E. SHARPSTON
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2009. december 10.[1]

1. A 2003/86/EK tanácsi irányelv[2] a családegyesítési jog tagállamok területén jogszerűen tartózkodó harmadik országok állampolgárai által történő gyakorlásának feltételeit határozza meg. Ha valamely családtag egy ilyen személlyel való családegyesítésének engedélyezését kéri, az érintett tagállam megkövetelheti, hogy ez utóbbi személy „az érintett tagállam szociális segélyek rendszeréhez történő folyamodás nélkül" a család eltartásához elégséges állandó és rendszeres forrásokkal rendelkezzen.

2. Az alapeljárás tárgyát egy marokkói állampolgár által a szintén marokkói állampolgárságú, Hollandiában 1970 óta jogszerűen tartózkodó férjével való családegyesítési kérelem képezi, akivel 1972-ben kötött házasságot. A férj elégséges állandó és rendszeres forrásokkal rendelkezik a megélhetés általánosan szükséges költségeinek biztosítására, amelyek azonban nem elégségesek ahhoz, hogy ne tegyék jogosulttá a rendkívüli szociális segély bizonyos fajtáinak igénybevételére. A Raad van State ezzel összefüggésben részletesebb útmutatást kér a „szociális segélyek rendszeréhez történő folyamodás nélkül" kritériumához, és azt kérdezi, hogy az irányelv lehetővé teszi-e a különbségtételt aszerint, hogy a családi kapcsolat a családegyesítőnek a tagállamba történő beutazása előtt, vagy azt követően jött-e létre.

Jogi háttér

A 2003/86 irányelv

3. Az irányelv preambulumában többek között:

– a (2) preambulumbekezdés hangsúlyozza a különösen az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény 8. cikkében és az Európai Unió alapjogi chartájában megállapított, a család védelmére és a családi élet tiszteletben tartására irányuló kötelezettséget;

1 – Eredeti nyelv: angol.

2 – A családegyesítési jogról szóló, 2003. szeptember 22-i irányelv (HL 2003. L 251., 12. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 6. kötet, 224. o., a továbbiakban: irányelv). Dániára, Írországra és az Egyesült Királyságra nem alkalmazandó (lásd a (17) és a (18) preambulumbekezdést).

– a (3) preambulumbekezdés az Európai Tanács 1999 októberében Tamperében és 2001 decemberében Laekenben tartott üléseire utal, amelyeken a Tanács megállapította, hogy az Európai Uniónak biztosítani kell a harmadik országoknak a tagállamok területén jogszerűen tartózkodó állampolgáraival szembeni tisztességes elbánást, és számukra az Európai Unió polgárait megillető jogokhoz és kötelezettségekhez hasonló jogokat és kötelezettségeket kell biztosítani;

– az (5) preambulumbekezdés kimondja, hogy a tagállamoknak az irányelvet nem, faj, bőrszín, etnikai vagy társadalmi származás, genetikai jellemzők, nyelv, vallás vagy meggyőződés, politikai vagy más vélemény, nemzeti kisebbséghez való tartozás, vagyon, születés, fogyatékosság, kor vagy szexuális irányultság alapján való megkülönböztetés nélkül kell érvényre juttatniuk;

– a (6) preambulumbekezdés a családnak a családegyesítési jog gyakorlásának lényeges feltételeit meghatározó közös ismérvek alapján történő védelmére és a családi élet ezen ismérvek alapján történő kialakítására vagy megőrzésére utal;

– a (8) preambulumbekezdés rögzíti, hogy előnyösebb feltételeket kell megállapítani a menekültek családegyesítési jogának gyakorlására azon okokra tekintettel, amelyek miatt az országukat el kellett hagyniuk, és amelyek megakadályozták azt, hogy ott rendes családi életet éljenek;

– a (11) preambulumbekezdés kimondja, hogy a családegyesítési jogot a tagállamok által elismert értékek és elvek megfelelő betartásával kell gyakorolni.

4. Az irányelv 2. cikkének d) pontja értelmében „»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". Ebben az esetben a harmadik ország egy tagállamban jogszerűen tartózkodó állampolgárát a 2. cikk c) pontja alapján „családegyesítőnek" kell tekinteni.

