JEAN RICHARD DE LA TOUR
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2020. július 16.[1]

C-193/19. sz. ügy

A
kontra
Migrationsverket

(a Förvaltningsrätten i Malmö, migrationsdomstolen [malmői bevándorlásügyi közigazgatási bíróság, Svédország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal – Határellenőrzések, menekültügy és bevándorlás – Bevándorlási politika – A Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló egyezmény – A 25. cikk (1) bekezdése – 2003/86/EK irányelv – Családegyesítési jog – Tartózkodási engedély kiadásának feltételei – Az 5. cikk (2) bekezdése – Úti okmány bemutatására vonatkozó kötelezettség – Nemzeti szabályozás, amely megköveteli, hogy a kérelmező személyazonossága egyértelműen megállapítást nyerjen – Nemzeti gyakorlat, amely e célból a tartózkodási engedély időtartamára érvényes útlevél bemutatását írja elő – Tartózkodási engedély megújítása iránti kérelemnek a már a tagállam területén tartózkodó családtag általi benyújtása – A Schengeni Információs Rendszerben beutazási tilalmat elrendelő figyelmeztető jelzés hatálya alatt álló családtag – A tartózkodási engedély megújításának megtagadása a személyazonosság nem egyértelmű megállapítása miatt – Megengedhetőség”

I. Bevezetés

1. Kötheti-e egy tagállam a harmadik országbeli állampolgár részére családegyesítési célból kiadott tartózkodási engedély megújítását ahhoz a feltételhez, hogy az állampolgár egyértelműen igazolja személyazonosságát a tartózkodási engedély időtartamára érvényes útlevél bemutatásával?

2. Ez képezi lényegében a Förvaltningsrätten i Malmö, migrationsdomstolen (malmői bevándorlásügyi közigazgatási bíróság, Svédország) által a Bíróság elé előzetes döntéshozatal céljából terjesztett kérdések tárgyát.

3. E kérdések A, gambiai állampolgár és a Migrationsverket (bevándorlási hivatal, Svédország) közötti jogvitában merültek fel, miután ez utóbbi megtagadta A tartózkodási engedélyének megújítását, azon okból, hogy személyazonossága nem volt egyértelműen megállapítható. E határozatot sajátos körülmények között hozták meg, mivel a norvég hatóságok az érdekelt beutazási tilalmát elrendelő figyelmeztető jelzést vittek be a Schengeni Információs Rendszerbe (SIS) többek között amiatt, mert hamisított útlevelek alapján több személyazonosságot is használt.

1 Eredeti nyelv: francia.

4. Ezen ügy alkalmat ad a Bíróságnak arra, hogy kifejtse álláspontját azon követelmények jellegével és terjedelmével kapcsolatban, melyeket az uniós jog olyan harmadik országbeli állampolgár személyazonosságának igazolásával kapcsolatban támaszt, aki azon tagállam területén, ahol tartózkodik, családegyesítési célú tartózkodási engedélyének megújítását kérelmezi, miközben a SIS-ben a schengeni térségbe történő beutazási tilalmát elrendelő figyelmeztető jelzés hatálya alatt áll.

5. Az indítványom első részében annak megállapítását javasolom majd a Bíróságnak, hogy a Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló egyezmény [2] 25. cikkének a kérdést előterjesztő bíróság által értelmezni kért (1) bekezdésével nem ellentétes az olyan határozat, amelyben a szerződő állam [3] jóváhagyja azon harmadik országbeli állampolgár tartózkodási engedélyének megújítását, aki a SIS-ben beutazási tilalmat elrendelő figyelmeztető jelzés hatálya alatt áll, még akkor sem, ha személyazonossága nem állapítható meg egyértelműen. Mindazonáltal kifejtem azokat az okokat, amelyek miatt az ilyen határozatot az adott személy vonatkozásában jelzést rögzítő szerződő állammal folytatott konzultációnak kell megelőznie, és azt csak alapos indok alapján lehet meghozni.

6. Az indítványom második részében – és a kérdést előterjesztő bíróságnak adandó hasznos válasz érdekében – azt javasolom majd a Bíróságnak, hogy határozzon a családegyesítési jogról szóló, 2003. szeptember 22-i 2003/86/EK tanácsi irányelvben [4] foglalt rendelkezésekről.

7. Először is kifejtem, hogy az ezen irányelv 5. cikkének (2) bekezdésében foglalt feltételekkel nem ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, mint amelyről a jelen ügyben is szó van, amely a tartózkodási engedély iránti kérelem elbírálása érdekében megköveteli, hogy a harmadik országbeli állampolgár egyértelműen igazolja személyazonosságát a kérelmezett tartózkodási engedély időtartamára érvényes útlevél hiteles másolatának csatolásával. Ezt követően a 2003/86 irányelv értelmében a családegyesítési kérelmek elbírálására irányadó, a kérelem egyedi elbírálásának lefolytatására és az érintett családtag családi életének tiszteletben tartásához való jogának biztosítására vonatkozó két elv tiszteletben tartásának vizsgálatára fogok összpontosítani. Végül azt a következtetést vonom majd le, hogy amennyiben az érintett családtag a kérelméhez nem tudja csatolni az előírt úti okmányt, az illetékes nemzeti hatóság pusztán ezen indoknál fogva nem utasíthatja el e kérelmet. Ki fogom fejteni, hogy ez utóbbi hatóság elsődleges feladata az, hogy a kérelmet egyedileg bírálja el, figyelembe véve többek között azokat az okokat, amelyek miatt az okmány bemutatása nem lehetséges, és az érintett családtag azzal kapcsolatban tanúsított együttműködési készségét, hogy személyazonosságát bármely más megfelelő módon, kétséget kizáróan igazolja.

II. Jogi háttér

A. Az uniós jog

1. A 2003/86 irányelv

8. A 2003/86 irányelv határozza meg a családegyesítési jognak a tagállamok területén jogszerűen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok által történő gyakorlásának feltételeit.

2 A Benelux Gazdasági Unió államai, a Németországi Szövetségi Köztársaság és a Francia Köztársaság kormánya között a közös határaikon történő ellenőrzések fokozatos megszüntetéséről szóló, 1985. június 14-i megállapodás végrehajtásáról szóló, Schengenben, 1990. június 19-én aláírt és 1995. március 26-án hatályba lépett egyezmény (HL 2000. L 239., 19. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 2. kötet, 9. o., a továbbiakban: SMVE).

3 Itt a Bíróság által a 2018. január 16-i E ítéletben (C-240/17, EU:C:2018:8) használt kifejezést alkalmazom.

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

9. Ezen irányelvnek a tartózkodási engedély iránti kérelem benyújtására és elbírálására vonatkozó III. fejezetében az 5. cikk (1)–(3) bekezdése kimondja:

„(1) A tagállamok határozzák meg, hogy a családegyesítési jog gyakorlása érdekében a beutazásra és a tartózkodásra irányuló kérelmet az érintett tagállam illetékes hatóságaihoz a családegyesítő [5] vagy a családtag, illetve a családtagok nyújtsák-e be.

(2) A kérelemhez csatolják a családi kapcsolat és a 4. és 6. cikkben, és – adott esetben – a 7. és 8. cikkben megállapított feltételeknek való megfelelést igazoló okmányokat, valamint a családtag/családtagok úti okmányainak hitelesített másolatait.

Adott esetben – a családi kapcsolat fennállását igazoló bizonyíték megszerzése érdekében –, a tagállamok meghallgathatják a családegyesítőt és családtagjait, és egyéb, szükségesnek tekintett vizsgálatokat is végezhetnek.

[…]

(3) A kérelmet akkor nyújtják be és bírálják el, amikor a családtagok a családegyesítő tartózkodási helye szerinti tagállam területén kívül tartózkodnak.

Ettől eltérve, a tagállamok – megfelelő körülmények között – elfogadhatják az akkor benyújtott kérelmet, amikor a családtagok már a területén tartózkodnak.”

10. A 2003/86 irányelvnek a szankciókra és a jogorvoslatra vonatkozó VII. fejezetében a 16. cikk (2)–(4) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„(2) A tagállamok akkor is elutasíthatják a családegyesítési célú beutazási és tartózkodási kérelmet, vagy visszavonhatják a családtag tartózkodási engedélyét, illetve elutasíthatják annak megújítását, ha bebizonyosodik, hogy:

a) hamis vagy megtévesztő információt adtak, hamis vagy hamisított dokumentumokat használtak, más csalást követtek el, illetve más jogellenes eszközt alkalmaztak;

[…]

(4) A tagállamok különleges ellenőrzéseket és vizsgálatokat végezhetnek, amennyiben indokoltan gyanítható, hogy csalás vagy – a (2) bekezdésben meghatározottak szerinti – névleges házasság, élettársi kapcsolat vagy örökbefogadás jött létre. Különleges ellenőrzéseket lehet végezni a családtagok tartózkodási engedélyének megújítása alkalmával is.”

11. Végezetül, a 2003/86 irányelv 17. cikke a következőképpen rendelkezik:

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

5 Az említett irányelv 2. cikkének c) pontja értelmében „»családegyesítő«: egy harmadik országnak egy tagállamban jogszerűen tartózkodó állampolgára, és aki vagy akinek családtagjai az együttélés érdekében családegyesítésért folyamodnak”.

2. A schengeni vívmányok

a) Az SMVE

12. Az SMVE-nek a 265/2010/EU rendelettel[6] módosított 25. cikke a következőképpen rendelkezik:

„(1) Amennyiben egy tagállam tartózkodási engedély kiadásáról dönt, rendszeresen keresést kell végeznie a [SIS-ben]. Amennyiben a tagállam tartózkodási engedély kiadásáról olyan külföldi vonatkozásában dönt, akire nézve beléptetési tilalmat elrendelő figyelmeztető jelzést adtak ki, először konzultálnia kell a figyelmeztető jelzést kiadó tagállammal, és figyelembe kell vennie annak érdekeit; a tartózkodási engedély csak alapos indok alapján, különösen humanitárius okokból vagy nemzetközi kötelezettségvállalásokra tekintettel adható ki.

Ha a tartózkodási engedélyt kiadták, a figyelmeztető jelzést kiadó tagállam visszavonja a figyelmeztető jelzést, de az érintett külföldit felveheti a figyelmeztető jelzésekről vezetett nemzeti listájára.

[…]

(2) Ha kiderül, hogy az a külföldi, aki egy Szerződő Fél által kiadott érvényes tartózkodási engedéllyel rendelkezik, beléptetési tilalmat elrendelő figyelmeztető jelzés hatálya alatt áll, a figyelmeztető jelzést kiadó Szerződő Fél konzultál a tartózkodási engedélyt kiadó Szerződő Féllel annak megállapítása végett, hogy van-e elegendő ok a tartózkodási engedély visszavonására.

Ha a tartózkodási engedélyt nem vonják vissza, a figyelmeztető jelzést kiadó Szerződő Fél visszavonja a figyelmeztető jelzést, az érintett külföldit azonban felveheti a nemzeti figyelmeztető jelzésekről vezetett listájára.

[…]”

13. Az SMVE 96. cikkének szövege a következő:

(1) A beléptetési tilalmat elrendelő figyelmeztető jelzés hatálya alatt álló külföldiekkel kapcsolatos adatokat a hatáskörrel rendelkező közigazgatási hatóságok vagy bíróságok által – a nemzeti jogszabályokban megállapított eljárási szabályoknak megfelelően – hozott határozatban elrendelt nemzeti figyelmeztető jelzés alapján viszik be.

(2) A határozatot a közrendet, a közbiztonságot vagy a nemzetbiztonságot fenyegető veszéllyel lehet indokolni, amelyet a külföldi nemzeti területen való jelenléte idézhet elő.

Ilyen helyzet különösen olyan külföldi esetén fordulhat elő:

a) akit legalább egyéves szabadságvesztés-büntetéssel büntetendő bűncselekmény miatt ítéltek el;

[…]

6 A Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló egyezménynek, valamint az 562/2006/EK rendeletnek a hosszú távú tartózkodásra jogosító vízummal rendelkező személyek mozgása tekintetében történő módosításáról szóló, 2010. március 25-i 265/2010/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2010. L 85., 1 o.). Ezt követően az SMVE 25. cikkét hatályon kívül helyezte és felváltotta a határforgalom-ellenőrzés terén a Schengeni Információs Rendszer (SIS) létrehozásáról, működéséről és használatáról, a Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló egyezmény módosításáról, valamint az 1987/2006/EK rendelet módosításáról és hatályon kívül helyezéséről szóló, 2018. november 28-i (EU) 2018/1861 európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2018. L 312., 14. o.).

