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

C-257/17. sz. ügy

C
és
A
kontra
Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie

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

„Előzetes döntéshozatal – A 2003/86 irányelv hatálya alóli kizártság – A nemzeti jog által közvetlenül és feltétel nélkül alkalmazandóvá tett uniós jogi rendelkezések – A Bíróság hatásköre – Családegyesítési jog – A 15. cikk (1) és (4) bekezdése – Önálló tartózkodási engedély kiadásának megtagadása a tagállamban öt éve tartózkodó harmadik országbeli állampolgártól – Sikeres beilleszkedési vizsga kötelezettségét előíró nemzeti szabályozás – Eljárási feltétel – Az önálló tartózkodási engedély iránti kérelem benyújtásának időpontja mint az önálló tartózkodási engedély hatálybalépésének időpontja”

I. Bevezetés

1. A Raad van State (államtanács, Hollandia) által előterjesztett jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelemben a Bíróságot egyrészt arra kérik, hogy döntsön a családegyesítési jogról szóló, 2003. szeptember 22-i 2003/86/EK tanácsi irányelv[2] értelmezésére irányuló hatáskörének fennállásáról egy olyan összefüggésben, amelyben az alapeljárásban szereplő helyzetek kifejezetten ki vannak zárva az említett jogi aktus hatálya alól. A szóban forgó irányelvet átültető nemzeti jog egyoldalúan kívánta kiterjeszteni az irányelv hatályát az ilyen helyzetekre.

2. Másrészt a Bíróságnak arra kell választ adnia, hogy ellentétes-e az uniós joggal az, hogy valamely tagállam megköveteli a családegyesítés jogcímén tartózkodási jogosultsággal rendelkező harmadik állampolgártól, hogy a családegyesítőtől független, önálló tartózkodási engedély megszerzéséhez előbb újabb sikeres beilleszkedési vizsgát tegyen, és ebből következően, hogy ez az önálló jogcím mely időponttól fejti ki joghatásait.

3. Noha a Bíróságnak már nyílt alkalma arra, hogy a 2003/86 irányelv 7. cikkében szereplő beilleszkedési intézkedéssel kapcsolatban kifejtse véleményét, és értékelje, hogy a Hollandia által megkövetelt beilleszkedési vizsga olyan megengedett, „beilleszkedéssel kapcsolatos intézkedés-e”, amelyet a tagállam e rendelkezés értelmében előírhat a családegyesítésre törekvő harmadik országbeli

1 Eredeti nyelv: francia.

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

állampolgár számára, ugyanakkor soha nem merült fel előtte az a kérdés, hogy ezen irányelv 15. cikkének (4) bekezdése értelmében megkövetelhető-e az önálló tartózkodási engedély kérelmezőjétől, hogy második beilleszkedési vizsgát teljesítsen annak érdekében, hogy a családegyesítőtől független tartózkodási jogcímet szerezzen.

II. Jogi háttér

A. Az uniós jog

4. A 2003/86 tanácsi irányelv (2) preambulumbekezdéséből kitűnik, hogy „[a] családegyesítéssel kapcsolatos intézkedéseket a több nemzetközi jogi okmányban megállapított, a család védelmére és a családi élet tiszteletben tartására irányuló kötelezettségnek megfelelően kell elfogadni. Ez az irányelv tiszteletben tartja az alapvető jogokat, és betartja különösen az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény 8. cikkében és az Európai Unió Alapjogi Chartájában elismert elveket.”

5. A 2003/86 irányelv (4) preambulumbekezdése értelmében: „[a] családegyesítés a családi élet lehetővé tételének szükséges eszköze. Segít kialakítani a harmadik országok állampolgárainak a tagállamba való beilleszkedését megkönnyítő társadalmi-kulturális stabilitást, és ez egyúttal a gazdasági és társadalmi kohéziónak mint a Szerződésben megállapított alapvető közösségi célkitűzésnek az elősegítését is szolgálja.”

6. A 2003/86 irányelv (6) preambulumbekezdése úgy rendelkezik, hogy „[a] család védelme és a családi élet kialakítása vagy megőrzése érdekében a családegyesítési jog gyakorlásának lényeges feltételeit közös ismérvek alapján kell meghatározni”.

7. A 2003/86 irányelv (15) preambulumbekezdése értelmében „[e]lő kell segíteni a családtagok beilleszkedését. E célból számukra biztosítani kell – különösen a házasságok és az élettársi kapcsolatok felbomlása esetébe – a családegyesítő jogállásától független jogállást, továbbá az oktatás, foglalkoztatás és szakképzés lehetőségét, ugyanolyan feltételek mellett, mint azon személy esetében, akivel – a megfelelő feltételek alapján – családegyesítésük történt.”

8. A 2003/86 irányelv 1. cikkének szövege a következő:

„Ezen irányelv célja a családegyesítési jognak a tagállamok területén jogszerűen tartózkodó harmadik országok állampolgárai által történő gyakorlása feltételeinek meghatározása”.

9. A 2003/86 irányelv 2. cikkének d) pontja kimondja, hogy ezen irányelv alkalmazásában:

„d) »családegyesítés«: egy harmadik ország – egy tagállamban jogszerűen tartózkodó – állampolgára családtagjainak a tagállamba történő beutazása és ott-tartózkodása a családi egység megőrzése érdekében, függetlenül attól, hogy a családi kapcsolat a családegyesítő beutazása előtt vagy azt követően jött létre.”

10. A 2003/86 irányelv 3. cikkének (3) bekezdése akként rendelkezik, hogy „[e]zt az irányelvet nem kell az Unió polgárának családtagjaira alkalmazni”.

11. A 2003/86 irányelv 7. cikkének (2) bekezdése pontosítja, hogy „[a] tagállamok előírhatják a harmadik országok állampolgárai számára, hogy a nemzeti jognak megfelelően eleget tegyenek a beilleszkedéssel kapcsolatos intézkedéseknek”.

12. A 2003/86 irányelv 15. cikkének (1), (3) és (4) bekezdése szerint

„(1) 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 – szükség esetén – kérelemre önálló, a családegyesítő tartózkodási engedélyétől független tartózkodási engedélyre jogosult.

[…]

(3) Megözvegyülés, válás, különélés vagy az egyenes ági felmenő vagy lemenő első fokú rokonok halála esetében – szükség esetén – kérelemre önálló tartózkodási engedély adható meg a családegyesítés jogcímén beutazott személyek számára. A tagállamok különösen nehéz körülmények esetére az önálló tartózkodási engedély megadását biztosító rendelkezéseket állapítanak meg.

(4) A nemzeti jog állapítja meg az önálló tartózkodási engedély megadására és időtartamára vonatkozó feltételeket.”

B. A holland jog

13. A kérdést előterjesztő bíróság szerint a „tartósan fennálló humanitárius okoknak” nevezett korlátozással együttes, határozott időre szóló tartózkodási engedély lényegileg átveszi a 2003/86 irányelvnek az önálló tartózkodási engedély megadásának feltételeire vonatkozó 15. cikkének tartalmát.

14. A 2000. november 23-i Vreemdelingenwet 2000 (a külföldiek jogállásáról szóló 2000. évi törvény, a továbbiakban: Vw 2000) 26. cikkének (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik: „[a] teljes jogú jogszerű tartózkodásra vonatkozó tartózkodási engedélyt attól a naptól kell megadni, amelyen a külföldi bizonyította, hogy minden feltételt teljesít, de legkorábban kérelmének beérkezése napjától”.

15. A Vreemdelingenbesluit 2000 (a külföldiek jogállásáról szóló 2000. évi törvény alkalmazásáról szóló rendelet, a továbbiakban: Vb 2000) 3.51. cikke (1) bekezdésének bevezető fordulata és a. pontja, valamint 5. bekezdése úgy rendelkezik, hogy „a Vw 2000 14. cikkében meghatározott határozott időre szóló tartózkodási engedély tartósan fennálló humanitárius okokkal összefüggő korlátozás mellett annak a külföldinek adható ki, aki:

a. az 1. alpontban szereplő korlátozás alá eső tartózkodási engedély birtokában több mint öt éve tartózkodik Hollandiában […];

   1. állandó tartózkodási engedéllyel rendelkező személy családtagjaként tartózkodik [Hollandiában].”

[…]

5. A [Vb 2000] 3.80a. cikke az 1. bekezdés a. pontjában említett külföldiekre alkalmazandó […].”

16. A Vb 2000 3.80a. cikkének 1., 2. és 4. bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„1. A tartózkodási engedélynek a tartósan fennálló humanitárius okokkal összefüggő korlátozás alá eső tartózkodási engedéllyé történő átalakítására irányuló kérelmet el kell utasítani, ha azt a 3.51. cikk 1. bekezdésének bevezető fordulatában, valamint a. pontjának 1. alpontjában említett olyan külföldi személy nyújtotta be, aki nem teljesítette a Wet inburgering [a beilleszkedésről szóló törvény {a továbbiakban: Wi}] 7. cikke (2) bekezdésének a. pontjában meghatározott vizsgát, illetve nem szerezte meg ugyanezen törvény 5. cikke (1) bekezdésének c. pontjában előírt oklevelet, tanúsítványt vagy egyéb okmányt.

(2) Az első bekezdést nem alkalmazandó, ha a külföldi személy:

[…]

e. a Wi 6. cikke (1) bekezdésének a. vagy b. pontja alapján mentesül a beilleszkedésre vonatkozó kötelezettség alól […].

[…]

(4) A miniszter eltekinthet az 1. bekezdés alkalmazásától, ha úgy ítéli meg, hogy annak alkalmazása nyilvánvalóan súlyosan igazságtalan helyzetet eredményezne."