5. A 3. cikk (5) bekezdése rögzíti, hogy az irányelv nem érinti a tagállamok azon lehetőségét, hogy előnyösebb rendelkezéseket fogadjanak el.

6. A 4. cikk (1) bekezdése a következőket írja elő:

„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. A IV. fejezet a 6–8. cikket foglalja magában. A 6. cikk, amely a jelen ügyet közvetlenül nem érinti, lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy a közrend, a közbiztonság vagy a közegészség alapján – a 17. cikkben felsorolt tényezők és az elkövetett bűncselekmény vagy az előidézett veszély súlyának vagy típusának figyelembevételét követően – a családtag tartózkodási engedélyét elutasítsák, visszavonják, vagy annak megújítását elutasítsák.

8. A 7. cikk (1) bekezdése előírja, hogy mikor a családegyesítési kérelmet benyújtják, az érintett tagállam előírhatja annak bizonyítását, hogy a családegyesítő rendelkezik a) az általános egészségügyi és biztonsági előírásoknak megfelelő szabványos szálláshellyel a család számára, b) betegségbiztosítással a család egésze számára és

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

9. A 7. cikk (2) bekezdése lehetővé teszi a tagállamok számára annak előírását, hogy a harmadik országok állampolgárainak eleget kell tenniük a beilleszkedéssel kapcsolatos intézkedéseknek, a 8. cikk pedig lehetővé teszi számukra, hogy minősítő tartózkodási időtartamot írjanak elő a családegyesítővel szemben. E rendelkezések szintén nem érintik a jelen ügyet.

10. Az irányelv V. fejezete a tagállamok által menekültként elismert személyek családegyesítésére vonatkozó – a jelen ügyet közvetetten érintő – különös és előnyösebb rendelkezéseket tartalmaz. A 9. cikk

(2) bekezdése értelmében a tagállamok e fejezet alkalmazását azokra a menekültekre korlátozhatják, akiknek családi kapcsolatai időben megelőzik beutazásukat. A 12. cikk (1) bekezdése értelmében a tagállamok nem követelhetnek bizonyítékot arra nézve, hogy a menekült megfelel a 7. cikkben megállapított követelményeknek, jóllehet előírhatják a 7. cikk (1) bekezdése szerinti feltételek teljesítését, ha a kérelmet nem nyújtják be a menekültstátus megadása után három hónapon belül.

11. A – szankciókra és jogorvoslatra vonatkozó – VII. fejezetben foglalt 16. cikk több indok alapján is lehetővé teszi a tagállam számára a családtag tartózkodási engedélyének elutasítását, visszavonását vagy megújításának elutasítását, mindenekelőtt ha a családi kapcsolat nem valódi, vagy ha az irányelv által megállapított feltételeknek nem vagy már nem felelnek meg. Különösen ez utóbbi tekintetben a 16. cikk (1) bekezdése a) pontjának második bekezdése a következőket írja elő:

„A tartózkodási engedély megújításakor, amennyiben a családegyesítő – a 7. cikk (1) bekezdésének c) pontjában említettek szerint – nem rendelkezik elégséges forrásokkal a tagállam szociális segélyeinek rendszeréhez történő folyamodás nélkül, a tagállam figyelembe veszi a családtagok hozzájárulását a háztartás jövedelméhez."

12. Az ugyanazon fejezetben foglalt 17. cikk a következőket írja elő:

„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."

A holland szabályozás

13. A külföldi személyek tartózkodási jogát Hollandiában főként a Vreemdelingenwet (a külföldiekről szóló törvény) 2000 (a továbbiakban: Vw 2000) és annak végrehajtási rendelete, a Vreemdelingenbesluit (a külföldiekről szóló rendelet) 2000 (a továbbiakban: Vb 2000) szabályozza. A holland jog a közösségi jogtól eltérően különbséget tesz a családegyesítés és a családalapítás között.

14. A Vw 2000 3. fejezete a tartózkodási engedélyekre vonatkozik. Különböző típusú

engedélyek adhatók, különösen határozott és határozatlan időre szóló, valamint menedékkérőket és másokat megillető engedélyek. A 14. cikk (2) bekezdése előírja, hogy határozott időre szóló tartózkodási engedély a megadásának céljával összefüggő – közigazgatási rendelkezésekben szabályozott – fenntartásokkal adható. A 15. cikk szerint a releváns célok a családegyesítést és a családalapítást is felölelik. A 16. cikk (1) bekezdésének c) pontja értelmében a határozott időre szóló tartózkodási engedély kiadására vonatkozó kérelmet akkor lehet elutasítani, ha a külföldi személy vagy az a személy, akinél a külföldi személy tartózkodni kíván, saját maga nem rendelkezik tartósan a megélhetéshez elégséges forrásokkal.

