikk (2) bekezdés első albekezdése

A megkövetelt okmányok listája tagállamonként eltérő: néhányuk részletes listával rendelkezik, míg mások csak általános követelményekre utalnak, és ezzel jelentős mozgásteret engednek a hatóságoknak. Az irányelv különös rendelkezéseket határoz meg a menekültek vonatkozásában: A tagállamoknak más bizonyítékokat kell figyelembe venniük, amikor egy menekült nem tud a családi kapcsolatot igazoló hivatalos okmányt szolgáltatni (11. cikk (2) bekezdés). A tagállamok általában rugalmas megközelítést alkalmaznak[80] (megbízható) okmányok hiányában, különösen a nemzetközi védelemre jogosult személyek és családtagjaik vonatkozásában. Gyakori, hogy számos más bizonyítási módot is elfogadnak, feltéve, hogy ellenőrizni tudják a kérelmezők személyazonosságát és a családi kapcsolat meglétét[81]. Ezek közé tartoznak a menekültügyi meghallgatásokról készült okiratok, a fellebbezési tárgyaláson elhangzott tanúvallomások, közjegyzőileg hitelesített vagy írásbeli nyilatkozatok, eseményekről készült fényképek, valamint az elismervények.

A tagállamok DNS-vizsgálatot is kérhetnek vagy javasolhatnak – általában végső esetben, olyankor, amikor a kétségek továbbra is fennállnak, és megbízhatóbb igazolásra van szükség. E rugalmas megközelítés ellenére, a 2017. évi EMH-tanulmány kimutatta, hogy a kérelem feldolgozásával kapcsolatos egyik leggyakoribb problémaként az okmányok hiányát említették[82]. Ez egyes, a Bizottsághoz érkezett panaszokban is megjelent, amely az egyik esetben az érintett tagállammal folytatott információcseréhez is vezetett.

---

75 BG, CY, EL, ES, FR, PL, SI

76 AT, BE, CZ, DE, EE, FI, HR, HU, LU, LV, SE, SK.

77 IT, LT, LV, NL, PT, RO.

78 BE, CZ, DE, EE, HR, HU, LV.

79 AT, FI, LU. Forrás: EMH-tanulmány (2017), 32. o.

80 EMH-tanulmány (2017), 33. és 37. o.

81 A Bíróság előtti C-635/17. sz. (folyamatban lévő) ügyben (ECLI:EU:C:2018:973) benyújtott 2018. november 29-i véleményében Wahl főtanácsnok javasolta, hogy amennyiben nem állnak rendelkezésre kielégítő igazoló okmányok, mindkét kérelmező és a hatóságok számára is írjanak elő aktív együttműködési kötelezettséget.

82 AT, BE, CY, FI, IT, LT, LU, LV, MT, NL.

Meghallgatások és vizsgálatok – 5. cikk (2) bekezdés második albekezdése

A legtöbb tagállam él azzal a lehetőséggel, hogy meghallgatásokat végezzen és szükség esetén más vizsgálatokat folytasson le azzal a céllal, hogy bizonyítékot szerezzen a családi kapcsolat meglétéről. Csak néhány tagállam[83] nem alkalmazza ezt a lehetőséget.

Ahhoz, hogy a közösségi jog alapján e meghallgatások és/vagy egyéb vizsgálatok megengedhetőek legyenek, azoknak arányosaknak kell lenniük – tehát nem tehetik a családegyesítési jogot hiábavalóvá –, továbbá tiszteletben kell tartaniuk az alapvető jogokat, különösen a magán- és családi élethez való jogot. Mindeddig a Bizottság nem azonosított semmilyen problémát e rendelkezés végrehajtásával kapcsolatban.