17. A Wi 6. cikke (1) bekezdésének a. illetve b. pontja értelmében

„(1) A miniszter felmenti a beilleszkedésre vonatkozó kötelezettsége alól az adott személyt, ha:

a. az igazolta, hogy testi vagy szellemi fogyatékossága, illetve mentális zavara folytán tartósan nincs olyan állapotban, hogy a beilleszkedési vizsgát teljesítse;

b. megállapításra kerül, hogy a beilleszkedésre kötelezett által igazoltan megtett erőfeszítések alapján e személytől észszerűen nem várható el a beilleszkedési kötelezettség teljesítése […]."

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

A. Az alapeljárás tényállása

18. Az alapeljárásban az elsőrendű felperes, C. (a továbbiakban: C felperes vagy C) harmadik ország (Kína) állampolgára. 2008. november 5. óta rendelkezett a házastársánál való tartózkodási engedéllyel, amely 2014. november 5-ig volt érvényes. 2015. február 2-án a rechtbank Den Haag (hágai bíróság, Hollandia) felbontotta a házasságot C és holland állampolgárságú házastársa között.

19. C a Vb 2000 3.51. cikke (1) bekezdésének bevezető fordulata, valamint a. pontja alapján a Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie [bel- és igazságügyi államtitkár, Hollandia {a továbbiakban: államtitkár}] államtitkár előtt kérelmet nyújtott be házastársnál való tartózkodásra jogosító engedélyének önálló tartózkodási engedéllyé történő átalakítása iránt. Az államtitkár 2015. február 2-án kelt első határozatával elutasította az önálló tartózkodási engedély iránti kérelmet. Egyúttal 2014. február 10-ig visszamenő hatállyal visszavonta a házastársnál való tartózkodásra jogosító engedélyt, mivel ettől az időponttól kezdődően C-t a Basisregistratie Personen (a továbbiakban: BRP-nyilvántartás)[3] a házastársától eltérő lakcímen tartotta nyilván. Az államtitkár szerint a házastársnál való tartózkodásra jogosító engedély ezzel jogalapját vesztette. 2015. július 24-én kelt második határozatával az államtitkár helyt adott C önálló tartózkodási engedély iránti kérelmének, mivel C igazolta, hogy a Vb 2000 3.80a. cikke alapján mentesül a beilleszkedési vizsga teljesítésére vonatkozó feltétel alól. Az államtitkár 2015. február 16-ig visszamenő hatállyal, azaz attól az időponttól kezdődően adta meg számára az önálló tartózkodási engedélyt, amely időpontban C eleget tett a beilleszkedési kötelezettségre vonatkozó feltételnek. Következésképpen C jogszerű tartózkodása a 2014. február 10. (a BRP-nyilvántartás alapján a házastársánál való tartózkodásának vége) és a 2015. február 16. (az önálló tartózkodási engedély kiállítása) közötti átmeneti időszakra megszakadt. Ily módon C-nek az alapeljárás során érvényesíteni kívánt érdeke jogszerű tartózkodásának jogszabályi megszakadásához kapcsolódik.

3 A holland hatóságokkal kapcsolatban álló belföldi illetőségű és külföldi illetőségű személyek adatait tartalmazó holland nyilvántartási rendszerről van szó.

20. C felperes keresetet nyújtott be a házastársnál való tartózkodásra jogosító engedélyének 2014. február 10-ig visszamenő hatályú visszavonásával szemben a rechtbank Den Haag zittingsplaats Rotterdam (Rotterdamban eljáró hágai bíróság, Hollandia; a továbbiakban: elsőfokú bíróság) előtt, amely 2016. január 5-i ítéletében a keresetet megalapozatlanként elutasította.

21. Az alapeljárás másik felperese, A (a továbbiakban: A felperes vagy A) szintén harmadik ország (Kongó) állampolgára. 1997. december 20-tól 2016. október 15-ig rendelkezett házastársnál való tartózkodásra jogosító engedéllyel. 2015. július 28-án az A és a holland állampolgárságú felesége közötti házasság felbontását bejegyezték a BRP-nyilvántartásba.

22. A felperes a Vb 2000 3.51. cikke (1) bekezdésének bevezető fordulata, valamint a. pontja alapján a házastársnál való tartózkodásra jogosító engedélyének önálló tartózkodási engedéllyé való átalakítása iránt terjesztett elő kérelmet. Az államtitkár 2015. február 26-i, illetve 2015. szeptember 21-i határozataiban helybenhagyta az önálló tartózkodási engedély iránti kérelem elutasítását azon oknál fogva, hogy A nem igazolta, hogy második beilleszkedési vizsgáját sikeresen teljesítette volna, vagy ennek teljesítése alól mentesült, illetve hogy az alól felmentették a VB 2000 3.80. cikke alapján. 2016. február 8-án az államtitkár írásban tájékoztatta A felperest azon szándékáról, hogy 2014. szeptember 3-ig visszamenő hatállyal visszavonja házastársnál való tartózkodásra jogosító engedélyét, tekintettel arra, hogy ezen időponttól kezdődően A és házastársa a BRP-nyilvántartásban nem azonos lakcímen szerepeltek. Az államtitkár szerint a házastársnál való tartózkodásra jogosító engedély ezzel jogalapját vesztette.

23. A felperes keresetet nyújtott be az elsőfokú bíróság előtt, amely 2016. május 25-i ítéletében elutasította azt.

B. A kérdést előterjesztő bíróság előtti eljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

24. A és C felperesek mindketten fellebbezést terjesztettek elő az első fokon meghozott ítéletekkel szemben a Raad van State (államtanács) előtt. Először is, C és A szerint a 2003/86 irányelv 15. cikkéből – amelynek (4) bekezdése csupán eljárási, nem pedig érdemi feltételekről rendelkezik – nem tűnik ki olyan lehetőség, hogy az önálló tartózkodási engedély megszerzését a nemzeti jogban meghatározott olyan előzetes feltételekhez kössék, mint amilyen a Vb 2000 3.80a. cikkének 1. bekezdésében foglalt második beilleszkedési vizsga teljesítése. Másodszor, C és A azt kifogásolja, hogy az elsőfokú bíróság tévesen hivatkozott a 2015. július 9-i K és A ítéletre (C-153/14, a továbbiakban: K és A ítélet, EU:C:2015:453), annak igazolása érdekében, hogy a második beilleszkedési vizsgával kapcsolatos feltétel megfelel a 2003/86 irányelvnek. C és A felperesek szerint ugyanis a K és A ítélet valamely harmadik országbeli állampolgárnak a családegyesítési joggal összefüggésben Hollandiába való belépése során irányadó beilleszkedési kötelezettségére vonatkozik. A K és A ítélet alaphelyzete ily módon különbözik a jelen alapeljárástól. C szerint az önálló tartózkodási engedélyt – anélkül, hogy a második beilleszkedési vizsga sikeres teljesítésére vonatkozó feltételt teljesítette volna – 2014. február 10-től, attól az időponttól kezdődően meg kellett volna számára adni, hogy öt éve tartózkodott jogszerűen Hollandiában. A felperes azt állítja, hogy a 2003/86 irányelv 15. cikkének (1) bekezdése pontosan öt évben rögzíti azt az időszakot, amelynek tartama alatt a családtagok a családegyesítőtől függenek. Harmadszor, C felperes arra hivatkozik, hogy a házastársnál való tartózkodásra jogosító engedélyt a házasság felbontásának időpontjában, tehát 2015. február 2-án kellett volna visszavonni, nem pedig – mint azt az elsőfokú bíróság megállapította –2014. február 10-i hatállyal, amely időponttól kezdődően C és házastársa a BRP-nyilvántartás szerint külön lakcímre költözött. Ezenkívül C arra is hivatkozik, hogy a házastársnál való tartózkodásra jogosító engedély visszaható hatályú visszavonása következtében tartózkodása egy átmeneti időszakban nem volt jogszerű.

25. Elsősorban, a kérdést előterjesztő bíróság megjegyzi, hogy a Bíróság hatásköre ez esetben nem nyilvánvaló, mivel a 2003/86 irányelv 3. cikkének (3) bekezdése az irányelv alkalmazása alól kizárja „az Unió polgárainak családtagjai[t]”; márpedig C és A házastársai holland állampolgárok. Az Unió érdeke az, hogy az uniós jogból átvett rendelkezéseket egységesen értelmezzék. [4] Mindazonáltal a 2012. október 18-i Nolan ítéletből (C-583/10, a továbbiakban: Nolan ítélet, EU:C:2012:638) az tűnik ki, hogy nem fűződik uniós érdek a jogi aktus egységes értelmezéséhez az olyan belső helyzetre nézve, amely kifejezetten nem tartozik e jogi aktus hatálya alá. Tekintettel arra, hogy az említett ítéletre a továbbiakban nem hivatkoztak – többek között a nagytanácsban hozott 2016. november 15-i Ullens de Schooten ítéletben (C-268/15, EU:C:2016:874) sem –, a kérdést előterjesztő bíróság számára nem egyértelmű, hogy a Nolan ítélet a továbbiakban is alkalmazandó-e, és eredményezheti-e azt, hogy a Bíróság megállapítja hatásköre hiányát az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdés megválaszolására.