(3) A határozat azon a tényen is alapulhat, hogy a külföldi ellen vissza nem vont vagy fel nem függesztett, kiutasítással, beléptetés megtagadásával vagy kitoloncolással járó intézkedést hoztak, amely a külföldiek beutazására vagy tartózkodására vonatkozó nemzeti jogszabályok be nem tartása miatt a beutazás vagy – adott esetben – a tartózkodás tilalmáról rendelkezik vagy ezzel jár együtt.”

14. Az SMVE 134. cikke a következőképpen rendelkezik:

„A jelen [e]gyezmény rendelkezései csak annyiban alkalmazhatók, amennyiben összeegyeztethetők a[z] [uniós] joggal.”

b) Az 562/2006/EK rendelet

15. A 2013. június 26-i 610/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelettel[7] módosított, a személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) létrehozásáról szóló, 2006. március 15-i 562/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet[8] 5. cikkének (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„A tagállamok területén történő, bármely 180 napos időszakban 90 napot meg nem haladó tervezett tartózkodás esetén, figyelembe véve a megelőző 180 napos időszak minden egyes tartózkodási napját, a harmadik országok állampolgáraira a következő beutazási feltételek vonatkoznak:

a) aki[k] […] érvényes határátlépésre feljogosító úti okmánnyal rendelkez[ne]k;

[…]

d) nem állnak beutazási tilalmat elrendelő figyelmeztető jelzés hatálya alatt a SIS-ben;

e) nem jelentenek veszélyt a tagállamok közrendjére, belső biztonságára, közegészségügyére vagy nemzetközi kapcsolataira, különösen nem állnak a tagállamok nemzeti adatbázisaiban szereplő ugyanezen okok miatt beutazási tilalmat elrendelő figyelmeztető jelzés hatálya alatt.”

B. A svéd jog

16. A 2005. szeptember 29-i utlänningslagen (a külföldiekről szóló törvény)[9] 2. fejezetének 1. §-ában előírja:

„A Svédországba belépő vagy ott tartózkodó külföldinek útlevéllel kell rendelkeznie.”

7 HL 2013. L 182.,1. o.; helyesbítések: HL 2014. L 225., 91. o.; HL 2017. L 40., 78. o.; a továbbiakban: CFS. E rendeletet 2016. április 12-i hatállyal hatályon kívül helyezte a személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) létrehozásáról szóló, 2016. március 9-i (EU) 2016/399 európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2016. L 77., 1. o.). Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat nem tünteti fel, hogy az érdekelt a tartózkodási engedély megújítása iránti kérelmét mikor nyújtotta be, ily módon az időbeli hatály tekintetében kétség merül fel az alkalmazandó rendeletet illetően. A jelen indítványban a CFS rendelkezéseit az 562/2006 rendelettel módosított változatukban vizsgálom, mivel a kérdést előterjesztő bíróság az előzetes döntéshozatalra utaló határozatában kifejezetten hivatkozik e rendeletre. Szeretném azonban jelezni, hogy az említett rendelet itt értelmezni kért 5. cikke (1) bekezdésének a) pontja változtatás nélkül szerepel a 2016/399 rendelet 6. cikke (1) bekezdésének a) pontjában.

8 HL 2006. L 105., 1. o.; helyesbítés: HL 2015. L 57., 19. o.

9 SFS 2005., 716. sz.

17. E törvény 5. fejezetének 3. §-a a következőképpen rendelkezik:

„A 17–17b. §-ok rendelkezéseire is figyelemmel tartózkodási engedélyt kell kiadni:

1. minden külföldi állampolgárnak, akinek házastársa vagy élettársa belföldi illetőségű vagy svédországi tartózkodási engedéllyel rendelkezik,

[…]”

18. Az említett törvény 5. fejezete 16. §-ának első bekezdése értelmében:

„Az a külföldi, aki a 8. § értelmében családi kapcsolataira tekintettel ideiglenes tartózkodási engedélyt kapott, csak akkor kaphat újabb ideiglenes vagy állandó tartózkodási engedélyt ezen az alapon, ha a szóban forgó kapcsolatok továbbra is fennállnak.”

19. A külföldiekről szóló törvény 5. fejezete 17a. §-ának első és második bekezdése szerint:

„A 3. cikk szerinti esetekben a tartózkodási engedély kiadása megtagadható:

1. szándékosan tett, hamis nyilatkozatok vagy olyan körülmények szándékos elhallgatása esetén, amelyek jelentőséggel bírnak a tartózkodási engedély megszerzése szempontjából; [vagy]

2. a külföldi pusztán abból a célból történő örökbefogadása, vele való házasságkötés vagy együttélés esetén, hogy a külföldi tartózkodási engedélyre jogosulttá váljon; vagy

3. ha a külföldi fenyegetést jelent a közrendre és a közbiztonságra.

A tartózkodási engedély kiadása megtagadható a 3. cikk első bekezdésének 1. pontja és 2. pontjának b) alpontja szerinti helyzetekben is, ha:

1. a házastársak vagy élettársak nem élnek együtt, illetve ez nem áll szándékukban; [vagy]

2. azon személy, akivel fennálló kötődésre hivatkoznak, vagy a tartózkodási engedélyt kérelmező külföldi mással áll házastársi vagy élettársi viszonyban, vagy

3. a házastársak, illetve élettársak egyike tizennyolc évnél fiatalabb.”

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

20. A gambiai állampolgár,[10] aki Svédországban él. Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatban nem pontosított időpontban ideiglenes tartózkodási engedélyt kapott abból a célból, hogy a svéd állampolgárságú feleségéhez csatlakozzon. E kérelemnek az érdekelt Svédországba való beutazása előtt helyt adtak. A kérdést előterjesztő bíróság hangsúlyozza, hogy észszerű azt feltételezni, hogy ebben az időpontban az illetékes nemzeti hatóságok az érdekelt személyazonosságát igazoltnak tekintették, és hogy útlevele megfelelt a svéd szabályozás által előírt követelményeknek.

10 A gambiai állampolgároknak a külső határok átlépésekor vízumkötelezettség alá eső, illetve az e kötelezettség alól mentes harmadik országbeli állampolgárok országainak felsorolásáról szóló, 2001. március 15-i 539/2001/EK tanácsi rendelet (HL 2001. L 81, 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 4. kötet, 65. o.) 1. cikkének (1) bekezdése értelmében a tagállamok külső határainak átlépésekor vízummal kell rendelkezniük.

A. A tartózkodási engedély megújítása iránti kérelemnek a bevándorlási hivatal általi elbírálása

21. A az előzetes döntésre utaló határozatban nem pontosított időpontban a tartózkodási engedélyének megújítása iránt kérelmet nyújtott be a bevándorlási hivatalhoz. A kérdést előterjesztő bíróság szerint a bevándorlási hivatal elutasította ezt a kérelmet (a továbbiakban: vitatott határozat) többek között azzal az indokkal, hogy A személyazonossága nem volt igazolt. [11]

22. E kérelem elbírálása során a bevándorlási hivatalt arról értesítette a norvég rendőrség, hogy az érdekelt Norvégiában több személyazonosságot is használt: először (hamis útlevél alapján) B, 1975. augusztus 18-án született gambiai állampolgárét, majd C, 1982. december 12-én született, okmányokkal nem rendelkező menedékkérőét, végül (egy házkutatás során fellelt másik útlevél alapján) D, 1980. augusztus 8-án született gambiai állampolgárét. Utóbbi személyként azonosítva ítélték az érdekeltet 120 nap szabadságvesztéssel járó büntetésre Norvégiában kábítószer (kokain) birtoklásával és értékesítésével kapcsolatos bűncselekmény miatt. Szintén ezen személyazonosság alatt határozatot hoztak az érdekelt Norvégia területéről történő kiutasításáról, amely végleges beutazási és tartózkodási tilalomról, valamint a SIS-ben rögzítendő figyelmeztető jelzésről is rendelkezett. E rendszerben D néven, 1980. augusztus 8-i születési dátummal, gambiai állampolgárként azonosították.

23. Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból kitűnik, hogy ez utóbbi személyazonosság alatt, még Dakarban (Szenegál) való tartózkodása idején nyújtott be az érdekelt tartózkodási engedély iránti kérelmet, amelyet a svéd hatóságok megvizsgáltak. E kérelmet elutasították, mivel érdekházasságon alapult.

B. A kérdést előterjesztő bírósághoz benyújtott fellebbezés

24. Előzetes döntéshozatalra utaló határozatában a Förvaltningsrätten i Malmö, migrationsdomstolen (malmői bevándorlásügyi közigazgatási bíróság) azon követelményekre vonatkozóan vár felvilágosítást, amelyeket az uniós jog olyan harmadik országbeli állampolgár személyazonosságának megállapításával kapcsolatban támaszt, aki már tagállami területen tartózkodva, nem védelmi vagy humanitárius okból nyújt be tartózkodási engedély iránti kérelmet.

25. Először is, a kérdést előterjesztő bíróság tisztázza, hogy a svéd jogszabályok alapján az ilyen tartózkodási engedély kiadásának előfeltétele, hogy a harmadik országbeli állampolgár személyazonossága egyértelműen megállapítást nyerjen, ami a gyakorlatban a tartózkodási engedély időtartamára szóló, érvényes útlevél bemutatását feltételezi. A külföldiekről szóló törvény egyedül azt írja elő, hogy útlevéllel kell rendelkezni, más kötelezettséget nem támaszt. A kérdést előterjesztő bíróság ugyanakkor kiemeli, hogy e szabály alól egy kivétel van, olyan harmadik országok állampolgárai által benyújtott kérelmek esetében, amelyek nem adnak ki elfogadható személyi okmányokat.

26. Másodszor, a kérdést előterjesztő bíróság a nemzeti ítélkezési gyakorlatra hivatkozik az uniós jog értelmezésével kapcsolatos kétségek szemléltetése érdekében.

27. Először a Migrationsöverdomstolen (bevándorlásügyi felsőbíróság, Svédország) 2011. május 12-i MIG 2011:11. sz. ítéletében a Svéd Királysággal – például családegyesítés, illetve tanulmányok vagy keresőtevékenység folytatása révén – fennálló kapcsolat alapján, határozott időre szóló tartózkodási engedély kiadásával kapcsolatban megállapította, hogy az SMVE-ben, illetve a CFS-ben előírt kötelezettségvállalások teljesítése érdekében meg kell követelni, hogy a harmadik országbeli állampolgár személyazonossága egyértelműen megállapítást nyerjen.

11 Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat nem jelöli meg a vitatott határozat meghozatalának dátumát.

28. Másodszor, a Förvaltningsrätten i Stockholm, migrationsdomstolen (stockholmi bevándorlásügyi közigazgatási bíróság, Svédország) kimondta, hogy a 2016. június 22-i lag om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige (a svédországi tartózkodási engedély megszerzése lehetőségének ideiglenes korlátozásáról szóló törvény)[12] 16f. cikkében foglalt rendelkezések ellentétesek az SMVE és a CFS rendelkezéseivel, amennyiben akkor is lehetővé teszik a tartózkodási engedély kiadását, ha a harmadik országbeli állampolgár személyazonossága bizonytalan, és nem képes az általa bejelentett személyazonosságot valószínűsíteni.

29. Végezetül, harmadszor, a Migrationsöverdomstolen (bevándorlásügyi felsőbíróság) kimondta, hogy a 2011. május 12-i MIG 2011:11 ítéletében megfogalmazott elvek csak a schengeni térségen kívül tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok által benyújtott tartózkodási engedély iránti kérelmekre vonatkoznak. Ezenkívül, hatályon kívül helyezte a Förvaltningsrätten i Stockholm, migrationsdomstolen (stockholmi bevándorlásügyi közigazgatási bíróság) jelen indítvány előző pontjában hivatkozott ítéletét, és jóváhagyta a bizonyítási tehernek az ideiglenes korlátozásokról szóló törvény 16f. cikkében foglalt mérséklését. Ily módon lehetővé tette, hogy a már tagállami területen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárnak a középiskolai oktatás második ciklusában folytatott tanulmányai céljából tartózkodási engedélyt adjanak ki még akkor is, ha személyazonossága bizonytalan, és nem képes az általa bejelentett személyazonosságot valószínűsíteni.

30. A kérdést előterjesztő bíróság ebben az összefüggésben teszi fel azt a kérdést, hogy megköveteli-e az uniós jog, és közelebbről az SMVE és a CFS rendelkezései azt, hogy a harmadik országbeli állampolgár személyazonosságát egyértelműen igazolja, amikor – már tagállami területen tartózkodva – nem védelmi vagy humanitárius okra alapozott tartózkodási engedély iránti kérelmet terjeszt elő.

C. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

31. A fent kifejtett megfontolásokra figyelemmel a Förvaltningsrätten i Malmö – Migrationsdomstolen (malmői bevándorlásügyi közigazgatási bíróság) úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

„1) Abban az esetben, ha a kérelem benyújtójának személyazonossága nem egyértelmű, a nem védelmi vagy humanitárius okból, Svédországban benyújtott kérelmen alapuló tartózkodási engedély megadása ellentétes-e a[z] [SVME] rendelkezéseivel, ideértve különösen a SIS bejegyzéseinek rendszeres ellenőrzését is, valamint a [CFS] rendelkezéseivel, ideértve különösen az abban foglalt azon követelményt, hogy az illetőnek érvényes útlevéllel kell rendelkeznie?

2) Amennyiben igen, a személyazonosság meghatározása alóli kivételre irányadó lehet-e a nemzeti szabályozás vagy ítélkezési gyakorlat?

3) Amennyiben a [második kérdésre] nemleges választ kell adni, az uniós jog biztosít-e eltérési lehetőséget, és ha igen, milyet?”

32. A, a bevándorlási hivatal, a svéd, a holland és a lengyel kormány, valamint az Európai Bizottság terjesztett elő írásbeli észrevételeket.

33. A 2020. március 18-ára kitűzött tárgyalás törlését követően – az előadó bíróval egyetértésben – az a döntés született, hogy a Bíróság eljárási szabályzata 62. cikkének (1) bekezdése alapján kérdéseket intéznek a felekhez, amelyekre A, a bevándorlási hivatal, a svéd kormány és a Bizottság a megjelölt határidőn belül írásban válaszolt.

12 SFS 2016., 752. sz., a továbbiakban: ideiglenes korlátozásokról szóló törvény.

IV. Elemzés

34. Mielőtt belefognék az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések vizsgálatába, úgy vélem, hasznos néhány előzetes észrevételt tennem.

A. Előzetes észrevételek

35. Az első észrevétel a kérdést előterjesztő bíróság által feltett kérdések tárgyát érinti.

36. A kérdést előterjesztő bíróság első kérdésével lényegében arra kíván választ kapni a Bíróságtól, hogy az SMVE, illetve a CFS rendelkezéseivel ellentétes-e, hogy egy tagállam a területén tartózkodó harmadik országbeli állampolgár részére, annak kérelmére – nem védelmi vagy humanitárius okból – tartózkodási engedélyt adjon ki anélkül, hogy az személyazonosságát egyértelműen igazolná. Adott esetben, a kérdést előterjesztő bíróság azt kívánja megtudni, mennyiben térhet el a tagállam azon főszabálytól, hogy a személyazonosságot meg kell állapítani (második kérdés), továbbá azt, hogy az uniós jog engedhet-e kivételt e főszabály alól (harmadik kérdés).

37. Amint az az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból kitűnik, e kérdések állnak egy jogalkalmazási vita középpontjában Svédországban. Érdekes megjegyezni ugyanis, hogy a jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem jelentős hasonlóságokat mutat azzal a kérelemmel, amelyet a Förvaltningsrätten i Göteborg, migrationsdomstolen (göteborgi bevándorlásügyi közigazgatási bíróság, Svédország) 2018. augusztus 10-én nyújtott be, majd néhány héttel később visszavont.[13] E kérelem lényegében az ideiglenes korlátozásokról szóló törvény 16f. cikkében foglalt azon rendelkezéseknek az SMVE és a CFS rendelkezéseivel való összeegyeztethetőségére vonatkozott, amelyek enyhítik a középiskolai oktatás második ciklusában tanulmányokat folytatni kívánó harmadik országbeli állampolgár személyazonosságának igazolására vonatkozó követelményeket a jelen indítvány 28. és 29. pontjában kifejtettek szerint.[14]

38. Kétségtelen, hogy a jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem különbözik a korábban benyújtottól, mivel azon általános jogi szabály megengedhetőségére vonatkozik, amely – éppen ellenkezőleg – azt követeli meg, hogy a tartózkodási engedély kérelmezőjének személyazonossága egyértelműen megállapításra kerüljön, a gyakorlatban a tartózkodási engedély időtartamára érvényes útlevél bemutatásával. Mindazonáltal mindkét ügy az uniós jog azon rendelkezéseinek értelmezésére vonatkozik, amelyek a bizonyítás megkövetelt szintjével kapcsolatban relevánsak olyan harmadik országbeli állampolgár személyazonosságának megállapítása szempontjából, aki tartózkodási engedély iránti kérelmet (C-526/18. sz. ügy) vagy tartózkodási engedély megújítása iránti kérelmet (C-193/19. sz. ügy) nyújt be azon tagállam területén, ahol tartózkodik.

13 A Bíróság elnökének az AA ügy törlését elrendelő 2018. október 23-i végzése (C-526/18, nem tették közzé, EU:C:2018:894).

14 A kérdések a következők voltak: „1) A[z] [SMVE] vagy a [CFS] rendelkezéseivel ellentétesek-e az olyan nemzeti jogi rendelkezések, mint amelyek [az ideiglenes korlátozásokról szóló törvény] 16f. cikkében szerepelnek, és amelyek úgy rendelkeznek, hogy a középiskolai oktatás második ciklusában folytatott tanulmányok céljából megadott tartózkodási engedély akkor is kiállítható harmadik országoknak az ország területén tartózkodó állampolgára számára, ha az említett külföldi személyazonossága bizonytalan, és a külföldi nem képes az általa bejelentett személyazonosságot valószínűsíteni? 2) Amennyiben megállapításra kerül, hogy ilyen helyzetben a schengeni vívmányok olyan követelményt tartalmaznak, amely szerint a személyazonosságot bizonyossággal meg kell határozni, vagy azt valószínűsíteni kell, [a harmadik országok illegálisan [helyesen: jogellenesen] tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról szóló, 2008. december 16-i 2008/115/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2008. L 348., 98. o.)] vagy valamely más uniós jogszabály rendelkezései értelmezhetők-e úgy, hogy azok eltérést engednek a személyazonosságot érintő, fent említett követelménytől?”

39. Az összefüggéseken túl, amelyekbe a jelen ügy illeszkedik, emlékeztetek arra, hogy az állandó ítélkezési gyakorlattal összhangban, a Bíróságnak nem az a feladata, hogy tanácsadói véleményeket fogalmazzon meg általános vagy hipotetikus kérdésekről, hanem az, hogy uniós szabályokat értelmezzen valamely jogvita tényleges megoldásához szükséges válaszadás érdekében.[15] Így vizsgálatomban olyan harmadik országbeli állampolgár helyzetére összpontosítok majd, aki – A-hoz hasonlóan – a SIS-ben a schengeni térségbe történő beutazási tilalmat elrendelő figyelmeztető jelzés hatálya alatt áll, és aki családegyesítési célú tartózkodási engedélyének megújítását kérelmezi.

40. A második észrevétel a kérdést előterjesztő bíróság által nyújtott pontosítások és a Bíróság felekhez intézett kérdéseire adott válaszok tartalmára vonatkozik.

41. E pontosításokból és e válaszokból kitűnik, hogy A személyes helyzete, különösen a Svédországban fenntartott családi kapcsolatai vonatkozásában nagymértékű változáson ment keresztül a vitatott határozat meghozatala óta. A Bíróság és a kérdést előterjesztő bíróság közötti feladatmegosztásra figyelemmel a megállapítások kialakítása során adottnak veszem, hogy A ezen határozat meghozatalának napján kérelmezte tartózkodási engedélyének megújítását, egy svéd állampolgárral való családegyesítés címén, amint azt az előzetes döntéshozatalra utaló határozat kifejezetten megállapítja, és e megállapítást a felek egyike sem vitatja. Azt is adottnak veszem, hogy e kérelem elbírálása során a bevándorlási hivatal azon tényt is figyelembe vette, hogy A két norvég gyermek apja, és norvég állampolgárságú anyjukkal – mindannyian Svédországban tartózkodtak – kapcsolatot tartott fenn.

42. Az említett pontosításokból és válaszokból az is kitűnik, hogy a vitatott határozatban az első családi kapcsolatot, amely egy svédországi állampolgárral kötött házasságból eredt, nem találták hitelesnek. A második, az A-nak a gyermekeivel, illetve a gyermekek anyjával fennálló kapcsolatát – úgy tűnik – nem találták ténylegesnek, így az érdekelt svéd területről történő kiutasításának nem volt semmilyen akadálya.[16] Ezen iratokból az is kitűnik, hogy a vitatott határozat meghozatala óta A elvált a svéd állampolgártól, a norvég állampolgárságú gyermekei pedig anyjukkal együtt elhagyták Svédországot és Norvégiába költöztek.

B. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekről

43. A kérdést előterjesztő bíróság az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésével lényegében arra vár választ a Bíróságtól, hogy az uniós joggal, és különösen az SMVE 25. cikkének (1) bekezdésével, valamint a CFS 5. cikke (1) bekezdésének a) pontjával ellentétes-e az, hogy valamely tagállam nem védelmi vagy humanitárius okból tartózkodási engedélyt adjon ki olyan harmadik országbeli állampolgárnak, aki az engedélyt azon tagállam területén kérelmezi, ahol tartózkodik, és személyazonosságát nem igazolja egyértelműen.

44. Másként fogalmazva, és az alapeljárás tényállására figyelemmel, a kérdés az, hogy az uniós jog megköveteli-e – és ha igen, milyen mértékben – azon harmadik országbeli állampolgár személyazonosságának megállapítását, aki családegyesítési célból megszerzett tartózkodási engedélyének megújítását kérelmezi.

15 2018. december 10-i Wightman és társai ítélet (C-621/18, EU:C:2018:999, 28. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

16 A Bíróság elé terjesztett kérdés nem az érdekelt svéd területről történő kiutasítására vonatkozik. Tényleges családi kapcsolat hiányában és csalás esetén ugyanis a 2008/115 irányelvben előírt rendelkezések alkalmazásának lenne helye, mert ez esetben az érdekelt ezen irányelv 3. cikkének (2) bekezdése értelmében „illegálisan [helyesen: jogellenesen] tartózkodna” az Unió területén. E rendelkezés értelmében ugyanis „illegálisan [helyesen: jogellenesen] tartózkodik” az a harmadik országbeli állampolgár valamely tagállam területén, aki a CFS 5. cikkében meghatározott beutazási feltételeknek vagy az adott tagállamban érvényes egyéb beutazási, tartózkodási vagy letelepedési feltételeknek nem vagy már nem felel meg.

45. Ahhoz, hogy a kérdést előterjesztő bíróság számára hasznos válasszal lehessen szolgálni, először azt a kérdést is meg kell vizsgálni, hogy a tagállam az ilyen tartózkodási engedély kiadását kötheti-e a tartózkodási engedély időtartamára érvényes útlevél bemutatásához. Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból kitűnik ugyanis, hogy a svéd szabályozás ilyen, a kérelmező személyazonosságának egyértelmű igazolására alkalmas okmány bemutatását írja elő.

46. Másodszor, mivel családegyesítés címén benyújtott tartózkodási engedély iránti kérelemről van szó, úgy vélem, hogy a kérdést a 2003/86 irányelv fényében is vizsgálni szükséges, különösen azon szabályok és elvek tekintetében, amelyeket ezen irányelv az érintett családtag személyazonosságának bizonyítására vonatkozóan tartalmaz.

47. A szóban forgó eset magától értetődően az SMVE 25. cikke rendelkezéseinek hatálya alá tartozik, amelyeket a kérdést előterjesztő bíróság kifejezetten megnevez előzetes döntéshozatalra utaló határozatában, mivel A Svédországban családegyesítés címén megszerzett tartózkodási engedélyének megújítása iránt nyújtott be kérelmet úgy, hogy a norvég hatóságok a rá vonatkozó beutazási tilalmat elrendelő figyelmeztető jelzést vittek be a SIS-be.

48. Mindazonáltal ügyelni kell az uniós jog valamennyi releváns rendelkezésének egységes alkalmazására is. Ennek érdekében az SMVE-ben a harmadik országbeli állampolgárok tartózkodására vonatkozóan meghatározott feltételeknek az uniós jog követelményeire figyelemmel kell lenniük. Ahogyan a Bíróság ítélkezési gyakorlata mutatja, e szabályoknak egymással kölcsönhatásban kell állniuk.[17] Az Amszterdami Szerződéshez csatolt, a schengeni vívmányoknak az Európai Unió keretébe történő beillesztéséről szóló jegyzőkönyv[18] harmadik preambulumbekezdésében így fogalmaz: „a schengeni vívmányok rendelkezései csak akkor és annyiban alkalmazhatók, ha és amennyiben azok az európai uniós joggal összeegyeztethetők”.[19] Az említett jegyzőkönyv 1. cikke pontosítja, hogy a megerősített együttműködést az Unió intézményi és jogi keretén belül kell folytatni, a Szerződés tiszteletben tartása mellett. A 265/2010 rendelet szintén egyértelműen kimondja (8) preambulumbekezdésében, hogy alkalmazása „nem érinti a tagállamoknak azt a kötelezettségét, hogy tartózkodási engedélyeket adjanak ki a harmadik országok állampolgárainak bizonyos más uniós jogi eszközökben – így a […] 2003/86 irányelvben – meghatározott csoportjai részére”.