Csalás, névleges házasság, élettársi kapcsolat vagy örökbefogadás – 16. cikk (4) bekezdés

Ez a rendelkezés lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy különleges ellenőrzéseket és vizsgálatokat végezzenek, amennyiben indokoltan gyanítható, hogy csalás vagy névleges házasság, élettársi kapcsolat vagy örökbefogadás jött létre. Minden nemzeti rendszer tartalmaz a családegyesítés abban az esetben történő megakadályozására irányuló szabályokat, ha a kapcsolat meglétének kizárólag a tartózkodási engedély megszerzése a célja. A lehetőséget a legtöbb tagállam[84] nemzeti joga tartalmazza. Mások[85] részben alkalmazzák a rendelkezést, ezt azonban a Bizottság nem tartja aggályosnak.

Egy újabb keletű előzetes döntéshozatali kérelemben[86] azzal a kéréssel fordultak az EUB-hoz, hogy mondja ki, hogy a 16. cikk (2) bekezdésének a) pontját úgy kell-e értelmezni, hogy a tartózkodási engedély visszavonása kizárt, ha a tartózkodási engedélyt hamis információk alapján szerezték meg, de a családtag nem tudott a csalásról.

Díjak

A kérelmezőknek majdnem minden tagállamban díjat kell fizetniük. A teljes összeg tagállamonként változik: a díjak általában 50 euró és 150 euró közé esnek. Az irányelv nem szabályozza az eljárásban fizetendő közigazgatási díjak kérdését. Azonban, ahogy ezt a 2008. évi bizottsági jelentés kimondja, a tagállamok nem határozhatják meg a díjakat oly módon, ami a családegyesítési jog gyakorlásakor veszélyeztetheti az irányelv érvényesülését.

Az „állampolgári beilleszkedési vizsgák” költségeivel kapcsolatban az EUB megállapította, hogy bár a tagállamok szabadon kötelezhetik harmadik országok állampolgárait az irányelv 7. cikkének (2) bekezdése alapján elfogadott beilleszkedési intézkedésekkel kapcsolatos különböző díjak megfizetésére, az arányosság elvével összhangban a díjak mértékének meghatározása nem irányulhat arra vagy nem járhat azzal a hatással, hogy a családegyesítés lehetetlenné vagy túlzottan nehézzé válik.

Ez lenne a helyzet, ha az állampolgári beilleszkedési vizsga díja annyira magas lenne, hogy jelentős hatással lenne az érintett harmadik országbeli állampolgárok pénzügyi helyzetére[87].

Írásos értesítés és az eljárás időtartama – 5. cikk (4) bekezdés

Az 5. cikk (4) bekezdésének első albekezdése értelmében az illetékes nemzeti hatóság köteles a lehető legkorábban, de mindenesetre legkésőbb a kérelem benyújtásának időpontjától

83 BG, EE, HR, NL, SI.
84 AT, BE, BG, CY, DE, EL, FI, HU, IT, LT, MT, PL, PT, RO, SE, SK.
85 EL, FI, LT, PL, SK.
86 EUB, folyamatban lévő ügy, Y.Z. és társai (C-557/17).
87 A Bíróság ítélete, K és A, C-153/14, ECLI:EU:C:2015:453, 64. és 65. pont.

számított kilenc hónapon belül írásban értesíteni a kérelmezőt a határozatról. A legtöbb tagállam eleget tesz ennek a rendelkezésnek, a kilenc hónapos követelménynél rövidebb határidőket alkalmaz. A második albekezdés értelmében a kérelem elbírálásának bonyolultsága miatti kivételes körülmények között a határidő meghosszabbítható. A Bizottság szerint e rendelkezés végrehajtása nem vet fel aggályokat.

A gyermek érdeke – 5. cikk (5) bekezdés

Az 5. cikk (5) bekezdése értelmében a kérelem elbírálása során a tagállamoknak megfelelő figyelmet kell fordítaniuk a kiskorú gyermekek érdekeire. Az EUB az *O. és S.*, a *Maahanmuuttovirasto*[88] és a *Parlament/Tanács*[89] ügyben is hangsúlyozta ezt. A legtöbb tagállam eleget tett ennek a kötelezettségnek, de nem mindegyik ültette át kimondottan a családegyesítési kérelem felülvizsgálata céljából. A gyermek érdekének figyelembevételére vonatkozó kötelezettség ugyanakkor – úgy tűnik – a nemzeti jog egyik általános jogelve.