26. Másodsorban, a kérdést előterjesztő bíróság – állítása szerint – nem tudja megállapítani, hogy a 2003/86 irányelv 15. cikkének (4) bekezdése értelmében mire vonatkozhatnak a nemzeti jog alapján meghatározott, az „önálló tartózkodási engedély megadására […] vonatkozó feltételek”. A kérdést előterjesztő bíróság azt a kérdést veti fel, hogy ezek vonatkozhatnak-e beilleszkedési, ily módon érdemi feltételekre. Azt is pontosítja, hogy a Bíróság két ítéletében is döntött már részlegesen erről a kérdésről, a 2015. június 4-i P és S ítéletben (C-579/13, a továbbiakban: P és S ítélet, EU:C:2015:369), valamint a K és A ítéletben, ugyanakkor egyik ítéletből sem adódik olyan válasz, amely teljes egészében alkalmazható lenne az alapeljárásokban.

27. Harmadsorban és egyben C jogszerű tartózkodásának megszakadását illetően, a kérdést előterjesztő bíróság azt az időpontot kívánja tisztázni, amelytől kezdődően az önálló tartózkodási engedély joghatással bír. A kérdést előterjesztő bíróság úgy véli, hogy abban az esetben, amikor az önálló tartózkodási engedély iránti kérelem benyújtására ötéves jogszerű tartózkodást követően és családegyesítésre tekintettel kerül sor, a 2003/86 irányelv 15. cikke nem határozza meg világosan azt az időpontot, amelytől kezdődően az önálló tartózkodási engedélyt meg kell adni.

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

„1) A [2003/86] irányelv 3. cikkének (3) bekezdésére és a [Nolan] ítéletre tekintettel hatáskörrel rendelkezik-e a Bíróság a holland állampolgárságú családegyesítők családtagjainak tartózkodási joga tárgyában folyamatban lévő jogvitában a holland bíróság által az említett irányelv rendelkezéseinek értelmezése céljából előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések megválaszolására, ha az említett irányelvet a holland jog közvetlenül és feltétel nélkül alkalmazhatóvá tette az ilyen családtagokra?

2) Úgy kell-e értelmezni a [2003/86] irányelv 15. cikkének (1) és (4) bekezdését, hogy azokkal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, mint amelyről az alapeljárásokban szó van, amely szerint a valamely tagállam területén családegyesítési célból több mint öt éve jogszerűen tartózkodó külföldi önálló tartózkodási engedély iránti kérelme elutasítható azért, mert a külföldi nem tett eleget a nemzeti jogban előírt beilleszkedéssel kapcsolatos intézkedéseknek?

3) Úgy kell-e értelmezni a [2003/86] irányelv 15. cikkének (1) és (4) bekezdését, hogy azokkal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, mint amelyről az alapeljárásban szó van, amely alapján az önálló tartózkodási engedély legkorábban a kérelem beérkezésének időpontjától adható meg?”

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

29. A jelen ügyben írásbeli észrevételeket C és A, a holland és az osztrák kormány, valamint az Európai Bizottság terjesztett elő.

30. A C-380/17. sz. K és B üggyel közös, 2018. március 19-én tartott tárgyaláson C és A felperesek, K és B felperesek, valamint a holland kormány és a Bizottság ismertették szóbeli észrevételeiket.

IV. Elemzés

A. A Bíróság hatásköréről

31. C és A felperesek családegyesítés címén jogosultak voltak a házastársuknál való tartózkodásra, mivel holland állampolgársággal rendelkező olyan házastársuknál éltek, akik nem gyakorolták szabad mozgáshoz való jogukat.

32. A 2003/86 irányelv 3. cikke (3) bekezdésének egyértelmű szövege pontosítja, hogy az irányelvet „nem kell az Unió polgárának családtagjaira alkalmazni.”[5] A felperesek házastársai, azaz a szabad mozgáshoz való jogukat nem gyakorló holland állampolgárok házastársai tehát nem tartoznak a 2003/86 irányelv tárgyi hatálya alá.

33. Mindazonáltal, a holland jogalkotó egyoldalúan úgy döntött, hogy a 2003/86 irányelv rendelkezéseinek hatályát kiterjeszti azon holland családegyesítőkre, akik nem éltek a szabad mozgáshoz való jogukkal,[6] de a családegyesítéshez való jogukkal kívánnak élni.[7] A jelen ügyben egyik fél sem vitatja, hogy az alapeljárás tárgyát képező helyzetek tisztán belső jogi helyzetek. Másként fogalmazva, a holland szabályozás, a Vb 2000 tárgyi hatályának a szabad mozgáshoz való jogukat nem gyakorló holland állampolgárokra történő kiterjesztéséről van szó. E körülmények között azt kell megvizsgálni, hogy igazolt-e az előterjesztett kérdésekben említett rendelkezések Bíróság általi értelmezése, és hogy ennélfogva meg kell-e állapítani a Bíróság hatáskörének fennállását, amint azt a kérdést előterjesztő bíróság, a holland kormány és az alapeljárás felperesei állítják, de a Bizottság és az osztrák kormány vitatja.

5 Eredetileg a családegyesítésről szóló irányelvre irányuló – 1999. december 1-jei COM (1999) 638 végleges és 2000. október 10-i COM (2000) 624 végleges – javaslatok 1. cikke és 3. cikke (1) bekezdésének c) pontja a szabad mozgáshoz való jogukat nem gyakorló uniós polgárok családtagjai tekintetében is biztosította a családegyesítéshez való jogot. Mindazonáltal a Tanács az említett irányelvre irányuló javaslat hatályának korlátozását kérte. Ennek következtében a Bizottság a családegyesítésről szóló irányelvre irányuló, 2002. május 2-i [COM (2002) 225 végleges] harmadik javaslatában, úgy módosította azt, hogy kizárta abból azon uniós polgárokat, akik nem gyakorolták a szabad mozgáshoz való jogukat. A szabad mozgáshoz való jogukat nem gyakorló uniós polgárok helyzetét később egy külön javaslatban kívánták rendezni, amikor a személyek szabad mozgáshoz való joga átdolgozásra kerül.

6 Ez esetben egyáltalán nem merül fel 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.; helyesbítés: HL 2009. L 274, 47. o.) alkalmazhatósága.

7 A Tanácshoz és az Európai Parlamenthez intézett, a [2003/86] irányelv alkalmazásáról szóló, 2008. október 8-i bizottsági jelentés [COM(2008) 610 végleges, 4. o.] szerint. Ha egy tagállam olyan szabályokat alkalmaz a szabad mozgáshoz való jogukat nem gyakorló saját állampolgárai tekintetében, amelyek az irányelvben szereplőknél kevésbé kedvezőek, a harmadik országok állampolgárainak jogállása sérülhet akkor, ha olyan tagállamban szereznek állampolgárságot, amely e tekintetben a saját állampolgáraira nézve kedvezőtlenebb szabályokkal rendelkezik. Ez négy országban van így: a Németországi Szövetségi Köztársaságban, a Ciprusi Köztársaságban, a Lett Köztársaságban és a Holland Királyságban.

34. Az EUMSZ 267. cikknek megfelelően a Bíróság a Szerződések és az uniós intézmények jogi aktusai értelmezése vonatkozásában rendelkezik hatáskörrel előzetes döntés meghozatalára. Ebből következően kizárólag a nemzeti bíróság feladata annak eldöntése, hogy az ügy sajátos jellemzőire tekintettel az ítélet meghozatalához szükség van-e az előzetes döntéshozatalra, és hogy a Bíróság elé terjesztett kérdések relevánsak-e.[8] Következésképpen, ha a nemzeti bíróságok által feltett kérdések uniós jogi rendelkezés értelmezésére vonatkoznak, a Bíróság főszabály szerint köteles határozatot hozni.[9]

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

36. Ebben az összefüggésben a Bíróság megállapította, hogy az, hogy a Bíróság uniós jogi rendelkezéseket értelmezzen olyan helyzetekben, amelyek nem tartoznak az uniós jog hatálya alá, igazolt abban az esetben, ha e rendelkezéseket a nemzeti jog közvetlenül és feltétel nélkül alkalmazhatóvá tette az ilyen helyzetekre, az ilyen helyzetek és az uniós jog hatálya alá tartozó helyzetek azonos módon történő kezelésének biztosítása érdekében.[10] A Bíróságnak tehát ellenőriznie kell, hogy vannak-e olyan, kellően pontos információk, amelyek alapján megállapítható, hogy a nemzeti jog tartalmaz-e az uniós jogra való ilyen közvetlen és feltétel nélküli hivatkozást. A Bíróság lényegileg csupán a nemzeti bíróság által az előzetes döntéshozatalra utaló határozatban szolgáltatott közlések alapján tudja meghatározni azt, hogy hatáskörrel rendelkezik-e az elé terjesztett kérdések megválaszolására.[11]

37. Kétségtelen, hogy a Nolan ítélet alapján nem erősíthető meg, illetve nem feltételezhető az ahhoz fűződő bizonyos uniós érdek létezése, hogy egységesen értelmezzék az uniós jogalkotó által elfogadott aktus rendelkezéseit egy olyan területen, amelyet az uniós jogalkotó kizárt ezen aktus hatálya alól.[12] E logika szerint ugyanis „[h]a […] az uniós jogalkotó egyértelműen hivatkozik arra, hogy az általa elfogadott aktus nem alkalmazandó valamely meghatározott területen, […] lemond az e kizárt területre vonatkozó jogszabályok egységes értelmezéséről és alkalmazásáról.”[13]

38. A 2017. október 19-i Solar Electric Martinique ítélet (C-303/16, a továbbiakban: Solar Electric Martinique ítélet, EU:C:2017:773), amely szintén egy uniós irányelv hatálya alóli kifejezetten kizárt helyzetre vonatkozott,[14] ugyanakkor álláspontom szerint módosította a Nolan ítélet indokolásának egyes elemeit. A Solar Electric Martinique ítélet 29. pontjában ugyanis a Bíróság pontosította, hogy „[a]z ahhoz fűződő uniós érdek fennállása, hogy – a jövőbeli eltérő értelmezések elkerülése érdekében – [a szóban forgó irányelv fogalmait] egységesen értelmezzék, *bizonyosan elképzelhető*”.[15] Bár a Nolan ítélet alapján arra lehetett gondolni, hogy az ilyen érdek megszűnik az uniós jogalkotó