49. Márpedig a szóban forgó ügy azon feltételekre vonatkozik, amelyektől a tagállamok a harmadik országbeli állampolgár által családegyesítési céllal kérelmezett tartózkodási engedély kiadását és különösen annak megújítását függővé tehetik. Bár e tartózkodási engedély eredeti indoka A-nak egy svéd állampolgárral létesített családi kapcsolata volt, a későbbiekben a kérelem A-nak egy norvég állampolgárral és közös norvég állampolgárságú gyermekeikkel fennálló családi kapcsolatán alapult.

50. Az állandó ítélkezési gyakorlattal összhangban emlékeztetek arra, hogy a Bíróság hatáskörrel rendelkezik arra, hogy tájékoztassa a kérdést előterjesztő bíróságot minden olyan, az uniós jog értelmezésére vonatkozó szempontról, amely lehetővé teheti számára a nemzeti jogi rendelkezések vagy nemzeti gyakorlat uniós jogszabályokkal való összeegyeztethetőségének az előtte folyamatban lévő jogvita elbírálása céljából történő értékelését.[20]

17 Szemléltetésképp lásd: 2006. január 31-i Bizottság kontra Spanyolország ítélet (C-503/03, EU:C:2006:74), és 2019. december 12-i E. P. (Közrendre jelentett veszély) ítélet (C-380/18, EU:C:2019:1071). E kölcsönhatást az egyéb végrehajtási szabályok – úgy, mint az az SMVE által felállított Végrehajtó Bizottságnak a „külföldi” fogalmának meghatározásáról szóló, 1996. április 18-i nyilatkozata (HL 2000. L 239., 458. o.), illetve még a SIRENE-kézikönyv módosításáról szóló, 201 l. július 1-i 2011/406/EU bizottsági végrehajtási határozat (HL 2011. L 186., 1. o.) (a melléklet 4.7 pontja) – is jól szemléltetik.

18 HL 1997. C 340., 93. o.

19 E jegyzőkönyv itt átveszi az SMVE 134. cikkének szövegét.

20 Lásd: 2020. április 8-i Bizottság kontra Lengyelország végzés (C-791/19 R, EU:C:2020:277, 74. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

51. A bevándorlási hivatal, valamint a svéd kormány a Bíróság kérdéseire adott válaszaikban kifejtik, hogy a 2004/38/EK irányelv[21] értelmezése nem releváns azon kérdés megválaszolása szempontjából, hogy A kaphat-e tartózkodási engedélyt a szóban forgó nemzeti szabályozás alapján. Megjegyzik, hogy ezen irányelvet a svéd jogba a külföldiekre vonatkozó törvény egy másik fejezetébe ültették át, azaz nem az 5. fejezetbe, amelyhez a szóban forgó nemzeti szabályozás kapcsolódik, hanem a 3. fejezetbe, továbbá nem a tartózkodási engedély – amint jelen ügyben is –, hanem a tartózkodási jog megszerzésének feltételeire vonatkozik. A bevándorlási hivatal szerint a jelen ügyben szóban forgó tartózkodási engedélyre vonatkozó rendelkezések szempontjából tehát teljesen irrelevánsak a 2004/38 irányelv rendelkezései, amely álláspontot a nemzeti ítélkezési gyakorlat is megerősíti.

52. Ezzel szemben, A kivételével az összes fél rámutat arra, hogy a 2003/86 irányelvnek a belső jogrendbe történő átültetése során a Svéd Királyság a szóban forgó nemzeti jogszabályban előírt rendelkezéseknek – állampolgárságuktól függetlenül – valamennyi, Svédországban tartózkodó személyre történő alkalmazását választotta. A svéd kormány által benyújtott észrevételekkel összhangban a kérdést előterjesztő bíróság ily módon elismerte, hogy olyan esetben, amikor az érdekelt egy svéd állampolgárral, valamint svéd területen tartózkodó norvég állampolgárokkal fenntartott kapcsolatára is hivatkozik, a 2003/86 irányelv rendelkezéseinek a Bíróság ítélkezési gyakorlata értelmében vett közvetlen és feltétlen alkalmazását a nemzeti jog lehetővé tette.[22]

53. Mindezek fényében úgy vélem, hogy az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdéseket nem csupán az SMVE és a CFS releváns rendelkezései, hanem a 2003/86 irányelv rendelkezései tekintetében is meg kell vizsgálni.

1. Harmadik országbeli állampolgár schengeni térségbe történő beutazásának a CFS 5. cikkében foglalt feltételei

54. A CFS célja – 1. cikkének második bekezdése értelmében –, hogy meghatározza a schengeni térség külső határait átlépő személyek ellenőrzésére irányadó szabályokat.[23]

55. Noha a CFS 5. cikke (1) bekezdésének a) pontja, amely rendelkezésre a kérdést előterjesztő bíróság hivatkozik, harmadik országok állampolgárai számára előírja annak kötelezettségét, hogy „érvényes, a határ átlépésére jogosító úti okmánnyal […] rendelkez[ze]nek”, e feltétel a schengeni térségbe történő beutazásra és a „90 napot meg nem haladó időtartamú” tartózkodásra vonatkozik. E rendelkezés tehát nem szabályozza az olyan harmadik országbeli állampolgár helyzetét, mint A, aki már valamely tagállam – a jelen esetben Svédország – területén tartózkodik és családegyesítés céljából már korábban tartózkodási engedélyt adtak ki részére.[24] A Bíróság ítélkezési gyakorlatából kitűnik, hogy a CFS 5. cikke azokra a harmadik országbeli állampolgárokra alkalmazandó, akiknek *a priori* nincs kapcsolatuk az Unió területével, és akik kapcsán a Bíróság kimondta, hogy nem illeti meg őket alapvető jogként az egy meghatározott államba való beutazás vagy ott-tartózkodás joga.[25]

56. Mindezekből az következik, hogy a CFS 5. cikke (1) bekezdésének a) pontja nem az A esetében alkalmazandó releváns rendelkezés, és az alapján a kérdést előterjesztő bíróság kérdéseit nem lehet megválaszolni.

21 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 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.).

22 2019. március 13-i E. ítélet (C-635/17, EU:C:2019:192, 35–37. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

23 A 2016/399 rendelet 1. cikkével kapcsolatban lásd, analógia útján: 2020. február 5-i J. és társai (Tengerészek felvétele Rotterdam kikötőjébe) ítélet (C-341/18, EU:C:2020:76, 30. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

24 Lásd: 2009. október 22-i Zurita García és Choque Cabrera ítélet (C-261/08 és C-348/08, EU:C:2009:648, 45. pont).

25 Lásd: 2006. június 27-i Parlament kontra Tanács ítélet (C-540/03, EU:C:2006:429, 53. pont).

2. A SIS-ben beutazási tilalmat elrendelő figyelmeztető jelzés hatálya alatt álló harmadik országbeli állampolgár tartózkodási engedélyének kiadására vonatkozó, az SMVE 25. cikkének (1) bekezdésében rögzített feltételek

57. A kérdést előterjesztő bíróság az SMVE 25. cikkének (1) bekezdésében foglalt rendelkezések értelmezését is kéri.

58. Megjegyzem, hogy ez a rendelkezés abban az esetben alkalmazandó, amikor valamely szerződő állam egy harmadik országbeli állampolgár részére tartózkodási engedély *kiadását mérlegeli*.[26] Ellenkező utalás hiányában úgy vélem, hogy e rendelkezés a tartózkodási engedély megújítása iránti kérelem esetére is irányadó, mivel e kérelmet akkor nyújtják be, mikor a harmadik országbeli állampolgár már a szerződő állam területén tartózkodik. A 2018/1861 rendelet 27. cikke, amely az SMVE 25. cikke (1) bekezdésének helyébe lépett, egyébiránt úgy fogalmaz, hogy „[h]a egy tagállam tartózkodási engedély […] *megadását vagy meghosszabbítását* mérlegeli”.[27]

59. Másfelől az SMVE 25. cikk (1) bekezdése nem azon jogi feltételek meghatározására irányul, amelyeknek egy tagállamba történő beutazáskor a SIS-ben beutazási tilalmat elrendelő figyelmeztető jelzés hatálya alatt álló harmadik országbeli állampolgárnak eleget kell tennie ahhoz, hogy a kérelmezett tartózkodási engedélyt megkapja.

60. E rendelkezés kizárólagos célja az, hogy a szerződő államok közötti összefogott és összehangolt fellépésen alapuló mechanizmust hozzon létre az olyan helyzetek megelőzése érdekében, amelyekben ugyanazon harmadik országbeli állampolgár tekintetében az egyik szerződő állam a SIS-ben beutazási tilalmat elrendelő figyelmeztető jelzést ad ki (a továbbiakban: figyelmeztető jelzést kiadó állam), ezzel párhuzamosan egy másik szerződő állam pedig megadja részére a tartózkodási engedélyt (a továbbiakban: megkeresett állam vagy az engedélyt megadó állam). Az említett rendelkezés hasonlít a 2008/115 irányelv 6. és 11. cikkének együttesen értelmezett rendelkezéseire, amelyek ugyanilyen feltételek mellett azon helyzetek megelőzésére szolgálnak, amelyekben ugyanazon harmadik országbeli állampolgár tekintetében egy tagállam által elrendelt beutazási tilalom van érvényben, miközben egy másik tagállam megadta számára a tartózkodási engedélyt.

61. Először is, az SMVE 25. cikke (1) bekezdésének első albekezdése minden tartózkodási engedély kiadását megelőző kötelezettségként előírja, hogy a SIS-ben rendszeres keresést végezzenek. Ezen kötelezettséget, amelyet a kérdést előterjesztő bíróság kifejezetten említ kérdésében, a 265/2010 rendelet vezette be. E kötelezettségnek lehetővé kell tennie minden szerződő állam számára, amelyhez tartózkodási engedély iránti kérelmet nyújtottak be, hogy tudomást szerezzen arról, ha az érintett harmadik országbeli állampolgárra vonatkozóan a SIS-ben beutazási tilalmat elrendelő figyelmeztető jelzést adott le valamely másik szerződő állam.[28]

62. Az SMVE 96. cikkének értelmében ugyanis, az ilyen jelzés a közrendet fenyegető veszéllyel indokolható, amennyiben a külföldit legalább egy év szabadságvesztés-büntetéssel büntetendő bűncselekmény miatt elítélték (a (2) bekezdés a) pontja), vagy ha a külföldi ellen intézkedést hoztak a külföldiek beutazására vagy tartózkodására vonatkozó nemzeti jogszabályok megsértése miatt (a (3) bekezdés). Az ilyen jelzés a schengeni térség egészére kiterjedő beutazási tilalmat von maga után és

26 Ezzel szemben, az SMVE 25. cikkének (2) bekezdése azt az esetet érinti, amikor a szerződő állam *a tartózkodási engedély visszavonását mérlegeli*. E rendelkezés értelmezését illetően lásd: 2018. január 16-i E ítélet (C-240/17, EU:C:2018:8).

27 Kiemelés tőlem.

28 A harmadik országbeli állampolgárok tekintetében beutazási és tartózkodási tilalmat elrendelő figyelmeztető jelzésekre vonatkozó feltételeket a Schengeni Információs Rendszer második generációjának (SIS II) létrehozásáról, működtetéséről és használatáról szóló, 2006. december 20-i 1987/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2006. L 381., 4. o.; helyesbítés: HL 2015. L 23., 19. o.) 20–30. cikke tartalmazza.

kizárja a vízumhoz jutás lehetőségét.[29] Ebből következően az SMVE-ben meghatározott mechanizmus alapján az A-hoz hasonló személy főszabály szerint nem juthatna vízumhoz a schengeni térségen belül. Márpedig az SMVE 25. cikkének (1) bekezdése szerinti mechanizmus nem eredményezi a tartózkodási engedély iránti kérelem szisztematikus elutasítását.

63. Másodszor, az SMVE 25. cikke (1) bekezdésének első albekezdése szabályozza azt az esetet, amikor egy harmadik országbeli állampolgárra vonatkozóan a SIS-ben beléptetési tilalmat elrendelő figyelmeztető jelzést adtak ki.

64. E rendelkezés a jelzést kiadó állammal való előzetes konzultációs mechanizmust állapít meg arra az esetre, ha a megkeresett állam mindazonáltal, és a jelzés ellenére, e személy részére tartózkodási engedély kiadását mérlegeli.[30] E mechanizmusnak lehetővé kell tennie a megkeresett tagállam számára, hogy tudomást szerezzen azon okokról, amelyek alapján a jelzést kiadták, és meghozhassa a közrendje és közbiztonsága védelme érdekében szükséges esetleges intézkedéseket.[31] A szóban forgó, a 2003/86 irányelv hatálya alá tartozóhoz hasonló helyzetben ez a mechanizmus azt is lehetővé teszi a megkeresett tagállam számára, hogy hozzájusson a tartózkodási engedély egyedi értékelése szempontjából releváns információkhoz. A megkeresett államnak cserébe figyelembe kell vennie a jelzést kiadó állam érdekeit.

