A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (második tanács)

2010. március 4.*

A C-578/08. sz. ügyben,

az EK 68. cikk és az EK 234. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet a Raad van State (Hollandia) a Bírósághoz 2008. december 29-én érkezett, 2008. december 23-i határozatával terjesztett elő az előtte

Rhimou Chakroun

és

a **Minister van Buitenlandse Zaken**

között folyamatban lévő eljárásban,

A BÍRÓSÁG (második tanács),

tagjai: J. N. Cunha Rodrigues tanácselnök, A. Rosas (előadó), U. Lõhmus, A. Ó Caoimh és A. Arabadjiev bírák,

* Az eljárás nyelve: holland.

főtanácsnok: E. Sharpston,
hivatalvezető: M. Ferreira főtanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra, és a 2009. október 21-i tárgyalást követően,

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

– R. Chakroun képviseletében R. Veerkamp ügyvéd,

– a holland kormány képviseletében C. M. Wissels és Y. de Vries, meghatalmazotti minőségben,

– a görög kormány képviseletében T. Papadopoulou, G. Kanellopoulos és Z. Chatzipavlou, meghatalmazotti minőségben,

– az Európai Közösségek Bizottsága képviseletében M. Condou-Durande és R. Troosters, meghatalmazotti minőségben,

a főtanácsnok indítványának a 2009. december 10-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

meghozta a következő

Ítéletet

1 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem a családegyesítési jogról szóló, 2003. szeptember 22-i 2003/86/EK tanácsi irányelv (HL L 251., 12. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 6. kötet, 224. o.) (a továbbiakban: irányelv) 2. cikke bevezető fordulatának és d) pontjának, valamint 7. cikke (1) bekezdése bevezető fordulatának és c) pontjának értelmezésére vonatkozik.

2 Ezt a kérelmet az R. Chakroun és a minister van Buitenlandse Zaken (külügyminisztérium, a továbbiakban: minister) közötti jogvita keretében terjesztették elő, amelynek tárgya, hogy az alapeljárás felperese fellépett az ellen, hogy megtagadták ideiglenes tartózkodási engedély megadását.

Jogi háttér

Az uniós jog

3 Az irányelv meghatározza a családegyesítési jognak a tagállamok területén jogszerűen tartózkodó harmadik országok állampolgárai által történő gyakorlásának feltételeit.

4 Az irányelv (2), (4) és (6) preambulumbekezdésének szövege az alábbi:

„(2) A családegyesítéssel kapcsolatos intézkedéseket a több nemzetközi jogi okmányban megállapított, a család védelmére és a családi élet tiszteletben tartására irányuló kötelezettségnek megfelelően kell elfogadni. Ez az irányelv tiszteletben tartja az alapvető jogokat, és betartja különösen az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény [az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában 1950. november 4-én aláírt európai egyezmény (a továbbiakban: EJEE)] 8. cikkében és az Európai Unió [2000. december 7-én Nizzában kihirdetett] alapjogi chartájában [HL 2000. C 364, 1. o. (a továbbiakban: a Charta)] elismert elveket.

[…]

(4) A családegyesítés a családi élet lehetővé tételének szükséges eszköze. Segít kialakítani a harmadik országok állampolgárainak a tagállamba való beilleszkedését megkönnyítő társadalmi-kulturális stabilitást, és ez egyúttal a gazdasági és társadalmi kohéziónak, mint a Szerződésben megállapított alapvető közösségi célkitűzésnek az elősegítését is szolgálja.

[…]

(6) A család védelme és a családi élet kialakítása vagy megőrzése érdekében a családegyesítési jog gyakorlásának lényeges feltételeit közös ismérvek alapján kell meghatározni”.

5 A 2. cikk bevezető fordulata, illetve a)–d) pontja meghatározza az alábbi fogalmakat:

„Ezen irányelv alkalmazásában:

a) »harmadik ország állampolgára«: az a személy, aki a Szerződés 17. cikke (1) bekezdésének értelmében nem az Unió polgára;

b) »menekült«: egy harmadik ország olyan állampolgára vagy egy olyan hontalan személy, aki – a New Yorkban 1967. január 31-én aláírt jegyzőkönyvvel módosított, a menekültek jogállásáról szóló, 1951. július 28-i genfi egyezmény értelmében – menekültstátusszal rendelkezik;

c) »családegyesítő«: egy harmadik országnak egy tagállamban jogszerűen tartózkodó állampolgára, és aki vagy akinek családtagjai az együttélés érdekében családegyesítésért folyamodnak;

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

6 Az irányelv 4. cikke (1) bekezdésének a) pontja ekként rendelkezik:

„(1) A tagállamok – ezen irányelv alapján és a IV. fejezetben, valamint a 16. cikkben megállapított feltételeknek való megfelelésre is figyelemmel – a következő családtagok beutazását és tartózkodását engedélyezik:

a) a családegyesítő házastársa”.

7 Az irányelv 7. cikkének (1) bekezdése előírja:

„Amikor a családegyesítési kérelmet benyújtják, az érintett tagállam előírhatja a kérelmet benyújtó személy számára, hogy szolgáltasson bizonyítékot arra nézve, hogy a családegyesítő rendelkezik a következőkkel:

a) az ugyanabban a régióban egy hasonló család számára szabványosnak tekintett, az érintett tagállamban hatályos általános egészségügyi és biztonsági előírásoknak megfelelő szálláshely;

b) saját maga és családtagjai számára az érintett tagállamban az állampolgárok számára általában biztosított valamennyi kockázatra kiterjedő betegségbiztosítás;

c) az érintett tagállam szociális segélyek rendszeréhez történő folyamodás nélkül a saját maga és családtagjai eltartásához elégséges állandó és rendszeres források. A tagállamok e forrásokat jellegükre és rendszerességükre hivatkozással értékelik, és figyelembe vehetik a nemzeti minimálbér és minimálnyugdíj szintjét, valamint a családtagok számát".