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

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

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

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

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

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

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

15 Kiemelés tőlem.

által alkalmazott kifejezett kizárás esetén, a Solar Electric Martinique ítélet tehát nem erősítette meg ezt az értelmezést. Továbbra is egy irányelv hatálya alól kifejezetten kizárt helyzet esetén úgy tűnik, a 2018. június 27-i SGI és Valériane ítélet (C-459/17 és C-460/17) végleg elveti a korábban a Nolan ítéletben követett megközelítést, azt mondva ki, hogy az említett kifejezett kizártság ellenére fennáll *bizonyos* ahhoz fűződő *uniós érdek*,[16] hogy a jövőbeli eltérő értelmezések elkerülése érdekében az uniós jog rendelkezéseit vagy az abból átvett fogalmakat egységesen értelmezzék, függetlenül attól, hogy azokat milyen körülmények között kell alkalmazni, amennyiben a belső jog közvetlenül és feltétel nélkül hivatkozik az irányelv azon rendelkezésére, amelynek értelmezését a Bíróságtól kérik.[17]

39. A jelen ügyben is ez a helyzet áll fenn.

40. A kérdést előterjesztő bíróság által szolgáltatott információk ugyanis kellően pontosak, és azt támasztják alá, hogy a nemzeti jog – az uniós jognak megfelelően – közvetlenül és feltétel nélkül hivatkozik az utóbbira. A kérdést előterjesztő bíróság ily módon pontosítja, hogy a holland rendeletek és törvények a harmadik országok állampolgárainak családegyesítésére, illetve a szabad mozgáshoz való jogukat nem gyakorló holland állampolgárok családegyesítésére vonatkozó közös jogi rendszert hoznak létre, valamint hogy a jogszabályok nem tesznek különbséget a két szabályozás között. A Vb 2000 indokolásából kitűnik, hogy a Vb 2000 3.51. cikkében[18] előírt azon határidő, amelyet követően az államtitkár önálló tartózkodási engedélyt adhat,[19] szigorodott, három évről öt évre hosszabbítva meg az előírt tartózkodás idejét, továbbá ugyanúgy alkalmazandó a szabad mozgáshoz való jogukkal nem élő holland állampolgárok családegyesítésének esetében is. A második beilleszkedési vizsgára vonatkozó feltételt a Vb 2000 3.80a. cikkének 1. bekezdése tartalmazza, és az – éppúgy, mint a határidő meghosszabbítása esetében – megkülönböztetés nélkül egyaránt alkalmazandó harmadik országok állampolgárainak, valamint a szabad mozgáshoz való jogukat nem gyakorló holland állampolgároknak a családegyesítésére vonatkozóan.

41. Ezenkívül a kérdést előterjesztő bíróság hozzáfűzi, hogy ha a Bíróság a jelen ügyben nem rendelkezne hatáskörrel a 2003/86 irányelv 15. cikkének értelmezésére, akkor a kérdést előterjesztő bíróság kénytelen lenne azt maga értelmezni az alapjogvita eldöntése céljából. A gyakorlatban az uniós jogi rendelkezés nemzeti bíróság általi értelmezése kihatással lehetne e jog tartalmára, és érezhetően eltérő irányba vezethetne, mint amelyet esetleg a Bíróság követne. Ezenfelül elrettenthetné a szóban forgó tagállam nemzeti bíróságait attól, hogy a jövőben ilyen kérdést terjesszenek a Bíróság elé. Mindenesetre azok a fogalmak, amelyeknek értelmezését a kérdést előterjesztő bíróság kéri, valóban az uniós jog hatálya alá tartoznak, és alkalmazhatók az irányelv hatálya alá tartozó helyzetben.

42. Következésképpen úgy vélem, hogy továbbra is fennáll az egységes értelmezéshez fűződő uniós érdek, egyrészt az uniós jog eltérő értelmezésének elkerülése érdekében, másrészt pedig azért, mert nem szabad eltérően kezelni azokat a helyzeteket, amelyeket valamely tagállam az uniós jog által szolgáltatott megoldásokhoz való igazolás érdekében választott.

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

16 Kiemelés tőlem.

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

18 Ez a cikk a 2003/86 irányelv 15. cikkének végrehajtására szolgál.

19 A kérdést előterjesztő bíróság a Vb 2000 3.51. cikke (1) bekezdésének bevezető fordulatát, valamint a. pontját idézi.

B. A 2003/86 irányelv 15. cikke (1) és (4) bekezdésének értelmezéséről, valamint a második beilleszkedési vizsgára vonatkozó feltétel összeegyeztethetőségéről

44. Emlékeztetek arra, hogy C és A felperesek családegyesítés címén házastársnál való tartózkodásra voltak jogosultak. Kérelmet nyújtottak be annak érdekében, hogy a Vb 2000 3.51. cikke (1) bekezdésének bevezető fordulata, valamint a. pontja alapján önálló tartózkodási engedély jogosultjaivá váljanak. Kérelmüket azon az alapon utasították el, hogy C és A felperesek nem teljesítették sikeresen a Wi 7. cikke (2) bekezdésének a. pontjában említett vizsgát, illetve nem igazolták, hogy sikeresen teljesítették volna azt, vagy hogy ennek letétele alól mentességet élveznek.[20] E körülmények között C és A felperesek a vizsga sikertelensége esetén nem kaphattak önálló tartózkodási engedélyt.

45. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdés tehát arra vonatkozik, hogy a 2003/86 irányelv 15. cikkének (1) és (4) bekezdésével összeegyeztethető-e az, ha valamely tagállam területén családegyesítési célból több mint öt éve jogszerűen tartózkodó személy önálló tartózkodási engedély iránti kérelmét azért utasítják el, mert nem tett eleget a nemzeti jogban előírt, beilleszkedéssel kapcsolatos intézkedéseknek. Közelebbről: a Bíróságnak a 2003/86 irányelv 15. cikkének (4) bekezdésében szereplő „az önálló tartózkodási engedély megadására […] vonatkozó feltételek” szövegrész jelentéséről kell döntenie, valamint arról kell határoznia, hogy e feltételek körébe tartozik-e a második beilleszkedési vizsga letételének kötelezettsége.

46. Mielőtt kitérnék a 2003/86 irányelv 15. cikke (4) bekezdésének értelmezésére, említést kell tenni arról, hogy Hollandiában a beilleszkedés folyamata két szakaszban zajlik.

47. Az első szakaszra a 2003/86 irányelv 7. cikkének (2) bekezdése irányadó, amely pontosítja, hogy a tagállamok „előírhatják a harmadik országok állampolgárai számára, hogy […] eleget tegyenek a beilleszkedéssel kapcsolatos intézkedéseknek”. A Bíróság megállapította,[21] hogy a tagállamok megkövetelhetik, hogy a harmadik országok állampolgárai beilleszkedési vizsgát teljesítsenek sikeresen. E vizsga magában foglalja a szóban forgó tagállam nyelvére és társadalmára vonatkozó alapvető ismeretek értékelését, és különböző díjak fizetését vonja maga után. A családegyesítési jogról szóló 2003/86/EK irányelv végrehajtására vonatkozó iránymutatásokat tartalmazó, a Tanácshoz és az Európai Parlamenthez intézett bizottsági közlemény (a továbbiakban: bizottsági iránymutatások)[22] az említett irányelv 7. cikkének (2) bekezdésében szereplő beilleszkedési intézkedések fogalmát úgy határozza meg, mint amelyek a „harmadik országbeli állampolgárok beilleszkedési szándékáról” való megbizonyosodást szolgálják, és amelyek ily módon az alapvetőnek ítélt készségeket ellenőrző vizsga formáját is ölthetik. A tagállam által megkövetelhető beilleszkedési intézkedések nem írhatnak elő „eredmények elérésére irányuló kötelezettséget”, mivel ily módon korlátozhatnák a családegyesítés lehetőségét. Éppen ellenkezőleg, ezen intézkedéseknek „a családegyesítés sikerességét kell elősegíteniük”. Ugyanis, a befogadó társadalom nyelvének, történelmének és intézményeinek alapfokú ismerete nélkülözhetetlen a beilleszkedéshez, amelyek megszerzését a Bizottság elősegíti.[23] Ennek fényében a vizsgára az Unió területére való belépést megelőzően, a követségeken, konzulátusokon vagy a befogadó tagállamban is sor kerülhet.

20 A Wi 6. cikke (1) bekezdésének a., illetve b. pontja értelmében „[a] miniszter felmenti a beilleszkedésre vonatkozó kötelezettsége alól az adott személyt, ha megállapításra kerül, hogy értelmi vagy testi fogyatékosság, illetve mentális rendellenesség miatt tartósan nem tudja teljesíteni a beilleszkedési vizsgát, vagy ha [az említett miniszter] a beilleszkedésre kötelezett által igazoltan megtett erőfeszítések alapján úgy véli, hogy e személytől észszerűen nem várható el a beilleszkedési kötelezettség teljesítése”.

21 Lásd ebben az értelemben: P és S ítélet (38. pont) és K és A ítélet (52–55. pont).

22 COM (2014) 210 final, 2014. április 3., 15–16. o.

23 Lásd ebben az értelemben a Tanácshoz, az Európai Parlamenthez, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottsághoz és a Régiók Bizottságához intézett, a harmadik országok állampolgárainak az Európai Unióban történő beilleszkedése keretrendszerének közös programjáról szóló bizottsági közleményt [COM(2005)389 végleges, 2005. szeptember 1., 4. számú alapelv].