A megfelelő figyelembevétellel kapcsolatos horizontális rendelkezés – 17. cikk

Az EUB sokszor emlékeztetett – különösen a 2006-os *Parlament/Tanács* ügyben[90] – arra a kötelezettségre, hogy megfelelően figyelembe kell venni az érintett személy családi kapcsolatainak jellegét és szilárdságát, a tagállamban való tartózkodásának időtartamát és a származási országával való családi, kulturális és társadalmi kapcsolatai fennállását, és ebből következően eseti alapon történő megközelítést kell alkalmazni. Az említett ítélettel összhangban az Emberi Jogok Európai Egyezménye 8. cikkére történő puszta hivatkozás nem tűnik a 17. cikk megfelelő végrehajtásának.

Ezt a rendelkezést a legtöbb tagállam megfelelően átültette. Az arányosság és a jogbiztonság elvét (amelyek az uniós jog általános elvei) minden, engedély elutasítására, visszavonására vagy megtagadására irányuló határozat meghozatalánál alkalmazni kell. Két folyamatban lévő ügyben[91] az EUB-ot arra kérték, hogy értékelje a 17. cikk hatását az engedélyek közrenddel kapcsolatos okokból történő visszavonásával összefüggésben.

Jogorvoslat – 18. cikk

Általánosságban véve valamennyi tagállamban helyesen ültették át a 18. cikket. Minden tagállam biztosította (bár különbözőképpen) a fellebbezési jogot e rendelkezéssel összhangban. A Bizottság nem talált olyan nemzeti rendelkezést, amely túl nagy terhet jelentene, vagy akadályozná a fellebbezési jog gyakorlását.

Beutazás és tartózkodás – 13. és 15. cikk

Vízumkönnyítés – 13. cikk (1) bekezdés

A családegyesítés iránti kérelem elfogadásakor a tagállamoknak engedélyezniük kell a családtagok beutazását, és minden lehetőséget meg kell adniuk számukra a szükséges vízumok megszerzéséhez. A legtöbb tagállam helyesen ültette át a 13. cikk (1) bekezdését. Utalni kell arra, hogy a szükséges vízum megszerzésének megkönnyítése kötelező a tagállamok számára.

A tartózkodás időtartama – 13. cikk (2) és (3) bekezdés

A 13. cikk (2) bekezdése rögzíti, hogy a tagállamoknak a családtagok részére egy legalább egy évre szóló első tartózkodási engedélyt kell megadniuk, amely megújítható. A legtöbb

88 A Bíróság ítélete, Maahanmuuttovirasto, C-356/11 és 357/11, ECLI:EU:C:2012:776.
89 A Bíróság ítélete, Parlament kontra Tanács, C-540/03., ECLI:EU:C:2006:429.
90 Ugyanott.
91 EUB, C-381/18. sz. és 382/18. sz. folyamatban lévő ügyek.

tagállam helyesen ültette át ezt a rendelkezést; néhány tagállam ugyanakkor kifejezetten kiköti, hogy a tartózkodási engedély legrövidebb érvényességi ideje egy év.

A 13. cikk (3) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a családtagok számára megadott tartózkodási engedély időtartama elvben nem lépheti túl a családegyesítő tartózkodási engedélyének lejárati időpontját. Ezt a rendelkezést minden tagállam helyesen átültette.