8 Az irányelv 9. cikkének (1) és (2) bekezdése ekként rendelkezik:

„(1) Ezt a fejezetet kell alkalmazni a tagállamok által menekültként elismert személyek családegyesítésére.

(2) A tagállamok e fejezet alkalmazását azokra a menekültekre korlátozhatják, akiknek családi kapcsolatai időben megelőzik beutazásukat."

9 Az irányelv 17. cikkének szövegezése az alábbi:

„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".

10 Az irányelv 20. cikkének értelmében a tagállamoknak az irányelvet legkésőbb 2005. október 3-ig kell nemzeti jogukba átültetniük.

A nemzeti jog

11 A külföldiekről szóló 2000. évi törvény (Vreemdelingenwet 2000) 16. cikke (1) bekezdésének bevezető fordulata és c) pontja az alábbiakat írja elő:

„A határozott időre szóló tartózkodási engedély […] kiadására vonatkozó kérelmet akkor lehet elutasítani, ha:

[…]

c) a külföldi személy saját maga nem rendelkezik tartósan a megélhetéshez elégséges forrásokkal, vagy ha az a személy, akinél a külföldi személy tartózkodni kíván, saját maga nem rendelkezik tartósan a megélhetéshez elégséges forrásokkal".

12 Az alapügyben irányadó rendelkezések nagy része a külföldiekről szóló 2000. évi holland rendeletben (Vreemdelingenbesluit 2000) található. Ezt az irányelv átültetésének céljából módosította a 2004. szeptember 29-i királyi rendelet (Staatsblad 2004., 496. sz.).

13 A Vb 2000 1.1 cikkének bevezető fordulata és r) pontja a családalapítás fogalmát akként határozza meg, mint a házastárs […] családegyesítése, amennyiben a családi kapcsolatok olyan időpontban jöttek létre, amikor az elsődleges jogosult állandó lakóhelye Hollandiában volt.

14 A Vb 2000 3.13 cikkének (1) bekezdése az alapügy vonatkozásában ekként rendelkezik:

„A határozott időre szóló tartózkodási engedélyt családegyesítés és családalapítás esetén akkor adják meg [az …] elsődleges jogosult […] családtagjának, ha a 3.16–3.22 cikkben felsorolt valamennyi feltétel teljesül”.

15 A Vb 2000 3.22 cikke így szól:

„(1) a tartózkodási engedély akkor adható meg a 3.13 cikk (1) bekezdése alapján, ha az elsődleges jogosult:

a) saját maga tartósan rendelkezik a 3.74 cikk a) pontja szerinti nettó jövedelemmel [...]

[…]

(2) Családalapítás esetében az (1) bekezdéstől eltérően akkor adható tartózkodási engedély, ha az elsődleges jogosult saját maga tartósan olyan nettó jövedelemmel rendelkezik, amely eléri a minimálbérről és a minimális szabadságilletményről szóló holland törvény (Wet minimumloon en minimum vakantiebijslag) 8. cikke (1) bekezdésének a) pontja és 14. cikke szerinti minimálbérnek legalább a 120%-át, az e törvény 15. cikke szerinti szabadságilletményt is beleértve".

16 A Vb 2000 3.74 cikkének bevezető fordulata, valamint a) és d) pontja ekként rendelkezik:

„A […] megélhetéshez szükséges források akkor elégségesek, ha a nettó jövedelem […] megfelel:

a. a munkáról és a szociális segélyről szóló holland törvény (Wet werk en bijstand) 21. cikkében az egyedülállók, egyedülálló szülők vagy házastársak és családok kategóriájára a segély tekintetében meghatározott küszöbértékeknek […]

[…]

d. családalapítás esetén: ha a nettó jövedelem megfelel a minimálbérről és a minimális szabadságilletményről szóló törvény 8. cikke (1) bekezdésének a) pontja és 14. cikke szerinti minimálbér 120%-ának, az e törvény 15. cikke szerinti szabadságilletményt is beleértve".

17 A kérdést előterjesztő bíróság által benyújtott bizonyítékokból kiderül, hogy az alapügy tekintetében irányadó időszakban a munkáról és a szociális segélyről szóló holland törvény 21. cikkének bevezető fordulata és c) pontja szerinti meghatározott átlagjövedelem a 21 évnél idősebb és 65 évnél fiatalabb érdekeltek vonatkozásában, abban az esetben, ha mindkét házastárs fiatalabb 65 évnél, havi 1 207,91 euró volt,

míg családalapítás esetén a megélhetéshez szükséges forrásokat akkor tekintik elégségesnek, ha a nettó jövedelem havi 1 441,44 eurót tesz ki a szabadságilletményt is beleértve.

Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

18 A marokkói állampolgárságú M. Chakroun 1944. július 1-jén született. 1970. december 21-e óta tartózkodik Hollandiában és jelenleg határozatlan időre szóló tartózkodási engedéllyel rendelkezik. 2005. július 12-e óta a munkavállalóknak a munkanélküliség pénzügyi következményei elleni biztosításáról szóló, 1986. november 6-i holland törvény (Wet tot verzekering van werknemers tegen geldelijke gevolgen van werkloosheid) szerinti juttatást kap, amely 2010. július 12-éig illeti meg őt, amennyiben a körülmények nem változnak.

19 Az ugyancsak marokkói állampolgárságú R. Chakroun 1948. július 18-án született, és 1972. július 31-én kötött házasságot M. Chakrounnal.