48. A holland jogban a beilleszkedésnek létezik egy második szakasza, amelynek alapjául a 2003/86 irányelv 15. cikkének (4) bekezdése szolgál. Ezen új beilleszkedési szakasz egy újabb sikeres vizsga letételét követeli meg, amikor valamely családtag saját jogon, a családegyesítő tartózkodási engedélyétől függetlenül kíván tartózkodási engedélyhez jutni. A holland kormány szerint az önálló tartózkodási engedély megadása megszilárdítja az adott tagállam területén öt éve jogszerűen tartózkodó harmadik országbeli állampolgár jogi helyzetét, és ezen oknál fogva megkövetelhető az önálló tartózkodási engedély kérelmezőjétől annak bizonyítása, hogy ezen idő alatt fokozottan törekedett a beilleszkedésre.

49. Mindezek után térek rá a 2003/86 irányelv 15. cikkének (4) bekezdésében írt „feltételek” fogalmának a kérdést előterjesztő bíróság által kért értelmezésére, amelynek körébe – a holland kormány szerint – beletartozhat a második beilleszkedési vizsga.

50. Fontos kiemelni, hogy sem a 2003/86 irányelv 15. cikkének szövege, sem a bizottsági iránymutatások nem pontosítják, hogy az önálló tartózkodási engedély megszerzéséhez a beilleszkedésre vonatkozóan előírható-e kötelezettség, és ha igen, milyen mértékben.

51. Mindazonáltal rámutatok arra, hogy a 2003/86 irányelv 15. cikkének (4) bekezdése „[az engedély] megadására […] vonatkozó feltételek”, nem pedig a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak jogállásáról szóló, 2003. november 25-i 2003/109/EK tanácsi irányelv[24] 5. cikkének (2) bekezdésében szereplő „beilleszkedésre vonatkozó követelmények [helyesen: feltételek]”[25] vagy a 2003/86 irányelv 7. cikkének (2) bekezdésében írt „beilleszkedéssel kapcsolatos intézkedések”[26] kitételt használja.

52. A „beilleszkedéssel kapcsolatos intézkedésektől” egyértelműen meg kell különböztetni a „beilleszkedésre vonatkozó feltételeket”, e kifejezések semmiképp nem tekinthetők szinonimáknak, mivel a beilleszkedéssel kapcsolatos intézkedések a beilleszkedésre vonatkozó feltételekhez képest kevésbé szigorúnak értékelendők.[27] A 2003/86 irányelv 7. cikke (1) bekezdésének rendszertani értelmezése is ebbe az irányba mutat. Ez a cikk felsorolja azokat a feltételeket, amelyek maradéktalan teljesítését a harmadik ország állampolgárának bizonyítania kell. Ezzel szemben a beilleszkedéssel kapcsolatos intézkedésekről a következő bekezdés rendelkezik, holott amennyiben az európai jogalkotó szelekciós céllal beilleszkedési intézkedést kívánt volna valamely harmadik ország állampolgárára alkalmazni, úgy például az (1) bekezdés negyedik pontjába foglalta volna azt. Nem ez a helyzet. A 2003/86 irányelv 7. cikkének (2) bekezdésében foglalt, beilleszkedéssel kapcsolatos intézkedések célja alapvetően nem a szelekció, hanem – éppen ellenkezőleg – a tagállamba való beilleszkedés elősegítése.[28]

53. Ez a terminológiai különbség már magyarázatot nyújt arra, hogy a kérdést előterjesztő bírósággal egyetértésben miért vélem úgy, hogy sem a K és A ítélet, amely a 2003/86 irányelv 7. cikkének (2) bekezdése értelmében vett „beilleszkedéssel kapcsolatos intézkedések” körébe tartozó beilleszkedési vizsga minősítésére vonatkozott, sem a P és S ítélet, amely a 2003/109 irányelv 5. cikkének (2) bekezdésében foglalt, „beilleszkedésre vonatkozó feltételek” fogalmának értelmezésére vonatkozott,

24 HL 2004. L 16, 44. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 6. kötet, 272. o.

25 E fogalmat a Bíróság a P és S ítéletében (34–38. pont) alakította ki.

26 E fogalmat a Bíróság a K és A ítéletében (52–55. pont) alakította ki.

27 E különbségtétel különösen a 2003/109 irányelvből tűnik ki. Lásd ebben az értelemben: a Dogan ügyre vonatkozó indítványom (C-183/13, EU:C:2014:287, 52. pont).

28 Lásd ebben az értelemben: Dogan ügyre vonatkozó indítványom (C-183/13, EU:C:2014:287, 52. pont), valamint a K és A ítélet (52. és 57. pont), amelyek megerősítik, hogy a beilleszkedési intézkedések csak akkor tekinthetők jogosnak, ha elősegítik a családtagok beilleszkedését. Ezen intézkedéseknek nem lehet az a célja, hogy kiválassza azokat a személyeket, akik családegyesítési jogukat gyakorolhatják, hanem az, hogy elősegítse e személyek tagállamba való beilleszkedését.

nem ad támpontot a 2003/86 irányelv 15. cikkének (4) bekezdésében szereplő „tartózkodási engedély megadására […] vonatkozó feltételek” kifejezés értelmezéséhez, különösen a tekintetben, hogy e kifejezés magában foglalhat-e egy, az alapjogvitában alkalmazandóhoz hasonló, további beilleszkedési vizsga sikeres teljesítésére vonatkozó feltételt.

54. A fent említett terminológiai eltéréseken túl a 2003/86 irányelv 15. cikkének – és különösen (4) bekezdésének – értelmezéséhez figyelembe kell venni az említett irányelv rendelkezéseinek célját, rendszerét és keletkezésének indokait.

55. A 2003/86 irányelv teleologikus értelmezésével kapcsolatban fontos kiemelni, hogy a Bíróság egyrészt már korábban megerősítette azt, hogy a 2003/86 irányelv rendszerében a családegyesítés engedélyezése tekinthető főszabálynak, és az annak korlátozását megengedő rendelkezéseket szigorúan kell értelmezni, másrészt pedig pontosította, hogy a tagállamok csak oly módon élhetnek a számukra e rendelkezések által biztosított mérlegelési mozgástérrel, hogy az ne veszélyeztesse az irányelvnek a családegyesítés elősegítésére irányuló célját, valamint hatékony érvényesülését. [29]

56. A 2003/86 irányelv rendszerében a családegyesítő családtagjainak önálló jogállása olyan jogállást jelent, amely véget vet a családegyesítőtől való függésnek. Ily módon, ha nehéz helyzet áll elő, vagy ha a családegyesítő tartózkodási engedélyét visszavonták, illetve lejárt, abból az önálló tartózkodási engedélyre jogosult családtagnak nem származik hátránya.

57. A 2003/86 irányelv 15. cikkének (4) bekezdésében foglalt „tartózkodási engedély megadására […] vonatkozó feltételek” kifejezés azon értelmezése, hogy az lehetőséget nyújt a tagállamok számára egy második beilleszkedési vizsga megkövetelésére, e jogi aktus célját és hatékony érvényesülését veszélyeztetné, és a családegyesítéshez való jog gyakorlásának aránytalan akadályozásával járna.

58. A jelen ügyben szem előtt kell tartani, hogy a holland szabályozás értelmében alkalmazandó feltételek különösen szigorúak. Amint azt már hangsúlyoztam, a harmadik országbeli állampolgároknak szigorúbb beilleszkedési feltételeknek kell megfelelniük, mint amelyeket a Hollandiába való első belépése során a családegyesítéshez való jog alapján velük szemben támasztanak. A Wi 7. cikke (2) bekezdésének a. pontja határozza meg azokat a feltételeket, amelyeknek a harmadik országbeli állampolgárnak eleget kell tennie. Először is, három éven belül a modern nyelvekre vonatkozó európai nyelvi referenciakeret szerinti A2 szintű szóbeli és írásbeli készségeket kell elsajátítania holland nyelvből. E készségek a beszédkészséget, a hallott szöveg értését, az íráskészséget és az olvasott szöveg értését foglalják magukban [30]. Másodszor, a harmadik országbeli állampolgárnak a holland társadalomról is ismereteket kell szereznie e három év során. Ezek részben a holland társadalomra, részben a holland munkaerőpiacon való eligazodásra vonatkoznak. [31]

59. Azon a véleményen vagyok tehát, hogy a 2003/86 irányelv célja nem igazolja azt a feltevést, amely szerint a „tartózkodási engedély megadására […] vonatkozó feltételek” fogalma körébe olyan érdemi feltétel tartozhatna, mint egy második beilleszkedési vizsga sikeres teljesítése. Szerintem inkább úgy kell értelmezni ezt a kifejezést, hogy az a tagállamok azon lehetőségére korlátozódik, hogy az önálló tartózkodási engedélyre vonatkozóan kérelem benyújtását követeljék meg, valamint hogy meghatározzák azokat az adatokat, amelyeket e kérelem alátámasztása érdekében közölni kell. Másként fogalmazva: alaki vagy adminisztratív, nem pedig érdemi feltételekről van szó.

29 Lásd ebben az értelemben: 2010. március 4-i Chakroun ítélet (C-578/08, EU:C:2010:117, 43. pont); 2012. december 6-i O és társai ítélet (C-356/11 és C-357/11, EU:C:2012:776, 74. pont); K és A ítélet (50. pont).