Önálló tartózkodási engedély – 15. cikk

A 15. cikk (1) albekezdése úgy rendelkezik, hogy legkésőbb ötéves tartózkodás után, továbbá feltéve, hogy a családtag számára családegyesítésen kívüli ok alapján nem adták meg a tartózkodási engedélyt, a házastárs vagy az élettárs, továbbá a nagykorúságát elért gyermek (kérelemre, ha a nemzeti jogszabályok előírják) önálló tartózkodási engedélyre jogosult. Ezt a rendelkezést a tagállamok többsége megfelelően beépítette a nemzeti jogába (a családi állapot fennállásának időtartamával, illetve az ötéves időszak számításával kapcsolatos különbségektől eltekintve, de ezek a megfelelőség szempontjából nem vetnek fel aggályokat).

A 15. cikk (3) bekezdése rögzíti azt a lehetőséget, miszerint a tagállamoknak joguk van arra, hogy megözvegyülés, válás, különélés vagy az egyenes ági felmenő vagy lemenő első fokú rokonok halála esetében (kérelemre, ha a nemzeti jogszabályok előírják) önálló tartózkodási engedélyt adjanak a családegyesítés jogcímén beutazott személyek számára (beleértve azt is, hogy ez a lehetőség különösen nehéz körülmények esetén is fennáll). A lehetőséget valamennyi tagállam átültette.

A 15. cikkel kapcsolatos két újabb keletű ítéletében[92] az EUB egyértelműsítette, hogy bár az önálló tartózkodási engedély kiadása elvben a valamely tagállam területén családegyesítési célból történő ötéves tartózkodásból következő jogosultság, az uniós jogalkotók mindazonáltal engedélyezték a tagállamok számára, hogy az ilyen engedély megadását bizonyos feltételekhez kössék, amelyek meghatározását az irányelv a tagállamokra hagyta.

Az EUB mérlegelte annak lehetőségét, hogy egy tagállam a családegyesítési irányelv 15. cikke értelmében beilleszkedési feltételeket állapítson meg az önálló tartózkodási engedély megszerzésére vonatkozóan (C-257/17. sz. és C-484/17. sz. ügy) és tisztázta, hogy az ilyen feltételek, amennyiben arányosak, nem ellentétesek az irányelvvel. *„A 15. cikkel (...) nem ellentétes az a nemzeti szabályozás, amely lehetővé teszi a valamely tagállam területén családegyesítési célból több mint öt éve jogszerűen tartózkodó harmadik országbeli állampolgár által benyújtott önálló tartózkodási engedély iránti kérelem azon az alapon történő elutasítását, hogy nem igazolta az e tagállam nyelvére és társadalmára vonatkozó beilleszkedési vizsga sikeres teljesítését, amennyiben az e vizsga sikeres teljesítésére irányuló kötelezettség konkrét, részletes szabályai nem terjednek túl azon, ami a harmadik országbeli állampolgárok beilleszkedésének elősegítésére irányuló célkitűzés eléréséhez szükséges.”*

A C-257/17. sz. ügyben hozott ítéletében a Bíróság még egy eljárási részletet is tisztázott az önálló tartózkodási engedélyek kiadásának időpontjával kapcsolatban; kimondta ugyanis, hogy az irányelvvel nem ellentétes az a nemzeti szabályozás, amely előírja, hogy az önálló tartózkodási engedélyt csak az erre vonatkozó kérelem benyújtásának időpontját követően lehet megadni.

[92] A Bíróság 2018. november 7-i ítélete, C és A, C-257/17, ECLI:EU:C:2018:876, valamint 2018. november 7-i ítélete, K, C-484/17, ECLI:EU:C:2018:878.

Oktatásra és munkavállalásra való jogosultság – 14. cikk

A 14. cikk (1) bekezdése meghatározza azokat a területeket, ahol a családegyesítő családtagjainak a családegyesítővel egyenlő elbánásban kell részesülniük: oktatásra, munkavállalásra, pályaválasztási tanácsadásra, alap- és továbbképzésre és átképzésre való jogosultság. Az irányelv megadja továbbá a lehetőséget a tagállamok számára, hogy nemzeti joguknak megfelelően határozzák meg azokat a feltételeket, amelyek alapján a családtagok munkavállalói jogviszonyt létesíthetnek vagy önálló vállalkozói tevékenységet folytathatnak (14. cikk (2) bekezdés), és lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy korlátozzák a 4. cikk (2) bekezdésének hatálya alá tartozó elsőfokú, egyenes ági felmenő rokonok vagy a felnőtt, nem házas gyermekek munkaviszonyra vagy önálló vállalkozói tevékenységre való jogosultságát (14. cikk (3) bekezdés).