20 2006. március 10-én R. Chakroun a marokkói holland követségen, Rabatban, ideiglenes tartózkodási engedély kiadására irányuló kérelmet nyújtott be, hogy a férjével élhessen.

21 A minister 2006. július 17-i határozatával elutasította ezt a kérelmet azzal az indokolással, hogy M. Chakroun jövedelme nem elégséges a Vb 2000 értelmében. Az általa kapott munkanélküli segély a szabadságilletményt is beleértve nettó 1 322,73 eurót tett ki havonta, azaz nem érte el a családalapítás esetében a kérelem benyújtásakor irányadó átlagjövedelem összegét, 1 441,44 eurót.

22 A minister 2007. február 21-i határozatával megalapozatlannak minősítette R. Chakroun ezen határozat ellen benyújtott panaszát.

23 2007. október 15-i ítéletével a Rechtbank's-Gravenhage megalapozatlannak minősítette R. Chakrounnak az ezen, 2007. február 21-i határozattal szemben benyújtott keresetét. Az alapeljárás felperese ezt követően fellebbezéssel élt ezen ítélettel szemben a Raad van State előtt.

24 E bíróság előtt R. Chakroun először is azt a kérdést veti fel, hogy az irányelv 7. cikke (1) bekezdésének bevezető fordulatát és c) pontját helytálló módon hajtotta-e végre a Vb 2000 3.74 cikkének bevezető fordulata és d) pontja, valamint 3.22 cikkének (2) bekezdése, mivel e rendelkezések családalapítás esetén azt írják elő, hogy a családegyesítő a minimálbér 120%-ának megfelelő forrásokkal kell, hogy rendelkezzen.

25 A kérdést előterjesztő bíróság bemutatja, hogy a minimális jövedelem olyan alapvető viszonyítási pont a Wwb-ben, amelynek célja, hogy minimális egzisztenciát biztosítson minden Hollandiában lakóhellyel rendelkező holland állampolgár vagy holland állampolgárokkal azonosnak minősülő külföldi személy számára, aki belföldön olyan körülmények között él, vagy akit az a veszély fenyeget, hogy olyan körülmények közé kerül, hogy nem rendelkezik a megélhetéshez szükséges alapvető költségek fedezéséhez elégséges forrásokkal (a Wwb 11. cikke). E törvény alkalmazása a települések hatáskörébe tartozik.

26 A Wwb a szociális segélyek két kategóriáját állítja fel. Létezik először is rendes szociális segély, amely alatt a megélhetéshez általában szükséges költségek fedezéséhez nyújtott segélyt kell érteni (a Wwb 5. cikkének b) pontja). A törvény másodsorban pedig a rendkívüli szociális segélyről rendelkezik, amelyre az érdekelt személy akkor jogosult, ha nem rendelkezik azokkal a forrásokkal, amelyek a megélhetéshez rendkívüli körülményekből eredően szükséges költségek fedezéséhez elégségesek, és ezeket a költségeket a települési kollégium véleménye szerint nem lehet más, rendelkezésre álló jövedelemből fedezni (a Wwb 35. cikkének (1) bekezdése).

27 A Wwb egy 23 éves személy minimálbérét veszi hivatkozási pontként alapul azon szükséglet és összeg meghatározásához, amelyre a személy a szociális juttatások keretén belül jogosult lehet. A minimálbér 120%-ának megfelelő összeg, amint azt a holland kormány írásbeli észrevételeiben megjegyzi, az az összeg, amely fölött a belföldön tartózkodó személy nem jogosult rendes szociális segély vagy rendkívüli szociális segély igénybevételére.

28 A Raad van State felveti, hogy az irányelv 7. cikke (1) bekezdése bevezető fordulatának és c) pontjának végrehajtása során a tagállamoknak tekintetbe kell-e venniük, vagy tekintetbe vehetik-e, esetlegesen átalány jelleggel a rendkívüli szociális segély címén nyújtott szociális támogatásokat. E szociális támogatásról a települési kollégium dönt a kérelmező helyzetének vizsgálatát követően, és e támogatásnak különféle formái lehetnek, ideértve az adók visszatérítését.

29 R. Chakroun másodsorban vitatja a holland szabályozás által a családegyesítés és a családalapítás között, annak alapján felállított különbséget, hogy a családi kapcsolat a családegyesítőnek a holland területre történő beutazása előtt, vagy azt követően jött-e létre, noha az irányelv 7. cikkének (1) bekezdéséből nem következik ilyen különbségtétel. Ugyanis, még ha az alapügy tárgyát képező kérelmet a holland szabályozás értelmében vett családegyesítés iránti kérelemnek tekintjük is, a Vb 2000 3.74 cikke bevezető fordulatának és a) pontjának megfelelően a Wwb 21. cikkének bevezető fordulatában és c) pontjában foglalt átlagjövedelmet kellene tekintetbe venni, és így M. Chakroun forrásai meghaladják az előírt összeget.

30 A Raad van State kétségeket táplál a tagállamok azon lehetősége tekintetében, hogy ilyen különbséget tegyenek a családalapítás és családegyesítés között, ugyanakkor kifejti, hogy nem kizárt, hogy az irányelvvel nem ellentétes egy olyan törvényi szabályozás, amely különbséget tesz a családi kapcsolatok vonatkozásában, aszerint hogy azok a családegyesítőnek a fogadó tagállam területére történő beutazását megelőzően, vagy azt követően jöttek létre. E bíróság megállapítja, hogy ezen utóbbi különbségtétel az irányelvnek a menekültekre alkalmazandó 9. cikkében, valamint a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak jogállásáról szóló, 2003. november 25-i 2003/109/EK tanácsi irányelv (HL 2004. L 16., 44. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 6. kötet, 272. o.) 16. cikkének (1) és (5) bekezdésében is szerepel.