30 A kérdést előterjesztő bíróság szerint ez tűnik ki a beilleszkedésről szóló rendelet 2.9. cikkéből, amely előírja, hogy „a beilleszkedési kötelezettség hatálya alá tartozó személynek a modern idegen nyelvekre vonatkozó európai nyelvi referenciakeret szerinti A2 szintű szóbeli és írásbeli készségeket [beszédkészség, hallott szöveg értése, íráskészség és olvasott szöveg értése] kell elsajátítania holland nyelvből.”

31 A kérdést előterjesztő bíróság szerint ez tűnik ki a beilleszkedésről szóló rendelet 2.10. cikkének (1) bekezdéséből, amely előírja, hogy „a beilleszkedési kötelezettség hatálya alá tartozó személynek a következő tényezőket illetően a miniszteri rendeletben meghatározott célkitűzéseknek megfelelő szintű ismereteket kell elsajátítania a holland társadalomra vonatkozóan: a. a holland társadalom ismerete; b. a holland munkaerőpiacon való eligazodás.”

60. A 2003/86 irányelv rendszere, különösen a 15. cikknek az irányelv szerkezetén belüli elhelyezkedése megerősíti azt a feltételezést, amely szerint a 15. cikk (4) bekezdésében foglalt feltétel esetében nem érdemi feltételről van szó. A (6) preambulumbekezdés szövegével összhangban – amely annak szükségességét hangsúlyozza, hogy „a családegyesítési jog gyakorlásának lényeges feltételeit közös ismérvek alapján kell meghatározni” – a 2003/86 irányelv 6., 7., 8. és 12. cikke a kérelem vizsgálatára, benyújtására, valamint a tartózkodási engedély kiállításának feltételeire vonatkozó kritériumok és szabályok összességét állapítják meg. Ezzel szemben a 2003/86 irányelv 15. cikke (1) bekezdésének kivételével – amely azon családtagok személyi körét határozza meg, akik ilyen önálló tartózkodási engedély címzettjei, illetve jogosultjai lehetnek[32] – az említett 15. cikk nem rögzít semmilyen közös kritériumot vagy anyagi jogi szabályt. A 6–8. cikk a 2003/86 irányelv „A családegyesítési jog gyakorlására vonatkozó követelmények” című IV. fejezetében kapott helyet, míg a 15. cikk elszigetelten, az említett irányelvnek „A családtagok beutazása és tartózkodása” című VI. fejezetébe került. Ezenkívül – szemben az említett irányelv 12. cikkének (1) bekezdésével (amely a menekültek családegyesítésére vonatkozik) – a 15. cikk nem tartalmaz utalást a IV. fejezet rendelkezéseire. Úgy tűnik tehát, hogy az uniós jogalkotónak nem állt szándékában az önálló tartózkodási engedély megadását anyagi vagy érdemi feltételektől függővé tenni, hanem azt kizárólag a tagállamok által meghatározott eljárási feltételekhez kívánta kötni. Az uniós jogalkotó szándéka szerint az önálló tartózkodási engedély annak eredményeképpen adható meg, hogy a családegyesítő családtagja huzamos ideje tartózkodik az adott tagállam területén.

61. Végezetül, a Bizottság és a kérdést előterjesztő bíróság által képviselt azon értelmezéssel is egyetértek, amely szerint a 2003/86 irányelv 15. cikke keletkezésének körülményei is azt bizonyítják, hogy a tartózkodási engedély megadására alkalmazandó feltételek eljárási jellegűek, mégpedig a következő indokok alapján.

62. Először is, a 2003/86 irányelv (15) preambulumbekezdéséből, a 2003/86 irányelvre irányuló javaslat indokolásából,[33] valamint az Európai Unió Miniszterek Tanácsának egy 2002. augusztus 9-i munkadokumentumából[34] egyaránt kitűnik, hogy a 2003/86 irányelv 15. cikkével bevezetett önálló tartózkodási engedély azt eredményezi, hogy a családegyesítő családtagjai tartózkodási engedélyük tekintetében többé nem függenek tőle, nincs kihatással rájuk, ha például a családegyesítő elhagyja azt a tagállamot, ahol családtagjával tartózkodott, elhalálozik, vagy házastársi, illetve élettársi kapcsolata megszakad családtagjával. Az önálló tartózkodási engedély célja az, hogy a családegyesítő családtagjának jogi helyzetét megszilárdítsa, és jogbiztonságát fokozza.

63. Másodszor, a 2003/86 irányelv 15. cikkének keletkezése egészében véve azt mutatja, hogy az önálló tartózkodási engedély az eredeti elképzelés szerint alanyi jogon járt volna,[35] de e javaslat jogalkotási vitái során azt az észrevételt tették, hogy ezen engedély megszerzését – ötéves tartózkodást követően – ne automatikusan, hanem kérelemre tegyék csak lehetővé. Ez az észrevétel egy módosított javaslat kidolgozásához vezetett, amely annak – jelenleg a 2003/86 irányelv 15. cikkének (1) és (3) bekezdésében szereplő – lehetőségét rögzítette, hogy az önálló tartózkodási engedély megszerzését az arra irányuló kérelem benyújtásától teszik függővé. A 15. cikk (4) bekezdésének beillesztésére a „– szükség esetén – kérelemre” kitételnek a 2003/86 irányelv 15. cikke (1) bekezdésének első albekezdésébe, valamint 15. cikkének (3) bekezdésébe való betoldása miatt került sor.[36] Emiatt tehát szükségessé vált egy új rendelkezésnek az említett (4) bekezdésbe való beillesztése, amely a kérelem benyújtásának és a tartózkodási engedély ezt követő megadásának részletes szabályairól rendelkezik.

32 A 2003/86 irányelv 15. cikkének (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik: „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 [önálló tartózkodási engedélyre jogosult]”.

33 A 2003/86 irányelvre irányuló javaslatnak az Európai Bizottság által benyújtott indokolása [COM (1999) 638 végleges; 22–23. pont].

34 Lásd: az Európai Unió Miniszterek Tanácsának 2002. augusztus 9-i 10857/2. sz. dokumentuma (a továbbiakban: tanácsi dokumentum).

35 Lásd ebben az értelemben: a családegyesítési jogról szóló tanácsi irányelvre irányuló módosított javaslat [COM(2002)225 végleges].

36 Lásd ebben az értelemben: a Tanács 2002. augusztus 9-i 10857. számú, 2002. szeptember 30-i 11787/02. számú, valamint 2002. október 23-i 13053/02. számú dokumentuma.

Ennélfogva a tagállamok kétféle módon ültethetik át ezt a rendelkezést: egyrészt, külön eljárás hiányában a tagállamok előírhatják, hogy ötéves tartózkodást követően az önálló tartózkodási engedély jogszabály erejénél fogva megszerzetté válik, másrészt előírhatják, hogy az önálló tartózkodási engedélyt kérelemre, bizonyos eljárási feltételek betartása mellett lehet megszerezni.

64. Harmadszor, a „feltételek” fogalmának keletkezését vizsgálva kitűnik, hogy a 2003/86 irányelv 15. cikkének (4) bekezdését már az előtt említette az irányelvtervezet, hogy a 7. cikk (2) bekezdését beillesztették volna.[37] Amint azt már korábban hangsúlyoztam,[38] ez a bekezdés kifejezetten „beilleszkedéssel kapcsolatos intézkedésekre” hivatkozik. Ugyanakkor a 7. cikk (2) bekezdésének a 15. cikk (4) bekezdését követően a javaslat szövegébe való beillesztése sem jogszabályhelyre való hivatkozás, sem a 2003/86 irányelv 15. cikkének (4) bekezdésében és 7. cikkének (2) bekezdésében alkalmazott kifejezések összehangolása érdekében nem módosította utólagosan a 15. cikk (4) bekezdését. Ennélfogva ezt a fogalmat önállóan, a 2003/86 irányelv 7. cikkének (2) bekezdésében használt „beilleszkedéssel kapcsolatos intézkedések” fogalmától függetlenül kell értelmezni.

65. Ebből tehát azt a következtetést vonom le, hogy a 2003/86 irányelv 15. cikke (1) és (4) bekezdésének rendelkezéseit úgy kell értelmezni, hogy azokkal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely szerint a valamely tagállam területén családegyesítési célból több mint öt éve jogszerűen tartózkodó külföldi önálló tartózkodási engedély iránti kérelme elutasítható azért, mert a külföldi nem tett eleget a nemzeti jogban előírt, beilleszkedéssel kapcsolatos feltételeknek, mivel ezek olyan anyagi feltételek, amelyeket a 2003/86 irányelv 15. cikkének (1) és (4) bekezdése nem ír elő.

66. Mindenesetre – és feltéve, hogy a Bíróság úgy értékelné, hogy a 2003/86 irányelv 15. cikkének (4) bekezdésében írt „feltételek” anyagi feltételekre utalnak – felhívom a figyelmet arra, hogy a Bíróság már megállapította, hogy a 2003/86 irányelv 7. cikkének (2) bekezdése értelmében vett beilleszkedési intézkedések valamely tagállam általi bevezetése csak abban az esetben egyeztethető össze ezen irányelvvel, ha az ilyen kötelezettség alkalmazási feltételei nem teszik lehetetlenné vagy rendkívül nehézzé a családegyesítési jog gyakorlását.[39]

67. E tekintetben, az uniós jog általános elveinek egyikét képező arányosság elvével összhangban, a 2003/86 irányelv 7. cikke (2) bekezdésének első albekezdését átültető nemzeti szabályozás által alkalmazott eszközöknek alkalmasaknak kell lenniük az e szabályozás által elérni kívánt célok megvalósítására, és nem haladhatják meg azt a mértéket, amely azok eléréséhez szükséges.[40]

68. Véleményem szerint ez még inkább érvényes az önálló tartózkodási engedély megadására a 2003/86 irányelv 15. cikkének (4) bekezdése értelmében alkalmazandó feltételek vonatkozásában.