65. Ezenkívül az SMVE 25. cikke (1) bekezdésének első albekezdése úgy rendelkezik, hogy azon harmadik országbeli állampolgár számára, akire vonatkozóan jelzést adtak ki, a tartózkodási engedély „alapos” indok alapján, az uniós jogalkotó által nevesítetten „különösen humanitárius okokból vagy nemzetközi kötelezettségvállalásokra tekintettel” adható ki.[32] A „különösen” határozószó alkalmazása azt fejezi ki, hogy az uniós jogalkotó mérlegelési mozgásteret kíván biztosítani a megkeresett állam számára az általa hivatkozható indokok jellege tekintetében. A meghatározó elem az indok alapos volta.[33] A Bizottság 2006. november 6-i ajánlásában[34] pontosította, hogy a „humanitárius ok” kiterjed például arra az esetre, ha a harmadik országbeli állampolgár közeli hozzátartozója súlyos betegségével vagy halálával kénytelen megbirkózni, valamint nemzetközi védelmet kérelmező esetében a „nemzetközi kötelezettségek következtében” fennálló okra.[35]

66. Úgy vélem azonban, hogy az „alapos indok” fogalmát megszorítóan kell értelmezni a figyelmeztető jelzést kiadó állam érdekeinek, valamint a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség tagállamai által kitűzött célok figyelembevétele érdekében. Az az állam ugyanis, amely kiutasítási határozatot hoz, és a schengeni térségbe való beutazás tilalmát rendeli el, nem csupán a saját, illetve az állampolgárainak érdekében cselekszik, hanem a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségben élők biztonsága érdekében is. Márpedig a jelen ügyben fennálló körülmények között

29 Az SMVE 5. cikke (1) bekezdésének alkalmazásában, „[h]árom hónapot meg nem haladó tartózkodás esetén a Szerződő Felek területére történő beutazás annak a külföldinek engedélyezhető, aki teljesíti az alábbi feltételeket […] d) nem áll beléptetési tilalmat elrendelő figyelmeztető jelzés hatálya alatt”, valamint az SMVE 15. cikke alapján a rövidtávú tartózkodásra jogosító vízumok „csak akkor adhatók ki, ha a külföldi megfelel az 5. cikk (1) bekezdése […] d) […] pontjában megállapított beutazási feltételeknek”. Lásd még a 2016/399 rendelet 6. cikke (1) bekezdésének d) pontját, valamint 14. cikkének (1) bekezdését.

30 A 2006. január 31-i Bizottság kontra Spanyolország ítéletben (C-503/03, EU:C:2006:74) a Bíróság kimondta, hogy a szerződő felek között érvényesülő együttműködési elv a schengeni vívmányok alapját képezi, és az elengedhetetlen a schengeni térségen belüli szabad határátlépés következményeként kialakított, a külső határok magas szintű és egyforma ellenőrzésének és felügyeletének biztosítását célzó integrált irányítási rendszer működéséhez (37. pont).

31 Lásd e tekintetben az SMVE 93. és 96. cikkét.

32 E feltétel már nem szerepel a 2018/1861 rendelet 27. cikkében, amely az SMVE 25. cikke (1) bekezdésének helyébe lépett, amint azt a jelen indítvány 6. lábjegyzetében jelzem.

33 Amint azt a Bizottság az írásbeli kérdésekre adott válaszaiban helytállóan megjegyezte, az SMVE 25. cikke (1) bekezdése első albekezdésének svéd nyelvi változata eltér, mivel abban az „i särskilda fall” kifejezés szerepel, amely francia fordításban a „cas particuliers” vagy „cas justifiés” kifejezésnek [magyar fordításban pedig a „különleges esetekben” vagy „indokolt esetek” kifejezésnek] feleltethető meg. Megállapítom ugyanakkor, hogy e rendelkezés nyelvi változatainak többsége a rendelkezés francia nyelvi változatában használt kifejezést alkalmazza. Így van ez többek között a spanyol („motivos serios”), a német („gewichtiger Gründe”), az angol („substantive reasons”), az olasz („motivi seri”), a holland („ernstige redenen”), vagy a finn („painavista syistä”) nyelvi változatokban.

34 A tagállamok illetékes hatóságai által a személyek határokon történő ellenőrzése során használandó közös „Határőrök gyakorlati kézikönyve (Schengeni kézikönyv)” létrehozásáról szóló ajánlás (C(2006) 5186 végleges).

35 Lásd az ajánlás 6.2 és 7.5 pontját.

a tartózkodási engedély megadása az SMVE 25. cikkének (1) bekezdésének megfelelően az A-ra vonatkozóan a SIS-ben kiadott figyelmeztető jelzés visszavonását eredményezné. Emlékeztetek arra, hogy ez a személy tartózkodási jog visszaélésszerű megszerzése céljából hamisított okmányok alapján több személyazonosságot használva már mozgott a schengeni térségen belül, és a belső határellenőrzés eltörlését kihasználva ugyanezt a magatartását más tagállam területén is folytathatja. A szóban forgó érdekek figyelembevétele szempontjából tűnik tehát alapvető jelentőségűnek számomra az „alapos indok" fogalmának megszorító értelmezése. Ebben az összefüggésben úgy vélem, hogy „alaposnak" azon indokok minősülnek, amelyek lehetővé teszik az érintett harmadik országbeli állampolgár számára az Európai Unió Alapjogi Chartájából (a továbbiakban: Charta) eredő jogainak, különösen a családi élet tiszteletben tartásához való jogának (a Charta 7. cikke), valamint a gyermekek jogai (a Charta 24. cikke) tiszteletben tartásának biztosítását lehetővé tevő jogainak gyakorlását. Ez azonban – amint azt a Bizottság az írásbeli kérdésekre adott válaszában hangsúlyozza – azt vonja maga után, hogy a megkeresett tagállam megvizsgálja a hivatkozott családi kapcsolat hitelességét, valódiságát és ténylegességét, valamint mérlegelje az érintett harmadik országbeli állampolgár és a tagállamok érdekeit.

67. Harmadszor, az SMVE 25. cikke (1) bekezdésének második albekezdésében arról rendelkezik, hogy a tartózkodási engedélynek a harmadik országbeli állampolgár részére történő kiadása a figyelmeztető jelzést kiadó államot a jelzés visszavonására kötelezi. Mindazonáltal utóbbinak fennmarad az a lehetősége, hogy ezen állampolgárt felvegye a figyelmeztető jelzésekről vezetett nemzeti listájára.

68. Az SMVE 25. cikke (1) bekezdésének szó szerinti értelmezése alapján kitűnik, hogy e rendelkezés – az egyezmény 5. és 15. cikkétől eltérően – nem határozza meg azon jogi feltételeket, amelyeknek a valamely tagállam területére történő beutazáshoz, illetve ott-tartózkodáshoz egy harmadik országbeli állampolgárnak eleget kell tennie, és amelyek között a személyazonosságának megállapítása helyet kaphatna. Az SMVE 25. cikkének (1) bekezdése azon az előfeltételezésen nyugszik, hogy ezen állampolgár nem felel meg a schengeni térségbe történő beutazás és ott-tartózkodás feltételeit meghatározó szabályoknak, ez az oka annak, hogy figyelmeztető jelzés hatálya alatt áll. E rendelkezéssel az uniós jogalkotónak mindössze az volt a célja, hogy létrehozzon a szerződő államok között egy egyeztetési eljárást arra az esetre, ha valamelyikük el kívánna térni a figyelmeztető jelzés következtében a harmadik állampolgárra vonatkozóan elrendelt beutazási tilalomtól.

69. Az SMVE 25. cikke (1) bekezdésének szövegéből egyáltalán nem következik, hogy a tagállamok meg lennének fosztva a családegyesítési célból harmadik országbeli állampolgár részére kiadott tartózkodási engedély megújításának lehetőségétől pusztán amiatt, mert az érintett személyazonosságát nem állapították meg egyértelműen.

70. E rendelkezés rendszertani és teleologikus értelmezése is a fenti értelmezést erősíti.

71. Az SMVE 25. cikkének (1) bekezdése ugyanis a megfelelő egyensúly biztosítását szolgálja egyrészről a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló, belső határok nélküli térség támasztotta biztonsági követelmények, és másrészről a tagállamokat a migrációs politikájuk tekintetében megillető mérlegelési mozgástér között. A tagállamok bizonyos fokú szabadságot élveznek a jogellenes helyzetben lévő személyek tartózkodási engedélyének megadásával kapcsolatban, ily módon megőrzik a harmadik országbeli állampolgároknak a területükre történő beutazása és ott-tartózkodása feletti ellenőrzés jogát. Amint azt a Bíróság megállapította, a 90 napot meghaladó időtartamú tartózkodási engedélyek kiadása nagyrészt a tagállamok nemzeti jogszabályainak hatálya alá tartozik.[36] Az SMVE 25. cikke (1) bekezdésének célja tehát mindenekelőtt az, hogy egy konzultációs eljárás bevezetésével megteremtse az egyes szerződő államok, a figyelmeztető jelzést kiadó állam és az engedélyt megadó állam érdekei közötti egyensúlyt, és adott esetben tartózkodási engedélyek kiadását csak alapos okból tegye lehetővé.

36 2018. január 16-i E ítélet (C-240/17, EU:C:2018:8, 41. pont).

72. E rendelkezés nem egyedülálló, hiszen egyenértékű rendelkezéseket nemcsak az SMVE-n belül, hanem a 2008/115 irányelvben is találunk.

73. Ily módon a CFS 5. cikke (4) bekezdésének c) pontja felhatalmazza a szerződő államokat arra, hogy – humanitárius okból, nemzeti érdekből vagy nemzetközi kötelezettségek következtében – engedélyezzék az e rendelkezés (1) bekezdésében szereplő beutazási feltételeket nem teljesítő, harmadik országbeli állampolgárok számára, hogy 90 napot meg nem haladó időtartamú tartózkodás céljából beutazzanak az adott szerződő állam területére. Abban az esetben, ha ezen állampolgár a SIS-ben beutazási tilalmat elrendelő figyelmeztető jelzés hatálya alatt áll, a szerződő államnak nincs egyeztetési kötelezettsége, csupán értesítenie kell a többi tagállamot.

74. Hasonlóképpen, a 2008/115 irányelv 11. cikkének (4) bekezdésével együttesen értelmezett 6. cikkének (4) bekezdése lehetőséget ad a tagállamoknak arra, hogy a területükön jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgár számára könyörületességből, humanitárius vagy egyéb okokból bármikor önálló tartózkodási engedélyt vagy tartózkodási jogosultságot biztosítsanak, még abban az esetben is, ha egy másik tagállam ezen személlyel szemben a területre vonatkozó beutazási tilalmat elrendelő határozatot hozott. Erre az esetre vezeti be az uniós jogalkotó a 2008/115 irányelv 11. cikkének (4) bekezdésében foglalt előzetes konzultációs eljárást az SMVE 25. cikkének (1) bekezdésében szabályozott eljárás mintájára.

75. E megfontolásokra tekintettel úgy vélem, hogy az SMVE 25. cikkének (1) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy azzal nem ellentétes, ha egy szerződő állam tartózkodási engedélyt ad ki a területén tartózkodó harmadik országbeli állampolgár kérelmére, még akkor sem, ha ezen állampolgár nem tudja egyértelműen igazolni személyazonosságát és a SIS-ben beutazási tilalmat elrendelő figyelmeztető jelzés hatálya alatt áll, feltéve hogy az engedélyt alapos indok alapján adták meg, és azt megelőzően a figyelmeztető jelzést kiadó szerződő állammal egyeztetést folytattak.

76. Ezt a következtetést ugyanakkor árnyalni kell.

77. Az SMVE 25. cikkének (1) bekezdésében foglalt feltételek ugyanis nem tesznek különbséget egyrészt aszerint, hogy a tartózkodási engedélyt humanitárius okokból, családegyesítési vagy egyéb célból kérelmezik, másrészt aszerint sem, hogy a kérelmet egy tagállam vagy egy szerződő állam hatóságaihoz nyújtják-e be. Következésképpen e cikk nem foglalja magában azokat a feltételeket, amelyeket az uniós jogalkotó a 2003/86 irányelv 5. cikkének (2) bekezdésében kifejezetten felsorol arra az esetre vonatkozóan, ha a tartózkodási engedély iránti kérelmet az egyik tagállamban, családegyesítési célból nyújtják be. Ennélfogva, az előzetes észrevételeimben már kifejtett okokból, a fenti rendelkezéseket ez utóbbi irányelvre tekintettel is meg kell vizsgálni.