31 A fentiekre tekintettel a Raad van State felfüggesztette az eljárást, és előzetes döntéshozatal céljából az alábbi kérdéseket terjesztette a Bíróság elé:

„1) Úgy kell-e értelmezni a »szociális segélyek rendszeréhez történő folyamodás«-nak a[z irányelv] 7. cikke (1) bekezdésének bevezető fordulatában és c) pontjában szereplő fordulatát, hogy ez a rendelkezés lehetővé teszi egy tagállam számára, hogy olyan szabályozást alkosson a családegyesítésre vonatkozóan, amely azt eredményezi, hogy a családegyesítést nem engedélyezik azon családegyesítő számára, aki igazolta, hogy elégséges állandó és rendszeres forrásokkal rendelkezik a megélhetés általánosan szükséges költségeinek biztosítására, azonban jövedelmének szintjére tekintettel a rendkívüli körülményekből adódóan szükséges, egyénileg megállapított megélhetési költségek fedezéséhez rendkívüli szociális segélyt vehet igénybe, a helyi önkormányzatok által kivetett adók alól jövedelemfüggő mentesítésekre jogosult, vagy az alacsony jövedelműekre vonatkozó települési politika keretében (minimabeleid) jövedelemtámogató intézkedéseket vehet igénybe?

2) Úgy kell-e értelmezni az [irányelvet], különösen 2. cikkének bevezető fordulatát és d) pontját, hogy e rendelkezéssel ellentétes az olyan nemzeti rendelkezés, amely a 7. cikk (1) bekezdésének bevezető fordulatában és c) pontjában szereplő jövedelemkövetelmények alkalmazása során különbséget tesz aszerint, hogy a családi kapcsolatok a tagállamban tartózkodó személy beutazása előtt, vagy azt követően jöttek létre?”

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekről

Az első kérdésről

32 Első kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság arra vár választ, hogy a „szociális segélyek rendszeréhez történő folyamodás”-nak az irányelv 7. cikke (1) bekezdésének bevezető fordulatában és c) pontjában szereplő kifejezését akként kell-e értelmezni,

hogy az lehetővé teszi egy tagállam számára, hogy olyan szabályozást alkosson a családegyesítésre vonatkozóan, amely azt eredményezi, hogy a családegyesítést nem engedélyezik azon családegyesítő számára, aki igazolta, hogy a saját maga és családtagjai eltartásához elégséges állandó és rendszeres forrásokkal rendelkezik, azonban jövedelmének szintjére tekintettel a rendkívüli körülményekből adódóan szükséges, egyénileg megállapított megélhetési költségek fedezéséhez rendkívüli szociális segélyt vehet igénybe, a helyi önkormányzatok által kivetett adók alól jövedelemfüggő mentesítésekre jogosult, vagy az alacsony jövedelműekre vonatkozó települési politika keretében (minimabeleid) jövedelemtámogató intézkedéseket vehet igénybe.

A felek által előterjesztett észrevételek

33 Az alapeljárás felperese úgy véli, hogy az irányelv 7. cikke (1) bekezdésének bevezető fordulatában és c) pontjában szereplő „az érintett tagállam szociális segélyrendszeréhez történő folyamodás" kifejezés kizárólag nemzeti szintű szabályozást jelölhet, míg a Raad van State által említett rendelkezések között szerepelnek települési szintűek is. Az alapeljárás felperese arra hivatkozik továbbá, hogy az irányelv 7. cikke (1) bekezdésének bevezető fordulatában és c) pontjában a nemzeti minimálbér és minimálnyugdíj szintjére vonatkozó utalás azt jelenti, hogy ez a szint tekinthető felső határnak.

34 Az alapeljárás felperese az Európai Közösségek Bizottságához hasonlóan kiemeli, hogy a tagállamok részére az irányelv végrehajtása tekintetében meghagyott mérlegelési mozgástér nem veszélyeztetheti ugyanezen irányelv céljait és hatékony érvényesülését. Az alapeljárás felperese kifejti különösen, hogy a minimálbér 120%-ában megjelölt küszöbnek az a hatása, hogy a fiatal kérelmezők teljes munkaidő keretében végzett munka alapján gyakorlatilag sosem tudják teljesíteni a megélhetéshez elégséges források követelményét. A törvény ugyanis a 23 éves személyek minimálbérét tekinti viszonyítási pontnak. Márpedig a 23 évnél fiatalabbak minimálbére a 23 éves személyek minimálbérének csak a töredéke, jelesül, 21 éves személy esetében annak 72%-a, vagyis egy 21 éves személynek az életkori kategóriájának megfelelő minimálbér 160%-át kellene megkeresnie ahhoz, hogy e követelménynek eleget tegyen.

35 A tárgyaláson R. Chakroun a holland igazságügyminisztérium alá tartozó Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (tudományos kutató- és dokumentációs központ) által összeállított jelentést idézte, amely azt vizsgálja, hogy milyen hatással van a külföldi házastársak hollandiai migrációjára a családegyesítés céljából megkövetelt jövedelem emelése. R. Chakroun szerint az ezen jelentés által bemutatott kedvezőtlen következmények bizonyítják, hogy a holland szabályozás ellentétes az irányelv céljával.