69. Márpedig a jelen ügyben a holland jogi szabályozás által előírt beilleszkedési vizsgára vonatkozó feltétel két okból is aránytalannak tűnik számomra.

70. Először is emlékeztetek arra, hogy azon jogalanyoknak, akik élnek családegyesítéshez való jogukkal, a tartózkodásuk megkezdését megelőzően beilleszkedési intézkedéseknek kell megfelelniük, ezáltal olyan alapvető, különösen nyelvi ismereteket sajátíthatnak el, amelyek vitathatatlanul hasznosnak bizonyulnak ahhoz, hogy a fogadó tagállammal kapcsolatokat alakítsanak ki.[41] Márpedig a 2003/86 irányelv 7. cikkének (2) bekezdését alapul véve, egy második vizsga előírása a „beilleszkedési hatékonyságot” és az első beilleszkedési vizsga hasznosságát kérdőjelezheti meg. Az említett irányelv

37 Lásd: a Tanács 2002. november 26-i 14272/02. sz. dokumentuma. A 2003/86 irányelv 7. cikkének (2) bekezdése a következőképpen rendelkezik: „[a] tagállamok előírhatják a harmadik országok állampolgárai számára, hogy a nemzeti jognak megfelelően eleget tegyenek a beilleszkedéssel kapcsolatos intézkedéseknek […].”

38 Lásd a jelen indítvány 51. és 52. pontját.

39 Lásd analógia útján: P és S ítélet (45. pont; valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

40 Lásd analógia útján: 2012. április 26-i Bizottság kontra Hollandia ítélet (C-508/10, EU:C:2012:243, 75. pont), valamint ebben az értelemben a K és A ítélet (51. pont).

41 P és S ítélet (47. és 48. pont) és K és A ítélet (54. és 55. pont).

(15) preambulumbekezdése szerint „[e]lő kell segíteni a családok beilleszkedését”. E célból, a családegyesítő köré csoportosuló családtagok beilleszkedését is segíteni kell, annak érdekében, hogy a családegyesítőtől független és önálló jogállás megszerzésére törekvő állampolgárok meg is tudják szerezni azt, és többé ne a családegyesítő tartózkodási engedélyétől függjön helyzetük. Ezen állampolgárok beilleszkedését ugyanis az első vizsga során megszerzett alapvető holland nyelvismeretükre alapozva kellene megoldani, anélkül hogy a holland hatóságoknak a harmadik országbeli állampolgárok nyelvi és kulturális ismereteinek fejlődését felmérő újabb kiválasztási eljárást kellene lefolytatniuk. Ezenkívül, C és A felperesek szerint az említett vizsgát sikeresen teljesítők aránya alacsony.[42] Amennyiben e második beilleszkedési vizsga nemteljesítése jogbizonytalansághoz vezethet, visszatartó erőt jelent a harmadik országbeli állampolgárok számára.

71. Ezután, a vizsga hozzáférhetősége és eredménye lehetetlenné vagy rendkívül nehézzé teszi az önálló tartózkodási engedély megszerzését.

72. Egyrészt, a beilleszkedési vizsga hozzáférhetősége pénzügyi szempontból akadályt jelenthet. C és A felperesek szerint az oktatás (nyelvi és beilleszkedési tanfolyam), valamint a vizsgára való felkészülés és az azon való részvétel költsége 4000 és 10 000 euró közötti összegre tehető, amelyet teljes egészében a vizsgázónak kell viselnie, az állam nem finanszírozza azt. Kétségtelen, hogy a holland kormány jelezte, olyan kölcsönfolyósító rendszert vezettek be, amely a kölcsönfelvevő törlesztési képességéhez igazodik. Mindazonáltal C és A felperesek szerint nem ez a helyzet a 2003/86 irányelv 15. cikkének rendelkezéseiben említett harmadik országbeli állampolgárok esetében. Ezenfelül meg kell jegyezni, hogy a kölcsönt vissza kell fizetni, és hogy az mindenféleképpen jelentős összeget képvisel, még az uniós polgárok számára is. Ezenkívül, C és A felperesek szerint e költségbe beleszámít a vizsgára való jelentkezés díja (350 euró),[43] amelyet – a korábbi vizsgakísérletek sikertelensége esetén – az újabb vizsgára való jelentkezéshez ismételten be kell fizetni.[44] Mivel ez a követelmény – különösen korlátozó jellegénél fogva – visszatartó erőt jelent az önálló tartózkodási engedély iránti kérelem benyújtását illetően, olyan feltételnek minősül, amely akadályozza a családegyesítést, annak elősegítése helyett. Olyan korlátozásnak minősül tehát, amely megfoszthatja hatékony érvényesülésétől a 2003/86 irányelv 15. cikkét.

73. Másrészt, önmagában a vizsgához való hozzáférhetőség a gyakorlatban a beilleszkedésre irányuló cél megvalósítását gátló akadályt képez. Az olyan sajátos egyedi körülményeket ugyanis, mint a családegyesítő érintett családtagjainak életkorát, iskolázottsági szintjét, anyagi helyzetét vagy egészségi állapotát is figyelembe kell venni annak érdekében, hogy mentesítsék őket az olyan vizsga letételének kötelezettsége alól, mint az alapügyben szereplő, ha e körülmények alapján bebizonyosodik, hogy ez utóbbiak nem képesek megjelenni ezen a vizsgán, vagy nem tudják azt letenni. Ha másképp lenne, az ilyen kötelezettség ilyen körülmények között a 2003/86 irányelv által elismert családegyesítési jog érvényesítésének nehezen leküzdhető akadályát jelenthetné.[45]

74. Márpedig úgy tűnik, hogy a holland rendszerben a családegyesítő harmadik országbeli állampolgár családtagja esetében a 2003/86 irányelv 17. cikke értelmében vett egyéni körülményeket csupán az önálló tartózkodási engedély kérelmezőjének sikertelen vizsgakísérleteit követően veszik figyelembe. A Wi 6. cikke (1) bekezdésének b) pontja ugyanis úgy rendelkezik, hogy a vizsgakötelezettség alóli mentesüléshez a kötelezettnek előbb bizonyítania kell, hogy vizsgakötelezettségének nemteljesítése észszerűen elfogadható, mivel a képzéseken részt vett, és több alkalommal is megkísérelte teljesíteni a

42 Azon családegyesítők családtagjai közül, akiknek beilleszkedési kötelezettsége 2013 elejétől áll fenn, csupán 49%-nak sikerült három évvel később teljesítenie a második beilleszkedési vizsgát.

43 A Tanácshoz és az Európai Parlamenthez intézett, a családegyesítési jogról szóló 2003/86/EK irányelv alkalmazásáról szóló, 2008. október 8-i bizottsági jelentés (COM(2008) 610 végleges, 10. és 11. o.) szerint Hollandiában a fizetendő díjak összegét 1368 euróban határozták meg, 830 euró a családegyesítési vízum, a beilleszkedési vizsga díját pedig 350 euróban rögzítették.

44 A vizsga maximum négyszer kísérelhető meg.

45 Lásd analógia útján: P és S ítélet (49. pont); K és A ítélet (58–60. pont).

beilleszkedési vizsgát.[46] E felmentést az államtitkár adja meg a harmadik ország állampolgára számára, akinek igazolnia kell, hogy bizonyítottan erőfeszítéseket tett az ügyben. E rendszernek a vizsga teljesítését megelőzően figyelembe kellene vennie az önálló tartózkodási engedély kérelmezőinek egyéni helyzetét, például kognitív képességeit, kiszolgáltatottságát,[47] életkorát, iskolai végzettségét, egészségi állapotát. Úgy vélem, hogy ezáltal a rendszer arányosabbá válna.

75. Az illetékes nemzeti hatóságok (köztük a nemzeti bíróságok) feladata, hogy a 2003/86 irányelv végrehajtása és a családegyesítési kérelmek vizsgálata során az összes érintett érdek kiegyensúlyozott és méltányos értékelését elvégezzék, különösen figyelembe véve az érintett gyermekek érdekeit.[48]

76. Véleményem szerint tehát az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdésre a következő választ kell adni: a 2003/86 irányelv 15. cikkének (1) és (4) bekezdésében foglalt rendelkezéseket úgy kell értelmezni, hogy azokkal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely szerint a valamely tagállam területén családegyesítési célból több mint öt éve jogszerűen tartózkodó külföldi önálló tartózkodási engedély iránti kérelme elutasítható azért, mert a külföldi nem tett eleget a nemzeti jogban előírt beilleszkedéssel kapcsolatos feltételeknek, mivel ezek olyan anyagi feltételek, amelyeket a 2003/86 irányelv 15. cikkének (1) és (4) bekezdése nem ír elő.

C. Azon időpontról, amelytől kezdődően az önálló tartózkodási engedély iránti kérelem a 2003/86 irányelv 15. cikkének (1) és (4) bekezdése értelmében kiváltja joghatásait

77. C felperes 2008. november 5. óta rendelkezett házastársnál való tartózkodásra jogosító engedéllyel. Mivel 2014. február 10-től kezdődően a holland hatóságok szerint C nem tartózkodott a házastársánál, az államtitkár visszaható hatállyal visszavonta a házastársnál való tartózkodásra jogosító engedélyt, tekintettel arra, hogy ezen engedély jogalapja megszűnt. C jogszerű tartózkodása tehát megszakadt.[49] Az államtitkár az önálló tartózkodási engedélyt 2015. február 16-tól, vagyis attól az időponttól kezdődően adta meg C számára, amikor C eleget tett a beilleszkedési kötelezettségére vonatkozó feltételnek. C azt állítja, hogy már abban az időpontban eleget tett az önálló tartózkodási engedély megadására vonatkozó feltételeknek, amikor több mint öt éve tartózkodott jogszerűen Hollandiában családegyesítési célból.