3. A személyazonosság igazolására vonatkozó követelmények a 2003/86 irányelvben

78. Vizsgálatomat a 2003/86 irányelv 5. cikke (2) bekezdésének szövegszerű elemzésével kezdem. Mivel e rendelkezés mindössze azt követeli meg, hogy a családegyesítő családtagjainak úti okmányait hitelesített másolatban nyújtsák be, anélkül hogy pontosítaná az ezek hiányából fakadó következményeket, az e rendelkezés hátterében álló jogi szabályozás összefüggéseit és célkitűzéseit fogom tanulmányozni. Figyelembe fogom venni a Bíróság ítélkezési gyakorlata által a tagállamok mérlegelési mozgásterének gyakorlására vonatkozóan lefektetett szigorú korlátokat is. A Bíróság ítélkezési gyakorlatából kitűnik ugyanis, hogy az ezen irányelv rendelkezéseinek végrehajtására vonatkozó tagállami szabályozásnak az irányelv célkitűzései és hatékony érvényesülése mellett tiszteletben kell tartania a Chartában biztosított alapvető jogokat, ahogyan az arányosság elvét is, és az nem képezheti akadályát a családegyesítés iránti kérelem egyedi vizsgálatának. [37]

37 Lásd analógia útján: 2019. december 12-i Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal ítélet (Családegyesítés – A menekült lánytestvére) (C-519/18, EU:C:2019:1070, 62–67. pont), amelynek indokolásából egyértelműen ez az elemzési minta rajzolódik ki.

a) A 2003/86 irányelv 5. cikke (2) bekezdésének szöveg szerinti elemzése

79. Először is, és amint a jelen indítvány előző pontjában felidézésre került, a 2003/86 irányelv 5. cikke (2) bekezdésének első albekezdése kimondja, hogy a családegyesítési jog gyakorlását szolgáló tartózkodási engedély iránti kérelemhez csatolni kell a családegyesítő családtagjainak úti okmányait hitelesített másolatban. [38]

80. Az úti okmányok, amelyekbe vízum is beilleszthető, nem csupán a harmadik országbeli állampolgár személyazonosságának és állampolgárságának megállapítására szolgálnak, hanem adott esetben azt is tanúsítják, hogy az érintett személy szabályszerűen lépte-e át a tagállam, illetve a schengeni térség külső határait. Nem egyszerű adminisztratív formaságról van tehát szó, mint a 2004/38 irányelv 4. cikkének (1) bekezdésében foglalt esetben. E rendelkezés, amely érvényes személyi igazolvány vagy útlevél bemutatását írja elő, ugyanis mindössze azt célozza, hogy az érintett személy uniós polgárként igazolni tudja e minőségét szabad mozgáshoz való jogának gyakorlása érdekében, és hogy az illetékes nemzeti hatóság számára lehetővé tegye azon jogosultság megállapítását, amely közvetlenül e minőségből ered.

81. Az úti okmány bemutatására vonatkozóan a 2003/86 irányelv 5. cikke (2) bekezdésének első albekezdésében előírt kötelezettség több célt szolgál.

82. E kötelezettség először is lehetővé teszi a harmadik országbeli állampolgár személyazonosságának és állampolgárságának megállapítását.

83. A személyazonosság igazolása – amivel kapcsolatban választ vár a kérdést előterjesztő bíróság – ugyanis elválaszthatatlan a családegyesítési jogot megalapozó családi kapcsolat fennállásának bizonyításától. A 2002. július 25-i MRAX-ítéletben [39] a Bíróság kimondta, hogy „a személyazonosság és az állampolgárság igazolását birtokosuk számára lehetővé tevő okmányok, vagyis az érvényes személyazonosító igazolvány vagy útlevél hiánya esetén […] az érintett, főszabály szerint, nem tudja érvényesen igazolni személyazonosságát és következésképpen családi kötelékeit”. [40]

84. Az úti okmány bemutatására vonatkozó kötelezettség ezenkívül annak tanúsítására is alkalmas, hogy a tagállam, illetve adott esetben a schengeni térség külső határait jogszerűen lépték-e át. A schengeni térség sajátos összefüggésében ezen kötelezettség a belső határok nélküli területre történő beutazások és a migrációs áramlások ellenőrzésének elengedhetetlen eszköze, amelynek az illegális bevándorlás kockázatának csökkentése mellett biztosítania kell a személyek szabad áramlását. E kötelezettség ily módon lehetővé teszi az olyan harmadik országbeli állampolgárok által benyújtott kérelmek elutasítását, akik a családegyesítési eljárással visszaélve kísérelnék meg a valamely tagállamba való beutazásukat és ott-tartózkodásukat legalizálni.

85. Végezetül, az említett kötelezettség nem csak a családi kapcsolatok igazolása, hanem a családegyesítési jog gyakorlásához megkívánt további feltételek tiszteletben tartásának bizonyítása céljából kiadott igazoló dokumentumok alátámasztására is alkalmas. E feltételeket többek között a 2003/86 irányelv 7. cikke tartalmazza. E rendelkezés szerint az érintett tagállam előírhatja a családegyesítést kérelmező személy számára, hogy szolgáltasson bizonyítékot arra nézve, hogy a családegyesítő rendelkezik szálláshellyel, egészségbiztosítással, illetve a szükségleteinek fedezéséhez

38 Az úti okmány bemutatására vonatkozó kötelezettséget ezenfelül az SMVE-nek a személyek külső határokon történő ellenőrzésére vonatkozó 5. cikke (1) bekezdése a) és b) pontjában foglalt együttesen értelmezendő rendelkezései, legfeljebb három hónapos tartózkodás esetére a CFS 5. cikkének (1) bekezdése, valamint a Közösségi Vízumkódex létrehozásáról (vízumkódex) szóló, 2009. július 13-i 810/2009/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2009. L 243., 1. o.; helyesbítés: HL 2018. L 284., 38. o.) 12. cikke szintén előírja.

39 C-459/99, EU:C:2002:461.

40 Az ítélet 58. pontja, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

elegendő forrással. E követelménynek való megfelelés érdekében az érintett személynek névre szóló dokumentumokat kell benyújtania, mint például bérleti szerződés, egészségbiztosítási igazolás, munkaszerződés, vagy akár bérjegyzék, és bármilyen olyan dokumentumot, amelynek alátámasztására az útlevél alkalmas.[41]

86. A csalárd és visszaélésszerű kérelmek kiküszöbölése érdekében a 2003/86 irányelv 5. cikke (2) bekezdésének első albekezdésében foglalt követelmény megkívánja, hogy az úti okmányok érvényesek, megbízhatóak és hitelesek legyenek. Ezenkívül azt is magában foglalja, hogy ezen iratokat érvényesnek ismerje el az a tagállam, amelynél a kérelmet benyújtották. Az úti okmányok érvényességének elismerése a tagállamok kizárólagos hatáskörébe tartozik. A Bizottság állítja össze a tagállamok és a szerződő államok által elismert okmányok listáját a schengeni térségben létrehozott együttműködés keretében begyűjtött információk alapján.[42] Jelen pillanatban ebből a listából a Gambia által kiadott úti okmányokat illetően az tűnik ki, hogy Svédország a (rendes, diplomata- és szolgálati) útlevelet, valamint a menekültek helyzetére vonatkozó, 1951. július 28-án Genfben aláírt egyezmény[43] alapján kiadott úti okmányokat ismeri el érvényesnek.

87. Másodszor, az érvényes úti okmány bemutatására vonatkozó kötelezettség véleményem szerint ugyanúgy előírható a tartózkodási engedély iránti első kérelem alkalmával, mint a tartózkodási engedély megújítására vonatkozó kérelem esetében. Az uniós jogalkotó ugyanis a személyazonosság igazolására vonatkozóan semmiféle különbséget nem tesz aszerint, hogy a kérelem benyújtásának időpontjában a családtag azon tagállam területén kívül tartózkodik-e, ahol a családegyesítő tartózkodik (a 2003/86 irányelv 5. cikke (3) bekezdésének első albekezdésében szereplő eset), vagy már ezen a területen van (ezen irányelv 5. cikke (3) bekezdésének második albekezdésében szereplő eset). Ezenfelül, az említett irányelv 16. cikkének (4) bekezdésében kimondja, hogy a tagállamok különleges ellenőrzéseket végezhetnek, ha indokoltan gyanítható, hogy csalást követtek el, még ha a tartózkodási engedély megújítása iránti kérelemről is van szó.

88. Harmadszor megjegyzem, hogy az uniós jogalkotó nem ír elő enyhítést, sem kivételt azon szabály alól, amely szerint a tartózkodási engedély iránti kérelemhez csatolni kell az úti okmányok hiteles másolatát. Azt sem írja elő, hogy a tagállamoknak milyen következményeket kell fűzniük ezen okmányok hiányához. A 2003/86 irányelv nem pontosítja, hogy az ilyen hiányosság elégséges ok-e a kérelem elutasításához.

89. A személyazonosság igazolására vonatkozó részletszabályok világosan elválnak a családi kapcsolatok bizonyítására vonatkozó különös rendelkezésektől. Ez utóbbiak igazolásáról a 2003/86 irányelv 5. cikke (2) bekezdésének második és harmadik albekezdése rendelkezik. E rendelkezés pontosítja, hogy a családi kapcsolatokat bizonyító okmányok benyújtása hiányában a tagállamoknak fennáll a lehetősége, hogy további vizsgálati intézkedésekhez folyamodjanak, például meghallgassák a családegyesítőt és családtagjait. Márpedig ez a további vizsgálati intézkedések igénybevételére vonatkozó lehetőség csupán „a családi kapcsolat fennállását igazoló bizonyíték megszerzés[ét]” szolgálja. Az uniós jogalkotó nem állapít meg hasonló rendelkezéseket arra az esetre, ha a családtag nem mutatja be az előírt úti okmányokat.

41 E tekintetben lásd: az Európai Parlamenthez és a Tanácshoz intézett, a családegyesítési jogról szóló 2003/86 irányelv alkalmazásához nyújtott iránymutatásról szóló bizottsági közlemény (COM(2014) 210 végleges) (a továbbiakban: a 2003/86 irányelv alkalmazásához nyújtott iránymutatás) 4.2–4.4 pontját.

42 Lásd: „Harmadik országok és területi egységek által kiállított úti okmányok (I. rész)” 2020. április 30-án összeállított listája, amely a következő internetcímen érhető el: https://www.consilium.europa.eu/prado/fr/prado-recognised-documents.html. Ezen együttműködés a külső határok átlépésére jogosító és vízummal ellátható úti okmányok listájáról, valamint az e lista összeállítására irányuló eljárás meghatározásáról szóló, 2011. október 25-i 1105/2011/EU európai parlamenti és tanácsi határozatban (HL 2011. L 287., 9. o.) foglaltaknak megfelelően jött létre. Lásd még: a Végrehajtó Bizottság 1998. december 16-i határozatát a vízummal ellátható okmányok kézikönyvének összeállításáról (SCH/Com-ex (98) 56) (HL 2000. L 239., 207. o.).

43 *Recueil des traités des Nations unies* [1954], 189. kötet, 150. o., 2545. sz.; kihirdette: az 1989. évi 15. tvr.

90. A harmadik országbeli állampolgárok személyazonosságának bizonyítására vonatkozóan a 2003/86 irányelv 5. cikkének (2) bekezdésében megfogalmazott részletszabályok az ezen irányelv 11. cikkének (2) bekezdésével a menekült jogállásúak számára bevezetett sajátos rendszertől is különböznek. Ez utóbbi rendelkezés ugyanis világosan kimondja, hogy „[a] [menekült által benyújtott] kérelmet elutasító határozat nem alapozható egyedül [a családi kapcsolatot igazoló hivatalos] okmányok hiányának tényére”, és hogy „a tagállamok az ilyen kapcsolat fennállásáról más […] bizonyítékokat vesznek figyelembe”. Márpedig én úgy látom, hogy az említett irányelv 5. cikkének (2) bekezdésében szabályozott általános rendszerben az uniós jogalkotó nem határoz meg hasonló rendelkezéseket, így nem pontosítja, hogy egy A-hoz hasonló harmadik országbeli állampolgárra vonatkozó elutasító határozat alapozható-e kizárólagosan az előírt úti okmányok hiányának tényére.

91. A 2003/86 irányelv 5. cikke (2) bekezdésének szöveg szerinti értelmezésére tekintettel úgy tűnik tehát, hogy tartózkodási engedély kiadásához a tagállamok előírhatják az érintett családtag számára, hogy kérelméhez csatolja azokat az úti okmányokat, amelyek alapján személyazonossága és állampolgársága, és adott esetben az is megállapítható, hogy jogszerűen lépte-e át a schengeni térség külső határait.