36 A Bizottság bemutatja, hogy az irányelv értelmében a döntő tényező az, hogy az érdekelt maga rendelkezik-e a megélhetéshez szükséges alapvető költségek fedezéséhez elégséges forrásokkal, mégpedig anélkül, hogy szociális támogatásért folyamodna. Az irányelv által előírt rendszert nem úgy kell értelmezni, hogy az lehetővé teszi a tagállamok számára minden olyan szociális juttatás tekintetbe vételét, amelyet az érdekeltek esetlegesen igényelhetnének az előírt jövedelem-küszöb végső elérésének érdekében.

37 A Bizottság hangsúlyozza e tekintetben, hogy amint a 2003/86 irányelv alkalmazásáról szóló 2008. október 8-i, az Európai Parlamentnek és Tanácsnak címzett jelentésének [COM (2008) 610] 4.3.3 pontjából következik, a megélhetéshez elégséges források mérlegelése céljából a holland hatóságok által megkövetelt összeg a Közösség valamennyi tagállamához képest a legmagasabb. A Bizottság megállapítja továbbá, hogy noha az alapügyben a Chakroun házaspár tagjai közötti családi kapcsolat fennállt már M. Chakrounnak a Közösség területére való belépését megelőzően, a megélhetéshez elégséges források mérlegelése céljából tekintetbe vett jövedelem összege alacsonyabb volt a Vb 2000 3.74 cikkének bevezető fordulatában és c) pontjában meghatározott összegnél. Ebből tehát az a következtetés vonható le, hogy a nemzeti szabályozás által arra az esetre előírt összeg, ha a családi kapcsolat a családegyesítőnek a Közösség területére való belépését megelőzően is fennállt, megfelel annak az összegnek, amely a holland társadalomban a megélhetéshez szükséges alapvető költségek fedezéséhez elégséges.

38 Végezetül R. Chakroun, a Bizottsággal egyetemben, úgy véli, hogy a holland hatóságoknak az alapügyben figyelembe kellett volna venniük a tartózkodás és a házasság hosszú tartamát, és ennek elmulasztásával megsértették a kérelem egyéni elbírálására vonatkozóan az irányelv 17. cikkében foglalt követelményt.

39 A holland kormány kifejti, hogy az elégséges jövedelemnek a törvényes minimálbér 120%-ában meghatározott szintje az a jövedelemösszeg, amelyet Hollandia települései a szempontok egyikeként tekintetbe vesznek a rendes vagy rendkívüli szociális segélyre potenciálisan jogosultak meghatározása céljából. Egyes települések ugyanakkor eltérő, a törvényes minimálbér 110–130%-áig terjedő jövedelemszintek mellett döntenek. Mivel a szociális segélyt a szükségletek függvényében nyújtják, csak ezt követően lehetséges olyan statisztikák összeállítása, amelyek lehetővé teszik azon átlagos jövedelmi plafon meghatározását, amely tekintetében ilyen támogatást nyújtanak.

40 Az említett kormány úgy véli tehát, hogy a törvényes minimálbér 120%-ában meghatározott jövedelem szintjének megfelelő jövedelemösszeg megfelel az irányelv 7. cikke (1) bekezdése bevezető fordulatának és c) pontjának, mivel olyan jövedelmi szintről van szó, amelyen felül nem igényelhető rendes vagy rendkívüli szociális segély. Ugyanezen kormány álláspontja szerint ugyanis a hollandiai minimálbér szintje kizárólag a személyek életszükségleteinek biztosítását teszi lehetővé, és elégtelennek bizonyulhat a különleges egyéni kiadások fedezésére. E tényezők igazolják a törvényes minimálbér 120%-ának megfelelő jövedelmi szint tekintetbe vételét.

A Bíróság válasza

41 Emlékeztetni kell arra, hogy az irányelv 4. cikkének (1) bekezdése a tagállamok részére pontos, pozitív kötelezettségeket ír elő, amelyeknek világosan meghatározott alanyi jogok felelnek meg, mivel az irányelv az általa meghatározott esetekben a tagállamok részére mérlegelési mozgástér nélkül előírja a családegyesítő bizonyos családtagjai családegyesítésének engedélyezését (a C-540/03. sz., Parlament kontra Tanács ügyben 2006. június 27-én hozott ítélet [EBHT 2006., I-5769. o.]60. pontja).

42 E rendelkezés ugyanakkor nem sérti többek között az irányelv IV. fejezetében foglalt feltételeket. Ezen irányelv 7. cikke (1) bekezdésének bevezető fordulata és c) pontja is ezen feltételek egyikét tartalmazza, és lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy előírhatják a kérelmet benyújtó személy számára, hogy szolgáltasson bizonyítékot

arra nézve, hogy a családegyesítő rendelkezik az érintett tagállam szociális segélyek rendszeréhez történő folyamodás nélkül a saját maga és családtagjai eltartásához elégséges állandó és rendszeres forrásokkal. Ugyanezen rendelkezés pontosítja, hogy a tagállamok e forrásokat jellegükre és rendszerességükre hivatkozással értékelik, és figyelembe vehetik a nemzeti minimálbér és minimálnyugdíj szintjét, valamint a családtagok számát.

43 Mivel a családegyesítés engedélyezése tekinthető főszabálynak, az irányelv 7. cikke (1) bekezdése bevezető fordulatában és c) pontjában foglalt lehetőséget szűken kell értelmezni. Egyébiránt a tagállamok csak oly módon élhetnek a számukra biztosított mérlegelési mozgástérrel, hogy az ne veszélyeztesse az irányelvnek a családegyesítés elősegítésére irányuló célját, valamint hatékony érvényesülését.