15. A 2005. október 3-i hatállyal az irányelv követelményeihez igazítása céljából módosított Vb 2000 a következő vonatkozó rendelkezéseket tartalmazza.

16. Az 1.1 cikk r) pontja értelmében „»családalapítás«: a házastárs, a bejegyzett élettárs vagy be nem jegyzett élettárs családegyesítése, amennyiben a családi kapcsolatok olyan időpontban jöttek létre, amikor az elsődleges jogosult[3] állandó lakóhelye Hollandiában volt". A „családegyesítés" fogalma maga nem meghatározott.

17. A 3.13 és a 3.14 cikk értelmében családalapítás vagy családegyesítés céljából – az e céllal összefüggő fenntartásokkal – határozott időre szóló tartózkodási engedélyt kell adni az elsődleges jogosult családja bizonyos egyértelműen meghatározott tagjainak (a házastársat is ideértve) a 3.16–3.22 cikkben meghatározott feltételek teljesülése esetén. A jelen ügy vonatkozásában a 3.22 cikk irányadó.

18. A 3.22 cikk (1) bekezdése értelmében a tartózkodási engedély megadása attól függ, hogy az elsődleges jogosult saját maga tartósan rendelkezik-e a 3.74 cikk a) pontja szerinti nettó jövedelemmel. Mindazonáltal a 3.22 cikk (2) bekezdése értelmében családalapítás esetén ennek a jövedelemnek – „az (1) bekezdéstől eltérően" – legalább a törvény szerinti minimálbér 120%-ának kell megfelelnie, a szabadságilletményt is beleértve.

19. Jóllehet az alapügy tényállásának időpontja szerinti tények szempontjából nem közvetlenül releváns, meg kell jegyezni, hogy a 3.22 cikk (3) bekezdése mind az (1), mind a (2) bekezdéstől eltérően úgy rendelkezik, hogy a tartózkodási engedélyt akkor is meg kell adni, ha az elsődleges jogosult már elmúlt

3 – Azaz a Vw 2000 16. cikke (1) bekezdésének c) pontja szerinti »az a személy, akinél a külföldi személy tartózkodni kíván«. A Vb 2000 3.15 cikke értelmében ez a személy holland állampolgár vagy rendes tartózkodási engedéllyel rendelkező külföldi személy lehet. Ez utóbbi az irányelv szóhasználatában a »családegyesítőnek« felel meg.

65 éves, vagy teljesen és tartósan munkaképtelen, így a jövedelemkövetelmények ilyen körülmények között nem alkalmazandók.[4] A 3.22 cikk (4) bekezdése értelmében a követelmény szintén nem alkalmazandó, ha a családtagok menekülttel való egyesülése iránti kérelmet a menekültstátus megadása után három hónapon belül nyújtották be.

20. A 3.22 cikk (1) bekezdésének a) pontja szerinti jövedelemkövetelményt részletező 3.74 cikk alapján a Vw 2000 16. cikke (1) bekezdésének c) pontja szerinti megélhetéshez szükséges források akkor elégségesek, ha a nettó jövedelem megfelel többek között a) – a szabadságilletményt is beleértve – a releváns kategóriára vonatkozó (egyedülállók, egyedülálló szülők vagy házastársak) törvény szerinti segélyküszöbnek vagy d) – családalapítás esetén – a minimálbér 120%-ának, a szabadságilletményt is beleértve.

21. A 3.74 cikk a) pontjában hivatkozott segélyküszöb a Wet werk en bijstand (a munkáról és a szociális segélyről szóló törvény, a továbbiakban: Wwb) „rendes szociális segélyt" szabályozó 3. fejezetében foglalt 21. cikke szerinti küszöb. A 21. cikk azon rendelkezések egyike, amelyek rögzítik a „segélyküszöböket", a jövedelmi szinteket, amelyek alatt valamely személy rendes szociális segélyre jogosult. Ezenkívül a Wwb 4. fejezete, különösen 35. cikkének (1) bekezdése ideiglenes „rendkívüli szociális segélyről" rendelkezik, amelyet a helyi hatóságok olyan kérelmezőknek nyújtanak, akik nem rendelkeznek „a megélhetéshez rendkívüli körülményekből eredően szükséges költségek" fedezéséhez elégséges forrásokkal.