Összességében a tagállamok helyesen ültették át a 14. cikk (1) bekezdésében meghatározott egyenlőségi követelményeket, de a legtöbb tagállam[93] nem alkalmazta a 14. cikk (2) bekezdésében rögzített lehetőséget. A 14. cikk (3) bekezdése szerinti lehetőséget csak Szlovákia fogadta el. Ezeket a rendelkezéseket sokszor a megkülönböztetésmentesség általános elvével együtt emelték be a nemzeti szabályozásba.

A menekültek családegyesítése – 9–12. cikk

Az irányelv V. fejezete egy sor eltérésre hivatkozik, amelyek – különös helyzetük figyelembevétele érdekében – kedvezőbb rendelkezéseket biztosítanak a menekültek családegyesítése tekintetében. Ennek főbb vonatkozásait az alábbiakban kiemeljük.

A 10. cikk meghatározza a családtagok fogalmának a menekültek családegyesítésére történő alkalmazását. Megállapít bizonyos kivételeket, és egyedi szabályokat határoz meg azon családegyesítőkre vonatkozóan, akik kísérő nélküli kiskorúak. A legtöbb tagállam helyesen ültette át ezt a cikket. Egy újabb keletű előzetes döntéshozatali kérelemben[94] arra kérték az EUB-ot, hogy tisztázza, a tagállamok alkalmazhatják-e az irányelvben foglaltnál szigorúbban a 10. cikk (2) bekezdésében szereplő „nem kötelező záradékot”, és előírhatják-e, hogy más „eltartott” családtag családegyesítését csak olyan esetekben engedélyezik, amikor az eltartott helyzet az egészségi állapottal függ össze.

A 11. cikk a menekültek kérelmének benyújtását és elbírálását szabályozza. Ahogyan a 11. cikk (1) bekezdése kimondja, a menekültként elismert családegyesítővel történő családegyesítés iránti kérelmet az 5. cikk szerint kell benyújtani és elbírálni, a 11. cikk (2) bekezdésére is figyelemmel.

A 11. cikk (2) bekezdésével összhangban, amennyiben a menekült nem tud a családi kapcsolatot igazoló hivatalos okmányokat szolgáltatni, a tagállamoknak az ilyen kapcsolat fennállásáról más bizonyítékokat kell figyelembe venniük. A kérelmet elutasító határozat nem alapozható egyedül az igazoló okmányok hiányának tényére. Hangsúlyozni kell, hogy e rendelkezés gyakorlati végrehajtása során könnyen felmerülhetnek megfelelőségi problémák, és a tagállamoknak éberen kell figyelniük a menekültek részéről benyújtott igazoló okmányok problémájára. A (folyamatban lévő) *E.* ügyben[95] előzetes kérdést intéztek az EUB-hoz a menekültek együttműködési, valamint azon kötelezettségével kapcsolatban, hogy adjanak magyarázatot arra, miért nem rendelkeznek igazoló okmányokkal. A közeljövőben meghozandó ítélet valószínűleg tisztázza majd ezt a fontos kérdést.