78. Mivel az önálló tartózkodási engedély iránti kérelem benyújtására öt év jogszerű tartózkodást követően, családegyesítésre tekintettel került sor, a kérdést előterjesztő bíróság arra kíván választ kapni, hogy összeegyeztethető-e a 2003/86 irányelv 15. cikkének (1) és (4) bekezdésével az önálló tartózkodási engedélyre vonatkozó olyan nemzeti szabályozás,[50] amely úgy rendelkezik, hogy az önálló tartózkodási engedélyt attól az időponttól kezdődően kell megadni, hogy a harmadik országbeli állampolgár bizonyítja, hogy valamennyi beilleszkedési – köztük a beilleszkedési vizsgára vonatkozó – feltételnek eleget tett, és/vagy leghamarabb attól az időponttól kezdődően, amikor az említett kérelmet benyújtották.

79. A kérdést előterjesztő bíróság véleménye szerint a 2003/86 irányelv 15. cikkének szövege nem jelöli meg egyértelműen azt az időpontot, amelytől kezdődően az említett engedélyt meg kell adni. A kérdést előterjesztő bíróság az említett irányelv 15. cikke (1) és (4) bekezdésének kétféle értelmezését javasolja. Egyrészről, a 15. cikk (4) bekezdéséből az tűnhet ki, hogy az önálló tartózkodási engedély megadására

46 C azért kapott mentességet, mert négyszer megjelent a vizsgán, és benyújtotta az oktatási intézmény tanúsítványát is arról, hogy a megkövetelt kurzus 648 tanóráján részt vett.

47 A bizottsági iránymutatások, 16. o.: „Különös figyelmet kell fordítani arra a tényre, hogy a világ több részében is a nők és a lányok számára kevésbé hozzáférhető az oktatás, így írástudásuk alacsonyabb szinten lehet, mint a férfiak esetében.”

48 Lásd ebben az értelemben: 2012. december 6-i O és társai ítélet (C-356/11 és C-357/11, EU:C:2012:776, 81. pont).

49 A jogszerű tartózkodás megszakadása következményekkel járhat a hosszú távú tartózkodásra jogosító engedély iránti kérelem benyújtásának lehetőségére nézve, valamint a holland állampolgársághoz való jogosultság tekintetében, mivel ezek feltétele a tagállam területén eltöltött törvényes és jogszerű tartózkodási időszak.

50 A jelen ügyben a Vw 2000 26. cikkének (1) bekezdése.

és időtartamára vonatkozó eljárási feltételeket a tagállamok a nemzeti jogban határozzák meg. Ily módon tehát a tagállamok határoznák meg az említett engedély hatálybalépésének időpontját. Másrészről, a kérdést előterjesztő bíróság azt vázolja fel, hogy az önálló tartózkodási engedélyre való jogosultság a 2003/86 irányelv 15. cikke (1) bekezdése értelmében legkésőbb ötéves jogszerű tartózkodást követően megnyílik. Ennélfogva, még ha a harmadik országbeli állampolgár öt évet meghaladó tartózkodás után nyújtja is be önálló tartózkodási engedély iránti kérelmét, ez nem változtatna azon, hogy az önálló tartózkodási engedélyhez való jogosultsága már korábban létrejött.

80. A magam részéről azon a véleményen vagyok, hogy amennyiben a nemzeti jogszabályokban az önálló tartózkodáshoz való jog előzetes kérelemhez kötött, az önálló tartózkodáshoz való jog *legkésőbb* az említett kérelem benyújtásának időpontjától kezdődően kifejti joghatásait. E tartózkodási engedélynek tehát deklaratív jellegűnek kellene lennie.

81. E tekintetben emlékeztetek arra, hogy a 2003/86 irányelv 15. cikkének (1) bekezdésében azt írja elő, hogy „[l]egkésőbb ötéves tartózkodás után, továbbá feltéve, hogy a családtag számára családegyesítésen kívüli ok alapján nem adták meg a tartózkodási engedélyt […] – *szükség esetén* – *kérelemre* önálló, a családegyesítő tartózkodási engedélyétől független tartózkodási engedélyre jogosult”.[51] A 2003/86 irányelv 15. cikke (1) bekezdésének szövege a „– szükség esetén – kérelemre” kifejezés alkalmazásával fakultatívvá teszi az önálló tartózkodási engedély iránti kérelem benyújtását. Az ilyen kérelem benyújtására vonatkozó kötelezettség megfelel „az önálló tartózkodási engedély megadására […] vonatkozó feltételek” egyikének, amelyeket a 2003/86 irányelv 15. cikkének (4) bekezdése értelmében a tagállamok határozhatnak meg. Ezen irányelv 15. cikkének (1) és (4) bekezdései az egyes tagállamokban eltérő alkalmazást tesznek lehetővé. Azon tagállamokban, amelyekben az önálló tartózkodáshoz való jog kérelem benyújtásához kötött, az önálló tartózkodási engedély e kérelemnek az illetékes hatóságokhoz való benyújtásával jön létre és lép hatályba. Ily módon, az önálló tartózkodási engedély joghatásai az említett kérelem benyújtásának időpontjától érvényesülnek, ami tiszteletben tartja a 2003/86 irányelv 15. cikkének (1) bekezdésében foglaltakat, amely akként rendelkezik, hogy az önálló tartózkodási engedélyre való jogosultság „legkésőbb ötéves tartózkodás után” létrejön.

82. Ezenkívül, véleményem szerint a kérelem benyújtásának időpontját kell az önálló tartózkodási engedély hatálybalépésére vonatkozó határidőnek tekinteni, mivel az lehetővé teszi a kronológiailag ugyanolyan helyzetben lévő valamennyi kérelmezővel szembeni azonos és előrelátható bánásmód garantálását, biztosítva, hogy a kérelem sikere főként a kérelmezőnek, és ne az ügyintézésnek betudható körülményektől függjön, ideértve a kérelem elintézésének időtartamát.[52] Ez a megoldás összhangban áll a 2003/86 irányelv 15. cikke (1) bekezdésének szövegével.

83. Ezenfelül, a 2003/86 irányelv 15. cikke (1) bekezdésének itt javasolt értelmezése az önálló tartózkodási engedély kérelmezői számára fokozottabb jogbiztonságot tesz lehetővé. Az említett irányelv 15. cikkének (3) bekezdésében említett különösen nehéz körülmények esetén a harmadik országbeli állampolgár – amennyiben az önálló tartózkodási engedély iránti kérelmét közvetlenül házastársi, gyermeki vagy családi kapcsolatának megszakadását követően benyújtja – nem kockáztatja jogszerű tartózkodási időszakának megszakítását. Azon harmadik országbeli állampolgárok esetében, akik nem tartoznak a 2003/86 irányelv 15. cikke (3) bekezdésének hatálya alá, annak előírásával, hogy az önálló tartózkodási engedély joghatásait a kérelem benyújtásának időpontjától kezdődően fejti ki, megelőzhetővé válik a jogszerű tartózkodás esetleges megszakadása, ily módon jogbiztonságuk fokozottabban biztosítható. Ha valamely alaki feltétel, például a személyazonossági igazolvány vagy más adminisztratív okmány bemutatására vonatkozó követelmény csupán később teljesül, az önálló tartózkodási engedélyhez való jogosultságot a kérelem benyújtásának időpontjára visszaható hatállyal kell megadni.

51 Kiemelés tőlem.

52 Lásd analógia útján: 2014. július 17-i Noorzia ítélet (C-338/13, EU:C:2014:2092 17. pont); 2018. április 12-i A és S ítélet (C-550/16, EU:C:2018:248, 60. pont).

84. A fent kifejtettek alapján annak megállapítását javasolom, hogy a 2003/86 irányelv 15. cikkének (1) és (4) bekezdésével nem ellentétes az, hogy az önálló tartózkodási engedélyt az ezen engedély iránti kérelem benyújtásának időpontjától kezdődően adják meg, szükség esetén ezen időpontra visszaható hatállyal.

V. Végkövetkeztetés

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

1) A Bíróság hatáskörrel rendelkezik a családegyesítési jogról szóló, 2003. szeptember 22-i 2003/86/EK tanácsi irányelv rendelkezéseinek értelmezése céljából a holland állampolgárságú családegyesítők családtagjainak tartózkodási joga tárgyában folyamatban lévő jogvitákban a kérdést előterjesztő bíróság által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések megválaszolására, mivel az említett irányelvet a holland jog közvetlenül és feltétel nélkül alkalmazhatóvá tette az ilyen családtagokra.

2) A 2003/86 irányelv 15. cikkének (1) és (4) bekezdésében foglalt rendelkezéseket úgy kell értelmezni, hogy azokkal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely szerint a valamely tagállam területén családegyesítési célból több mint öt éve jogszerűen tartózkodó külföldi önálló tartózkodási engedély iránti kérelme elutasítható azért, mert a külföldi nem tett eleget a nemzeti jogban előírt beilleszkedéssel kapcsolatos feltételeknek, mivel ezek olyan anyagi feltételek, amelyeket a 2003/86 irányelv 15. cikkének (1) és (4) bekezdése nem ír elő.

3) A 2003/86 irányelv 15. cikkének (1) és (4) bekezdésével nem ellentétes az, hogy az önálló tartózkodási engedélyt az ezen engedély iránti kérelem benyújtásának időpontjától kezdődően adják meg, szükség esetén ezen időpontra visszaható hatállyal.