92. Mindazonáltal, mivel a 2003/86 irányelv 5. cikkének (2) bekezdése nem tartalmaz semmiféle iránymutatást azon következményeket illetően, amelyeket a tagállamok az érintett családtag személyazonosságát és állampolgárságát igazoló úti okmányok hiányához fűzhetnek, úgy vélem, hogy a 2003/86 irányelv rendszertani és teleologikus vizsgálatát is szükséges elvégezni annak megállapítása érdekében, hogy e kérdés a tagállamok szabad mérlegelésének körébe tartozik-e, és ha igen, milyen mértékben.

b) A 2003/86 irányelv rendszertani elemzése

93. Abban az esetben, ha a családtag nem tudja személyazonosságát a tagállam által előírt úti okmány bemutatása útján igazolni, a 2003/86 irányelv rendszere alapján nekem úgy tűnik, hogy pusztán ezen indokból e tagállam nem utasíthatja el a családegyesítési célú tartózkodási engedély iránti kérelmet – különösen, ha megújítási kérelemről van szó – anélkül, hogy előzetesen egyedileg megvizsgálta volna.

94. E követelményt a 2003/86 irányelv 17. cikke tartalmazza, amely azokra az esetre vonatkozik, amikor a tagállam a kérelem elutasítását, a tartózkodási engedély visszavonását, vagy megújításának megtagadását, illetve a családegyesítő vagy családtagjai kiutasítását mérlegeli. A Bíróság szerint az egyedi vizsgálat lefolytatására vonatkozó kötelezettség eljárásjogi követelmény, amelyet a családi kapcsolatok fennállását tanúsító bizonyítékok bizonyító erejének értékelése során kell alkalmazni. [44]

95. Ugyanezt a gondolatmenetet kell követni a családegyesítést kérelmező személyazonosságának igazolására benyújtott iratok vizsgálata esetében is.

96. Mindenekelőtt ugyanis a 2003/86 irányelv 17. cikke általánosan fogalmaz, így nem határozza meg, milyen indokokra alapítható a kérelem elutasításáról, a tartózkodási engedély visszavonásáról vagy megújításának megtagadásáról szóló határozat.

97. Megjegyzem továbbá, hogy ezen irányelv 16. cikke (2) bekezdésének a) pontja, és 16. cikkének (4) bekezdése felhatalmazza a tagállamokat arra, hogy elutasítsák a családegyesítési célú beutazási és tartózkodási kérelmet, vagy visszavonják a családtag tartózkodási engedélyét, illetve megtagadják annak megújítását, ha az ilyen gyanú esetén végezhető különleges ellenőrzések során megállapítást nyer, hogy a tartózkodási engedély megszerzéséhez hamis vagy hamisított okmányokat használtak fel. Véleményem

44 2019. március 13-i E. ítélet (C-635/17, EU:C:2019:192, 63. pont). Lásd még a 2003/86 irányelv alkalmazásához nyújtott iránymutatások 3.2 pontját.

szerint e rendelkezés ugyanúgy kiterjed az úti okmányokra, mint a családi kapcsolatok igazolására szolgáló olyan iratokra, mint a házassági vagy a születési anyakönyvi kivonat. Márpedig, ahhoz, hogy az illetékes nemzeti hatóság ezt bizonyítani tudja, a tények és körülmények összességét be kell gyűjtenie, például a benyújtott okirat megmásítására, az egyén személyiségére, vagy akár az előéletére, illetve a kapott információkra vonatkozóan, amely nyilvánvalóan a kérelem egyedi vizsgálatát feltételezi. [45]

98. Végezetül, ugyanez az értelmezés adódik a 2003/86 irányelv alkalmazásához nyújtott iránymutatások 5.1 pontjából. Ezen iránymutatások arra hívnak fel, hogy „[a] tagállamok lehetőleg vizsgálják meg az egyedi eseteket és a származási országban uralkodó körülményeket, amennyiben az úti okmányok […] beszerzése különösen nehéz vagy veszélyes, és ezáltal a családegyesítés jogának hatékony gyakorlására aránytalan kockázattal jár, vagy annak gyakorlati akadályát jelentheti. Különleges esetekben, például bukott állam esetén, vagy ha az országban magasak a belbiztonsági kockázatok, a tagállamok lehetőleg fogadják el a Vöröskereszt Nemzetközi Bizottsága (ICRC) által kibocsátott ideiglenes úti okmányokat, bocsássanak ki nemzeti, egy útra szóló laissez-passer-t, vagy ajánlják fel a családtagoknak, hogy a tagállamba való érkezéskor kapnak vízumot.”

99. E rendelkezések összessége arról az együttműködésről tanúskodik, amelynek az érintett családtag és az illetékes nemzeti hatóság között egy családegyesítési kérelem vizsgálata során ki kell épülnie, különösen abban az esetben, ha e kérelmet az előírt okmányok nélkül nyújtják be. [46]

100. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az egyedi vizsgálat azt feltételezi, hogy az illetékes nemzeti hatóság az érintett családtag helyzetét konkrétan megvizsgálja, a kérelme szempontjából valamennyi releváns körülményt átfogóan értékeli, valamint kiegyensúlyozott és méltányos módon az összes szóban forgó érdeket figyelembe veszi, mielőtt a kérelmet illetően meghozná döntését. [47] A 2010. március 4-i Chakroun ítéletben [48] a Bíróság ily módon kimondta, hogy a 2003/86 irányelv 17. cikkével ellentétes az a nemzeti szabályozás, amely előírja a minimálbér azon összegét, amely alatt minden családegyesítés elutasításra kerül, amennyiben a családegyesítés iránti kérelmet „az egyes bejelentők helyzetének konkrét vizsgálata nélkül” utasítják el. [49]

101. Úgy gondolom, hogy a tartózkodási engedély megújítása iránti kérelem esetében – amelynek elutasítása szükségszerűen a családi élet megszakadásához vezet – a tagállamnak feltétlenül figyelembe kell vennie azokat a konkrét okokat, amelyek miatt a harmadik országbeli állampolgár nem tudja benyújtani az előírt úti okmányt, továbbá az érintett által tanúsított együttműködési készséget és jóhiszeműséget is. Nem zárható ki ugyanis például, hogy ezen állampolgár amiatt nem tudja magát érvényes úti okmánnyal igazolni, mert az az első tartózkodási engedély időtartama alatt lejárt.

45 Lásd analógia útján: a 2004/38 irányelv 35. cikkének értelmezésére vonatkozó 2014. december 18-i McCarthy és társai ítélet (C-202/13, EU:C:2014:2450), amelynek értelmében joggal való visszaélés vagy csalás esetén a tagállamok megtagadhatják, megszüntethetik vagy visszavonhatják az ezen irányelv által juttatott bármely jogot. Az ítélet 52. pontjában a Bíróság kimondta, hogy az ezen az alapon elfogadott intézkedéseknek „az adott eset egyedi vizsgálatán kell alapulniuk”.

46 A Bíróság által feltett kérdésekre adott válaszaiban a svéd kormány rámutatott arra, hogy a 2017. szeptember 28-i förvaltningslagen (a közigazgatásról szóló törvény) (SFS 2017, nº 900) 23. cikkének (1) és (3) bekezdése értelmében az illetékes nemzeti hatóságnak gondoskodnia kell arról, hogy a kérelmező lehetőséget kapjon kérelme pontosítására és kiegészítésére, oly módon, hogy a hatóság valamennyi releváns tényező birtokában, anyagi jogi szempontból helytálló határozatot hozhasson.

47 E tekintetben lásd: 2019. március 13-i E. ítélet (C-635/17, EU:C:2019:192, 59. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Lásd még: a 2003/86 irányelv alkalmazásához nyújtott iránymutatások 6.1.2 és 7.4 pontja.

48 C-578/08, EU:C:2010:117.

49 Az ítélet 48. pontja. Ugyanebben az értelemben lásd a 2003/86 irányelv alkalmazásához nyújtott iránymutatások 6.1 pontját, amelyben a Bizottság megjegyzi, hogy önmagában egyetlen vizsgált tényező sem vezethet automatikusan döntéshez.

102. Mindezekre tekintettel, és azon helyzetek kivételével, amikor teljes mértékben egyértelmű, hogy a harmadik országbeli állampolgár nyilvánvalóan nem tesz eleget együttműködési kötelezettségének, vagy csalárd kérelmet nyújt be, álláspontom szerint ahhoz, hogy a 2003/86 irányelv célkitűzéseinek tiszteletben tartása biztosított legyen, egy tagállam nem utasíthatja el a családegyesítési kérelmet anélkül, hogy a helyzet egyedi vizsgálatát előzetesen lefolytatta volna, pusztán azon indoknál fogva, hogy a családtag nem mutatja be az előírt úti okmányt.

c) A 2003/86 irányelv teleologikus elemzése

103. A 2003/86 irányelv célkitűzése a családegyesítés azáltal történő elősegítése, hogy lehetővé teszi az ezen irányelvből eredő jogállás biztosítását az olyan személyek számára, akik ténylegesen megfelelnek az e jogállás megszerzéséhez szükséges feltételeknek. [50]

104. A harmadik országbeli állampolgár úti okmány-bemutatására vonatkozó kötelezettsége egyértelműen hozzájárul e cél eléréséhez. Emlékeztetek arra, hogy e kötelezettség az érintett személyazonosságának és állampolgárságának megállapítása mellett, nemcsak a családi kapcsolatok igazolása, hanem a családegyesítési jog gyakorlásához megkívánt további feltételek tiszteletben tartásának bizonyítása céljából kiadott igazoló dokumentumok alátámasztására is alkalmas. Emlékeztetek arra, hogy ezenkívül adott esetben annak megállapítását is lehetővé teszi, hogy szabályszerűen lépték-e át a schengeni térség külső határait.

105. Mindazonáltal az állandó ítélkezési gyakorlatból kitűnik, hogy a családegyesítés engedélyezése tekinthető a főszabálynak. [51] E célkitűzés biztosítása, és azon kockázat elkerülése érdekében, hogy valamely családtagot indokolatlanul megfosszák e jogosultságtól, valamely tagállam – anélkül, hogy a helyzet egyedi vizsgálatát előzetesen lefolytatta volna – nem utasíthatja el a családegyesítési célú kérelmet pusztán azon indoknál fogva, hogy nem csatolták hozzá az előírt úti okmányt.

106. A 2003/86 irányelv 5. cikke (2) bekezdése rendelkezéseinek ezen értelmezése ily módon lehetővé teszi mind a Charta által biztosított alapvető jogok, mind az arányosság elve tiszteletben tartásának garantálását, ami a tagállamok kötelezettsége.

d) Az alapvető jogok és az arányosság elvének tiszteletben tartása

107. Az állandó ítélkezési gyakorlatból kitűnik, hogy a 2003/86 irányelv rendelkezéseinek végrehajtása során a tagállamok a Chartában foglalt alapvető jogok tiszteletben tartása mellett élhetnek mérlegelési mozgásterükkel. [52] Ezen irányelv rendelkezéseit a (2) preambulumbekezdésének megfelelően különösen a Chartának a magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jogot elismerő 7. cikkének, valamint a 24. cikke (2) és (3) bekezdésének fényében kell értelmezni és alkalmazni, amely utóbbi rendelkezések a gyermek mindenek felett álló érdekének, és mindkét szülőjével való rendszeres és személyes kapcsolattartásra vonatkozó szükségének figyelembevételét írják elő. [53]

50 Lásd: 2019. december 12-i Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal ítélet (Családegyesítés – A menekült lánytestvére) (C-519/18, EU:C:2019:1070, 42. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

51 Lásd ebben az értelemben: 2012. december 6-i O és társai ítélet (C-356/11 és C-357/11, EU:C:2012:776, 74. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

52 Emlékeztetek arra, hogy a Charta 51. cikkének megfelelően a tagállamoknak az uniós jogszabályok végrehajtása során – ideértve az irányelvek átültetésére vonatkozóan rendelkezésükre álló mérlegelési mozgástér keretében elfogadott intézkedéseket is –tiszteletben kell tartaniuk a Chartában szereplő jogokat, és az abban foglalt elvek figyelembevételével kell eljárniuk. A 2003/86 irányelv 10. cikke (2) bekezdésének végrehajtásával kapcsolatban a tagállamok részére biztosított mérlegelési mozgástérrel kapcsolatosan lásd: 2019. december 12-i Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal ítélet (Családegyesítés – A menekült lánytestvére) (C-519/18, EU:C:2019:1070, 64. és 65. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

53 E tekintetben lásd: 2019. március 13-i E. ítélet (C-635/17, EU:C:2019:192, 56. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

108. Ezenkívül a Bíróság arra hívja fel a tagállamokat, hogy a 2003/86 irányelv átültetéséhez kapcsolódó mérlegelési mozgásterükkel a tagállamok az uniós jog általános elvének, az arányosság elvének tiszteletben tartása mellett éljenek.[54] A családegyesítési kérelmek benyújtására és elbírálására vonatkozó feltételeknek és a tagállamok által elfogadott ellenőrzési intézkedéseknek is arányosnak kell lenniük. Jóllehet ugyanis a csalás elleni küzdelem az ellenőrzési intézkedéseket igazoló jogszerű célnak minősül, ezen intézkedéseknek alkalmasaknak kell lenniük e cél megvalósítására, nem haladhatják meg az annak eléréséhez szükséges mértéket, és nem eredményezhetik a családegyesítéshez való jog hatástalanná válását sem.