---

93 Kivéve: BE, BG, CY, EL, LU, MT.

94 EUB, folyamatban lévő ügy, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (C-519/18).

95 EUB, C-635/17. sz. (folyamatban lévő) ügy.

A 12. cikk úgy rendelkezik, hogy a menekülteknek biztosított családegyesítési könnyítések csak akkor alkalmazhatók, ha a családegyesítési kérelmet a menekültstátusz megadása után három hónapon belül benyújtják. Egy nemrégiben hozott ítéletében[96] az EUB főszabályként megerősítette e határidő abszolút jellegét, de hangsúlyozta, hogy ez a szigorú szabály olyan esetekre nem alkalmazható, amikor a kérelem késedelmes benyújtása egyedi körülmények miatt objektíve igazolható.

III. KÖVETKEZTETÉSEK

2008 óta a családegyesítési irányelv végrehajtásának aktuális állása javult, ami részben a Bizottság által indított kötelezettségszegési eljárásoknak, részben pedig a Bizottság 2014-ben kiadott iránymutatást tartalmazó közleményének és az Európai Unió Bírósága számos ítéletének tudható be. A tagállamok jelentős erőfeszítéseket tettek nemzeti szabályozásuk javítására és kiigazítására azzal a céllal, hogy eleget tegyenek az irányelv követelményeinek.

Az irányelv végrehajtására vonatkozó első jelentésében (2008) a Bizottság számos problematikus kérdést kiemelt a végrehajtás terén, például a vízumkönnyítéssel, az önálló engedélyekkel, a menekültekre vonatkozó kedvezőbb rendelkezésekkel, a gyermek érdekével és a jogorvoslattal kapcsolatban. Ezek a kérdések azonban főként az átültetés jogi vonatkozásai körül forogtak, mivel a tagállamoknak még nem voltak hosszú időre visszanyúló tapasztalatai e szabályok gyakorlati alkalmazásáról.

A 2014-ben kiadott bizottsági közlemény, amely az irányelv alkalmazása tekintetében iránymutatásul szolgált, a nemzeti szabályozásban előforduló visszatérő problémákra mutatott rá, különösen néhány nyilvánvalóan felmerült, szektorokat átfogó problematikus kérdésre; ilyenek voltak az integrációs intézkedések, az állandó és rendszeres jövedelemforrások, a gyermek érdeke tényleges figyelembevételének szükségessége, valamint a menekültek családegyesítésére vonatkozó kedvezőbb rendelkezések.

Négy évvel később ezek a központi kérdések továbbra is problémát jelentenek néhány tagállam számára, amelyeknek továbbra is törekedniük kell az irányelv hathatós alkalmazására, konkrét figyelmet fordítva a családi élet tiszteletben tartásához való alapvető jog, a gyermekek jogai és a hatékony jogorvoslathoz való jog kiemelt fontosságára.

Ezenfelül, a 2008. évi jelentésben és a 2014. évi közleményben említettek szerint az irányelv szövege, amely a végrehajtás terén jelentős mozgásteret hagy a tagállamoknak, nem eredményezheti a szabályok fellazítását, amikor bizonyos, a családegyesítési jog gyakorlására megállapított követelményekre vonatkozó „megengedő” rendelkezéseket túlságosan tágan vagy aránytalanul alkalmaznak. A nemzeti rendelkezések irányelvvel való összeegyeztethetőségének értékelése során az uniós jog általános elveit, mindenekelőtt az arányosságot és a jogbiztonságot kell a legfontosabb szempontnak tekinteni.

A Bizottság mint az uniós szerződések őre rendszeresen nyomon követi az irányelv tagállamok általi jogi és gyakorlati végrehajtását, különösen az ebben a jelentésben kiemelt kérdésekkel kapcsolatban. Mivel a migrációs politika keretében a családegyesítés továbbra is az egyik legnagyobb kihívás az EU számára, a Bizottság folytatja a nemzeti szabályozások és közigazgatási gyakorlatok szoros nyomon követését, és – összhangban az uniós Szerződések által biztosított hatásköreivel – fontolóra veheti a megfelelő fellépést, szükség esetén kötelezettségszegési eljárások indítását is beleértve.

[96] A Bíróság 2018. november 7-i ítélete, K és B, C-380/17, ECLI:EU:C:2018:877.