44 E vonatkozásban az irányelv (2) preambulumbekezdéséből az következik, hogy családegyesítéssel kapcsolatos intézkedéseket a több nemzetközi jogi okmányban megállapított, a család védelmére és a családi élet tiszteletben tartására irányuló kötelezettségnek megfelelően kell elfogadni. Ez az irányelv tiszteletben tartja az alapvető jogokat, és betartja különösen az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény 8. cikkében és az Európai Unió Alapjogi Chartájában elismert elveket. Következésképpen az irányelv rendelkezéseit, különösen pedig 7. cikke (1) bekezdésének bevezető fordulatát és c) pontját az alapvető jogok, különösen pedig a családi élet tiszteletben tartásának úgy az EJEE-ben, mint a Chartában elismert jogának fényében kell értelmezni. Ehhez hozzá kell tenni, hogy az EUSz 6. cikk (1) bekezdése értelmében az Európai Unió elismeri az Európai Unió Alapjogi Chartájának 2000. december 7-i, Strasbourgban 2007. december 12-én kiigazított szövegében (HL C 303., 1. o.) foglalt jogokat, szabadságokat és elveket, és e Charta ugyanolyan jogi kötőerővel bír, mint a Szerződések.

45 Vagyis, amint azt az alapeljárás felperese a tárgyaláson kiemelte, „az érintett tagállam szociális segélyrendszere" az uniós jog önálló fogalma, amely nem határozható meg nemzeti jogi fogalmakra való hivatkozással. Tekintettel többek között a tagállamok között a szociális segélyek kezelése tekintetében fennálló különbségekre, e fogalmat akként kell értelmezni, hogy az az állami hatóságok által nemzeti, regionális vagy helyi szinten nyújtott támogatásra utal.

46 Az irányelv 7. cikke (1) bekezdésének bevezető fordulata és c) pontja szembehelyezi egymással egyrészt az „eltartásához elégséges állandó és rendszeres források", másrészt a „szociális segélyek" fogalmát. Ebből a szembenállásból következik, hogy a „szociális segélyek" irányelvben szereplő fogalma olyan, az állami hatóságok által nemzeti, regionális vagy helyi szinten nyújtott támogatásra vonatkozik, amelyhez olyan egyén, adott esetben családegyesítő folyamodhat, aki nem rendelkezik a saját maga és családtagjai eltartásához elégséges állandó és rendszeres forrásokkal, és e ténynél fogva tartózkodási ideje alatt terhet róhat a fogadó tagállam szociális ellátórendszerére (analógia útján lásd a C-291/05. sz. Eind-ügyben 2007. december 11-én hozott ítélet [EBHT 2007., I-10719. o.] 29. pontját).

47 Az irányelv 7. cikke (1) bekezdésének bevezető fordulata és c) pontjának második mondata lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy a családegyesítő e forrásainak értékelése során figyelembe vegyék a nemzeti minimálbér és minimálnyugdíj szintjét. Amint az a jelen ítélet 43. pontjában bemutatást nyert, e jogosultság csak úgy gyakorolható, hogy ne veszélyeztesse az irányelvnek a családegyesítés elősegítésére irányuló célját, valamint hatékony érvényesülését.

48 Tekintettel arra, hogy a szükségletek egyéntől függően igen széles skálán mozoghatnak, ezen engedélyezést egyebekben akként kell értelmezni, hogy a tagállamok meghatározhatnak egy bizonyos összeget referenciaösszegként, de nem írhatják elő a minimálbér azon összegét, amely alatt minden családegyesítés elutasításra kerül, az egyes bejelentők helyzetének konkrét vizsgálata nélkül. Ezt az értelmezést megerősíti az irányelv 17. cikke, amely a családegyesítés iránti kérelmek egyéni elbírálását írja elő.

49 A 23 éves munkavállalók minimálbére 120%-ának megfelelő jövedelmi szint – amely olyan összegnek felel meg, amely felett az érintett tagállam szociális segélyek rendszeréhez történő folyamodás főszabály szerint kizárt – mint referenciaösszeg alkalmazása úgy tűnik, nem felel meg az annak meghatározására irányuló objektív célnak, hogy valamely egyén rendelkezik-e az eltartásához szükséges rendszeres forrásokkal. Az irányelv 7. cikke (1) bekezdése c) pontjában szereplő „szociális segély" fogalmát akként kell ugyanis értelmezni, hogy az olyan segélyre utal, amelyet „elégséges, állandó és rendszeres források" hiányában nyújtanak, nem pedig olyan segélyre, amely rendkívüli vagy váratlan szükségletek fedezését teszi lehetővé.

50 Továbbá a Vb 2000 által előírt összeg meghatározásához alkalmazott 120%-os szám csupán egy, a hollandiai települések által nyújtott rendkívüli segélyekre és az e települések által tekintetbe vett jövedelmi szempontokra vonatkozó statisztikák összeállítása során meghatározott átlagos érték. Tehát, amint az a tárgyaláson bemutatásra került, egyes települések a minimálbér 120%-nak megfelelő összegnél alacsonyabb összeget alkalmaznak referenciaösszegként, ami ellentmond annak az elméletnek, mely szerint elengedhetetlen a minimálbér 120%-ának megfelelő jövedelem tekintetbe vétele.

51 Végezetül pedig nem a Bíróság feladata annak megítélése, hogy a holland törvény által előírt minimáljövedelem elégséges-e ahhoz, hogy e tagállam munkavállalói rendes szükségleteiket fedezni tudják. Elég annyit megjegyezni, amint arra a Bizottság helytálló módon hivatkozott, hogy ha az alapügyben a Chakroun házaspár tagjai közötti családi kapcsolat már fennállt volna M. Chakrounnak a Közösség területére való belépését megelőzően is, az R. Chakroun kérelmének elbírálása során tekintetbe vett jövedelem összege a minimáljövedelem, nem pedig annak 120%-a lett volna. Ebből arra kell következtetni, hogy maguk a holland hatóságok a minimáljövedelmet az irányelv 7. cikke (1) bekezdése bevezető fordulata és c) pontja értelmében elégséges forrásnak tekintik.