22. Az előzetes döntéshozatalra utaló végzés megállapítja, hogy a törvény szerinti – releváns – segélyküszöb a tényállás időpontjában havi 1 207,91 euró, a családalapításra vonatkozó érték (a minimálbér 120%-a) pedig 1 441,44 euró volt.[5]

A tényállás, az eljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

23. Rhimou Chakroun, az alapeljárásban fellebbező fél, 1948-ban született, és marokkói állampolgársággal rendelkezik. 1972-ben ment feleségül az 1944. július 1-jén született, szintén marokkói állampolgárságú M. Chakrounhoz.

4 – Lásd a 3.28 cikk (4) bekezdését is, amelynek értelmében a kérelem nem utasítható el a Vw 2000 16. cikke (1) bekezdésének c) pontja alapján, ha az a személy, akinél a külföldi személy élni kíván, legalább 65 éves, illetve munkaképtelen.

5 – A vonatkozó holland rendelkezésekkel való összevetésből úgy tűnik, hogy ezen értékek a nettó jövedelemre vonatkoznak, és hogy a törvény szerinti segélyküszöb a nettó minimálbérnek felel meg, amelyet a Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (a minimálbérről és a minimális szabadságilletményről szóló törvény) bruttó összegként határoz meg.

24. M. Chakroun 1970. december 21. óta tartózkodik Hollandiában, és 1975 óta rendelkezik határozatlan időre szóló tartózkodási engedéllyel. M. Chakroun 2005 júliusától – ha a körülmények nem változnak – 2010 júliusáig munkanélküli segélyben részesül. Nem vitatott, hogy a szóban forgó segély, amelyet azért nyújtanak, mert M. Chakroun a munkaviszonya alatt munkanélküliségi biztosítást fizetett, nem minősül „szociális segélynek", amely az irányelvet átültető holland rendelkezések értelmében megakadályozná, hogy felesége családegyesítés céljából csatlakozzon hozzá.

25. A házasságkötést követően R. Chakroun Marokkóban élt tovább, 2006. március 10-én azonban a rabati holland követségen ideiglenes tartózkodási engedély kiadására irányuló kérelmet[6] nyújtott be, hogy a férjével élhessen.

26. A holland külügyminiszter 2006. július 17-i határozatával (az ez ellen benyújtott panaszt 2007. február 21-én utasították el) azzal az indokkal utasította el a kérelmet, hogy a férj munkanélküli segélye – beleértve a szabadságilletményt – a releváns időpontban csak havi nettó 1 322,73 euró, míg családalapítás esetében a kérelem benyújtásakor irányadó átlagjövedelem – a szabadságilletményt is beleértve – havi nettó 1 441,44 euró volt.

27. Az elutasításról szóló határozat egy közigazgatási körlevélre hivatkozott, amelynek értelmében az irányelv 7. cikkének (1) bekezdése nem követeli meg, hogy a tagállamok a segélyküszöbök, a minimálbér vagy a minimálbér egy bizonyos százaléka alapján történő elbírálás mellett döntsenek. A tagállamok részére meghagyott mérlegelési mozgásteret Hollandia a Vb 2000 3.22 cikkében és 3.74 cikkének d) pontjában gyakorolta. Míg az irányelvet mind a családegyesítés, mind a családalapítás esetében egyformán alkalmazni kell, addig az „állandó lakóhely" kritériuma a „családegyesítés" alól kizárta azt az esetet, amelyben egy holland lakos külföldi nyaralása során kötött házasságot.

28. Az R. Chakroun által a miniszter határozata ellen indított keresetet a Rechtbank 's-Gravenhage (hágai kerületi bíróság) zutpheni kihelyezett részlege 2007. október 15-én elutasította. R. Chakroun fellebbezése jelenleg a Raad van State előtt van folyamatban.