109. Márpedig úgy tűnik számomra, hogy ezen elvek tiszteletben tartása, a 2003/86 irányelv 17. cikkében foglalt kötelezettségek betartásához hasonlóan, az alábbi esetek közötti különbségtételt követeli meg.

110. Az első eset az, amikor a harmadik országbeli állampolgár nyilvánvalóan nem tesz eleget együttműködési kötelezettségének, sem az előírt úti okmányokat, sem semmilyen más, a személyazonosságának és az állampolgárságának megállapítására alkalmas iratot nem mutat be. A bizonyítási teher a családegyesítőre vagy az érintett családtagra hárul. Jogosultság szerzése érdekében egyedül ő az, aki az eljárást kezdeményezi, és egyedül ő rendelkezik a személyazonosságának megállapítására alkalmas iratokkal. Abban az esetben, amikor a harmadik országbeli állampolgár semmilyen erőfeszítést nem tesz annak érdekében, hogy kérelmét a megfelelő formában nyújtsa be, vagy az nyilvánvalóan hiányos, véleményem szerint semmi nem szól az ellen, hogy az illetékes nemzeti hatóság a kérelmet a 2003/86 irányelv 5. cikkének (2) bekezdése alapján vizsgálat nélkül elutasítsa.

111. A második eset az, amikor az illetékes nemzeti hatóság rendelkezésére álló objektív bizonyítékok alapján egyértelmű, hogy a kérelem csalárd jellegű vagy visszaélésszerű. Ez esetben a kérelemnek a 2003/86 irányelv 17. cikkében előírt egyedi vizsgálatát követően e hatóság alappal utasíthatja el azt az irányelv 16. cikke (2) bekezdésének a) pontja alapján.

112. Végezetül, a harmadik eset az, amikor a harmadik országbeli állampolgár nem mutatja be a személyazonosságának igazolása céljából a tagállam által előírt úti okmányt, mint például érvényes útlevelet, de együttműködési kötelezettségének eleget tesz azáltal, hogy bármely más megfelelő módon, kétséget kizáróan igazolja személyazonosságát és állampolgárságát.

113. Kétségtelen, hogy ez esetben az úti okmányok bemutatása nem egyszerű adminisztratív formaság. Emlékeztetek arra, hogy e kötelezettség terjedelme nem vethető össze a 2004/38 irányelvben az arra vonatkozóan előírt kötelezettség terjedelmével, hogy annak az uniós polgárnak, aki olyan tagállamban kíván tartózkodni, amelynek nem állampolgára, érvényes személyigazolvánnyal vagy útlevéllel kell rendelkeznie. Míg az első kötelezettség olyan harmadik országbeli állampolgár tartózkodási engedélyének megadásával kapcsolatos, aki közvetett módon az uniós jogi rendelkezések nyújtotta jogosultság megszerzését kérelmezi, a második egy tagállamban való tartózkodáshoz való jog megadásához kapcsolódik, amely közvetlenül az uniós polgár minőségből ered. Ez az oka annak, amiért úgy vélem, hogy a Bíróság által a 2005. február 17-i Oulane ítéletben[55] a letelepedés és a szolgáltatásnyújtás területén a tagállamok állampolgárainak az Unión belüli tartózkodási jogával kapcsolatosan kidolgozott elvek nem alkalmazhatók egy harmadik országbeli állampolgár családtagjára. Emlékeztetek arra, hogy ebben az ítéletben, amelyet a 2004/38 irányelv által hatályon kívül helyezett és felváltott 73/148/EGK irányelv[56] értelmezésével kapcsolatban hoztak, a Bíróság kimondta, hogy egy

54 Lásd: 2019. december 12-i E. P. ítélet (Közrendre jelentett veszély) (C-380/18, EU:C:2019:1071, 47. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

55 C-215/03, EU:C:2005:95. Lásd még: 2007. január 9-i Jia ítélet (C-1/05, EU:C:2007:1, 41. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

56 A letelepedés és a szolgáltatásnyújtás területén a tagállamok állampolgárainak Közösségen belüli mozgására és tartózkodására vonatkozó korlátozások eltörléséről szóló, 1973. május 21-i tanácsi irányelv (HL 1973. L 172., 14. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 1. kötet, 167. o.).

másik tagállam állampolgárának tartózkodási jogát a fogadó tagállam – az arányosság elvének sérelme nélkül – nem kérdőjelezheti meg pusztán azon indoknál fogva, hogy az adott állampolgár nem mutatott be érvényes személyi igazolványt vagy útlevelet, amennyiben személyazonosságát és állampolgárságát más módon kétséget kizáróan igazolni tudta.[57]

114. A 2004/38 irányelv és a 2003/86 irányelv hatálya alá tartozó esetek nem hasonlíthatók össze. Mindazonáltal bizonyos, harmadik országbeli állampolgárokat érintő helyzetekben is szükséges lehet a bizonyítási teher könnyítése. Az illetékes nemzeti hatóság feladata lenne, hogy egyedi vizsgálat fényében azonosítsa az ilyen helyzetet.

115. Ellentétben ugyanis az első két hivatkozott esettel (az együttműködési kötelezettség nyilvánvaló megszegése, valamint csalárd vagy visszaélésszerű kérelem), ha az illetékes nemzeti hatóság úgy utasítja el a kérelmet, hogy nincs tekintettel sem az előírt úti okmányok hiányát igazoló okokra, sem az érintett személy által a személyazonosságának igazolásával kapcsolatban tanúsított együttműködő magatartására, fennáll a jelen indítvány 107. pontjában hivatkozott alapvető jogok, valamint az arányosság elve sérelmének veszélye. Ráadásul, mivel a kérelem tartózkodási engedély megújítására irányul, és benyújtása során a harmadik országbeli állampolgár nem tudta bemutatni az úti okmányait, az ilyen kérelem elutasítása véget vetne ezen állampolgár családi életének, ily módon a Charta 7. cikkében foglalt jog aránytalan sérelmét okozhatná.

116. Megjegyzem, hogy a Bíróság ezt a megközelítést követte az egy tagállami állampolgár harmadik országbeli állampolgár házastársának tartózkodási jogával kapcsolatos 2002. július 25-i MRAX ítéletében.[58] Elismerte, hogy mivel az uniós jogalkotó a családi élet védelmét fontosnak tartja,[59] egy tagállam az arányosság elvének sérelme nélkül nem tagadhatja meg egy tagállami állampolgár olyan harmadik országbeli állampolgár házastársának területére történő belépését, aki érvényes személyi igazolvány vagy útlevél, illetve adott esetben vízum nélkül kísérel meg oda belépni, ha ez az állampolgár igazolni tudja személyazonosságát, valamint a házastársi köteléket, és nincs olyan tény, amely alátámasztaná, hogy a 68/360/EGK irányelv[60] 10. cikke és a 73/148 irányelv[61] 8. cikke értelmében veszélyt jelent a közrendre, a közbiztonságra vagy a közegészségre.

117. Végezetül emlékeztetek arra, hogy a 2014. december 18-i McCarthy és társai ítéletben[62] a Bíróság kimondta, hogy az, hogy valamely tagállam a harmadik országok állampolgárai által elkövetett, joggal való visszaélés vagy csalás eseteinek magas számával szembesül, nem igazolhatja általános megelőzési megfontolásokon alapuló intézkedésnek az érintett személy magatartása bármiféle egyedi értékelésének mellőzésével történő elfogadását.[63]

118. E megfontolások összességére tekintettel azon az álláspontom vagyok tehát, hogy a 2003/86 irányelv 5. cikkének (2) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy azzal nem ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely egy családegyesítési célú tartózkodási engedély iránti kérelem elbírálása érdekében megköveteli, hogy az érintett családtag egyértelműen igazolja személyazonosságát a tartózkodási engedély időtartamára érvényes útlevél hiteles másolatának csatolásával.

57 A 2005. február 17-i Oulane ítéletben (C-215/03, EU:C:2005:95) a Bíróság az irányelv által követett célkitűzések tekintetében aránytalannak ítélte meg azt, hogy ennek igazolása minden esetben kizárólag érvényes személyi igazolvány vagy útlevél bemutatásával lehetséges. A Bíróság megállapítja ugyanis, hogy az érvényes személyazonosító igazolványnak vagy útlevélnek az uniós polgár jogállás igazolására történő bemutatása olyan közigazgatási alakszerűség, amelynek egyetlen célja az érintett személy jogállásából közvetlenül eredő jognak a nemzeti hatóságok általi megállapítása (24. pont). Mindazonáltal úgy véli, hogy a személyazonosság és az állampolgárság megállapítása történhet más módon, és a bizonyítás elfogadott módjainak pontosítása hiányában azt a következtetést kell levonni, hogy az igazolás történhet bármely alkalmas módon (53. pont).

58 C-459/99, EU:C:2002:461.

59 Az ítélet 53. pontja.

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

61 Az ítélet 62. pontja.

62 C-202/13, EU:C:2014:2450.

63 Ezen – a 2004/38 irányelv joggal való visszaélésre vonatkozó 35. cikkének értelmezésével kapcsolatos – ítélet 55. pontja.

119. Mindazonáltal, abban az esetben, ha az érintett családtag ezt az iratot nem tudja bemutatni, az illetékes nemzeti hatóság pusztán ezen indoknál fogva nem utasíthatja el a kérelmet anélkül, hogy előzetesen egyedi vizsgálatot folytatott volna le, amely megkívánja különösen, hogy figyelembe vegye azokat az okokat, amelyek miatt a családtag nem tudja bemutatni az említett iratokat, valamint az érintett azzal kapcsolatban tanúsított együttműködési készségét, hogy személyazonosságát bármely más megfelelő módon, kétséget kizáróan igazolja.

120. Ez a megállapítás választ ad a kérdést előterjesztő bíróság által feltett második és harmadik kérdésre.

V. Végkövetkeztetés

121. A fenti megfontolásokra tekintettel azt javasolom a Bíróságnak, hogy a Förvaltningsrätten i Malmö, migrationsdomstolen (malmői bevándorlásügyi közigazgatási bíróság, Svédország) által előterjesztett kérdéseket a következőképpen válaszolja meg:

„1) A Benelux Gazdasági Unió államai, a Németországi Szövetségi Köztársaság és a Francia Köztársaság kormánya között a közös határaikon történő ellenőrzések fokozatos megszüntetéséről szóló 1985. június 14-i Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló, Schengenben, 1990. június 19-én aláírt és a 2010. március 25-i 265/2010/EU európai parlamenti és tanácsi rendelettel módosított egyezmény 25. cikkének (1) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy azzal nem ellentétes, ha egy tagállam tartózkodási engedélyt ad ki a területén tartózkodó harmadik országbeli állampolgár kérelmére, még akkor sem, ha ezen állampolgár nem tudja egyértelműen igazolni személyazonosságát és a Schengeni Információs Rendszerben beutazási tilalmat elrendelő figyelmeztető jelzés hatálya alatt áll, feltéve, hogy az engedélyt alapos indok alapján adták meg, és azt megelőzően a figyelmeztető jelzést kiadó szerződő állammal egyeztetést folytattak.

2) A családegyesítési jogról szóló, 2003. szeptember 22-i 2003/86/EK tanácsi irányelv 5. cikkének (2) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy azzal nem ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely a tartózkodási engedély iránti kérelem elbírálása érdekében megköveteli, hogy az érintett családtag egyértelműen igazolja személyazonosságát a tartózkodási engedély időtartamára érvényes útlevél hiteles másolatának csatolásával.

Mindazonáltal, abban az esetben, ha az érintett családtag nem tudja a megkívánt úti okmányt a kérelméhez csatolni, az illetékes nemzeti hatóság pusztán ezen indoknál fogva nem utasíthatja el a kérelmet anélkül, hogy előzetesen egyedi vizsgálatot folytatott volna le, amely megkívánja különösen, hogy figyelembe vegye azokat az okokat, amelyek miatt a családtag nem tudja bemutatni az említett iratot, valamint az érintett azzal kapcsolatban tanúsított együttműködési készségét, hogy személyazonosságát bármely más megfelelő módon, kétséget kizáróan igazolja.