52 A fenti tényezők fényében az első előterjesztett kérdésre azt a választ kell adni, hogy a „szociális segélyek rendszeréhez történő folyamodás”-nak az irányelv 7. cikke (1) bekezdésének bevezető fordulatában és c) pontjában szereplő kifejezését akként kell értelmezni, hogy az nem teszi lehetővé a tagállam számára, hogy olyan szabályozást fogadjon el a családegyesítésre vonatkozóan, amely nem engedélyezi a családegyesítést olyan családegyesítő számára, aki igazolta, hogy a saját maga és családtagjai eltartásához elégséges állandó és rendszeres forrásokkal rendelkezik, azonban jövedelmének szintjére tekintettel a rendkívüli körülményekből adódóan szükséges, egyénileg megállapított megélhetési költségek fedezéséhez rendkívüli szociális segély igénybevételére jogosult, a helyi önkormányzatok által kivetett adók alól jövedelemfüggő mentesítésekre jogosult, vagy az alacsony jövedelműekre vonatkozó települési politika keretében (minimabeleid) jövedelemtámogató intézkedéseket vehet igénybe.

A második kérdésről

53 Második kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság arra vár választ, hogy az irányelvet, különösen 2. cikkének bevezető fordulatát és d) pontját akként kell-e értelmezni, hogy e rendelkezéssel ellentétes az olyan nemzeti rendelkezés, amely a 7. cikk (1) bekezdésének bevezető fordulatában és c) pontjában szereplő jövedelmi feltételek alkalmazása során különbséget tesz aszerint, hogy a családi kapcsolatok a tagállamban a családegyesítő személynek a fogadó tagállam területére történő beutazása előtt, vagy azt követően jöttek létre.

A felek által előterjesztett észrevételek

54 R. Chakroun kifejti, hogy házastársa 1970-es Hollandiába való érkezésétől kezdve két évig dolgozott e tagállamban annak érdekében, hogy megkeresse a házasságkötésükhöz szükséges.

55 Az alapeljárás felperese és a Bizottság álláspontja szerint az irányelv nem nyújt jogalapot a család megőrzése és a család létrehozása közötti különbségtételre. Többek között a Tanács elnökségének egyik dokumentumából következik (a Tanács 2001. január 31-i 5682/01. sz. dokumentuma), hogy széles körű egyetértés állt fenn a tekintetben, hogy a családegyesítésnek mind a családi egység megteremtését, mind annak megőrzését magában kell foglalnia. Ezt az értelmezést megerősíti az irányelv (6) preambulumbekezdése, valamint 2. cikkének bevezető fordulata és d) pontja. Ami az irányelv 9. cikkének (2) bekezdése által bevezetett kivételt illeti, a hazájukat elhagyni kényszerülő menekültekre vonatkozó különös rendelkezésről van szó. R. Chakroun egyébiránt az Európai Tanács emberi jogi biztosának 2009. március 11-én, a 2008. szeptember 25-i hollandiai látogatása tárgyában készített jelentését idézi, amelyben a biztos meglepődésének ad hangot a családegyesítésre vonatkozó holland jogszabályok bizonyos rendelkezéseivel kapcsolatban.

56 A Bizottság felteszi továbbá azt a kérdést, hogy egy, a családi kapcsolat létrejöttének időpontján alapuló különbségtétel miként állhatna akár a legcsekélyebb kapcsolatban is az alapvető szükségletekre vonatkozó anyagi feltételek teljesítésének tényével.

57 A holland kormány kifejti, hogy a nemzeti jogszabály által a család létrehozása és a családegyesítés tekintetében alkalmazott különbségtételt az irányelv nem tiltja, és ez az egyik módja a családi kapcsolatok jellege és szilárdsága irányelv 17. cikke szerinti tekintetbe vételének. E kormány álláspontja szerint ténylegesen elképzelhető, hogy a kockán forgó érdekek jelentősebbek, ha a családi kapcsolatok már az érdekelt személy Hollandiába való letelepedését megelőzően fennálltak. Családalapítás esetén a két házastárs azt kockáztatja, hogy családi életük ideiglenesen nem Hollandiában folyik. Általánosságban a családi kapcsolatok ilyen esetben kevésbé intenzív módon konkretizálódnak, mint a családegyesítést kérelmezők esetében. Pontosan a család védelmének céljából határozott meg a Holland Királyság az elégséges jövedelem szintjeként a minimálbér 120%-ának megfelelő általános küszöb alatti összeget családegyesítés iránti kérelem esetére.

58 Másodlagosan a holland kormány megjegyzi, hogy még olyan esetben is, ha a családi kapcsolatok az érdekelt személy Hollandiába történő belépését követően jöttek létre, és nem teljesülnek a jövedelmi feltételek, a családtagok ugyanúgy engedélyt kapnak az ott-tartózkodásra, amennyiben az EJEE 8. cikke azt előírja.

A Bíróság válasza

59 Az irányelv 2. cikkének bevezető fordulata és d) pontja anélkül határozza meg a családegyesítés fogalmát, hogy különbséget tenne a házasságkötés időpontja szerint, mivel pontosítja, hogy e családegyesítés egy harmadik ország – egy tagállamban jogszerűen tartózkodó – állampolgára családtagjainak a tagállamba történő beutazása és ott-tartózkodása a családi egység megőrzése érdekében, függetlenül attól, „hogy a családi kapcsolat a családegyesítő beutazása előtt, vagy azt követően jött létre".

60 Kizárólag az irányelv menekültekre vonatkozó 9. cikkének (2) bekezdése rendelkezik akként, hogy „a tagállamok [az irányelv] e [V.] fejezete [rendelkezéseinek] alkalmazását azokra a menekültekre korlátozhatják, akiknek családi kapcsolatai időben megelőzik beutazásukat". E rendelkezést a menekülteket az ország területére való belépésükkor megillető kedvezőbb bánásmód magyarázza.

61 Ebből az következik, hogy az irányelvben foglalt szabályok, a 9. cikk (2) bekezdésének kivételével, alkalmazandók úgy arra, amit a holland jogszabályok családegyesítésnek minősítenek, mint arra, amit e jogszabályok családalapításként határoznak meg.

62 Ezt az értelmezést megerősíti az irányelv (6) preambulumbekezdése, amely „a család védelmét és a családi élet kialakítását vagy megőrzését célozza". Ezt az értelmezést megerősítik továbbá az alapeljárás felperese által hivatkozott előkészítő munkálatok, amelyekből kitűnik, hogy széles körű volt az egyetértés a tekintetben, hogy a családegyesítésnek mind a családalapítást, mind a család egységének megőrzését magában kell foglalnia.

63 Ez az értelmezés egyébiránt megfelel az EJEE 8. cikkének és a Charta 7. cikkének, amelyek nem tesznek különbséget azon körülmények és időpont függvényében, amelynek során a család létrejön.

64 A család létrehozásának időpontján alapuló különbségtételnek az uniós jogalkotó által szándékozott ezen hiánya folytán, valamint az irányelv rendelkezéseinek megszorító értelmezésére és az e rendelkezések hatékony érvényesülésének akadályozására vonatkozó tilalomra tekintettel a tagállamok nem rendelkeznek széles mérlegelési mozgástérrel, amely lehetővé tenné számukra ezen különbségtételnek az irányelvet átültető nemzeti jogszabályokba történő visszaemelését (analógia útján lásd a C-127/08. sz., Metock és társai ügyben 2008. július 25-én hozott ítélet [EBHT 2008., I-6241. o.] 93. pontját). Végeredményben a családegyesítő azon képessége, hogy rendelkezzen az irányelv 7. cikke (1) bekezdésének bevezető fordulata és c) pontja szerinti, saját maga és családtagjai eltartásához elégséges állandó és rendszeres forrásokkal, semmi esetre sem függhet a család létrehozásának időpontjától.

65 Végezetül pedig, a holland kormány azon érvével kapcsolatban, mely szerint meg kell adni az engedélyt, amennyiben az EJEE 8. cikke azt előírja, elegendő annyit megállapítani, hogy – amint az a tárgyaláson kiderült – R. Chakrounnak még mindig nem engedélyezték, hogy családegyesítés céljából csatlakozzon férjéhez, akivel 37 éve házasok.

66 A második előterjesztett kérdésre azt kell tehát válaszolni, hogy az irányelvet, különösen 2. cikkének bevezető fordulatát és d) pontját akként kell értelmezni, hogy e rendelkezéssel ellentétes az olyan nemzeti rendelkezés, amely a 7. cikk (1) bekezdésének bevezető fordulatában és c) pontjában szereplő jövedelmi feltételek alkalmazása során különbséget tesz aszerint, hogy a családi kapcsolatok a családegyesítő személynek a fogadó tagállam területére történő beutazása előtt vagy azt követően jöttek létre.

A költségekről

67 Mivel ez az eljárás az alapeljárásban részt vevő felek számára a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő eljárás egy szakaszát képezi, ez a bíróság dönt a költségekről. Az észrevételeknek a Bíróság elé terjesztésével kapcsolatban felmerült költségek, az említett felek költségeinek kivételével, nem téríthetők meg.

A fenti indokok alapján a Bíróság (második tanács) a következőképpen határozott:

1) A „szociális segélyek rendszeréhez történő folyamodás”-nak a családegyesítési jogról szóló, 2003. szeptember 22-i 2003/86/EK tanácsi irányelv 7. cikke (1) bekezdésének bevezető fordulatában és c) pontjában szereplő kifejezését akként kell értelmezni, hogy az nem teszi lehetővé a tagállam számára, hogy olyan szabályozást alkosson a családegyesítésre vonatkozóan, amely azt eredményezi, hogy a családegyesítést nem engedélyezik azon családegyesítő számára, aki igazolta, hogy a saját maga és családtagjai eltartásához elégséges állandó és rendszeres forrásokkal rendelkezik, azonban jövedelmének szintjére tekintettel a rendkívüli körülményekből adódóan szükséges, egyénileg megállapított megélhetési költségek fedezéséhez rendkívüli szociális

segélyt vehet igénybe, a helyi önkormányzatok által kivetett adók alól jövedelemfüggő mentesítésekre jogosult, vagy az alacsony jövedelműekre vonatkozó települési politika keretében (minimabeleid) jövedelemtámogató intézkedéseket vehet igénybe.

2) A 2003/86 irányelvet, különösen 2. cikkének bevezető fordulatát és d) pontját akként kell értelmezni, hogy e rendelkezéssel ellentétes az olyan nemzeti rendelkezés, amely a 7. cikk (1) bekezdésének bevezető fordulatában és c) pontjában szereplő jövedelmi feltételek alkalmazása során különbséget tesz aszerint, hogy a családi kapcsolatok a családegyesítő személynek a fogadó tagállam területére történő beutazása előtt vagy azt követően jöttek létre.

Aláírások