29. A fent említett eljárásban a jogvita egyik tárgyát az alkalmazandó jövedelemküszöb

6 – Ilyen engedély birtoklása, főszabály szerint, a rendes (határozott időre szóló) tartózkodási engedély iránti kérelem előfeltétele (lásd *Family reunification and family formation in the Netherlands during the period 2002–2006*, European Migration Network, 2007, 7. és 22. o.).

meghatározásának módja képezi. R. Chakroun nem vitatja, hogy az irányelv 7. cikke (1) bekezdésének c) pontja lehetővé teszi ilyen küszöb meghatározását, álláspontja szerint azonban az nem teszi lehetővé magasabb küszöb megállapítását annál, mint amelyet általában a megélhetéshez szükséges költségek fedezetének meghatározására alkalmaznak – amely Hollandiában a személy és a családi helyzet adott kategóriájára vonatkozó törvény szerinti minimálbér, az a jövedelem, amely alatt a személy rendes szociális segélyre jogosult. A kérdést előterjesztő bíróság mindazonáltal kifejti, hogy a helyi hatóságok a rendkívüli szociális segélyek (és a helyi adók elengedésének) különböző formáit is engedélyezhetik nemcsak azok számára, akiknek jövedelme a minimálbérnél alacsonyabb, hanem azoknak is, akik – bár forrásaik a minimálbérrel megegyeznek, vagy azt meghaladják – nem képesek a megélhetéshez rendkívüli körülményekből eredően szükséges költségeket fedezni. Ilyen rendkívüli szociális segély nyújtása egy mozgó skála alapján történik, és e segély nem vehető igénybe, miután a jövedelem elérte a minimálbér 120–130%-át. A kérdés ezért az, hogy a 7. cikk (1) bekezdésének c) pontja lehetővé teszi-e a tagállamok számára olyan jövedelemküszöb megállapítását, amely kizárja az ilyen rendkívüli szociális segély igénybevételének minden lehetőségét.

30. A jogvita másik tárgyát a Hollandiában a családegyesítés és a családalapítás között felállított különbség képezi. A minimálbér 120%-ának megfelelő küszöb csak az utóbbi esetben alkalmazandó. R. Chakroun véleménye szerint az irányelv 2. cikkének d) pontja kizár bármilyen, azon alapuló különbségtételt, hogy a családi kapcsolat a családegyesítőnek a tagállamba történő beutazása előtt vagy azt követően jött-e létre. A miniszter álláspontja szerint ellenben a menekültek esetében tehető ilyen különbség (az irányelv 9. cikkének (2) bekezdése), és szintén ilyen különbséget tesznek a Közösségben huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező és tartózkodási jogukat egy második tagállamban gyakorló harmadik országbeli állampolgárok esetében.[7]

31. A Raad van State ezért előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjesztette a Bíróság elé:

„1. Azt jelenti-e a »szociális segélyek rendszeréhez történő folyamodás«-nak a[z] […] irányelv 7. cikke (1) bekezdésének c) pontjában szereplő fordulata, 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

7 – 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) bekezdése alapján a családtagok csak akkor jogosultak elkísérni az ilyen személyt, ha a családalapítás már az első tagállamban megtörtént.

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 jövedelemtámogató intézkedéseket vehet igénybe?

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

32. Írásbeli észrevételeket terjesztett elő R. Chakroun, a görög és a holland kormány, valamint a Bizottság. A 2009. október 21-i tárgyaláson R. Chakroun, a holland kormány és a Bizottság terjesztett elő szóbeli észrevételeket.

Álláspont

Bevezető megjegyzések

33. Megjegyzem, hogy az előzetes döntéshozatalra utaló határozat meghozatala óta M. Chakroun betöltötte a 65. életévét, így a családegyesítés iránti kérelem elbírálásakor a jövedelemküszöb már nem alkalmazandó.[8] Az alapeljárás mindazonáltal olyan határozatot érint, amelyet akkor hoztak, amikor a küszöböt még alkalmazni kellett, és a Bíróságot nem tájékoztatták arról (még a tárgyaláson elhangzott kérdésre sem), hogy az alapeljárást befolyásolná a tényállás változása. A továbbiakban ezért abból indulok ki, hogy a küszöb alkalmazása továbbra is releváns a Raad van State előtti jogvita eldöntése szempontjából.

34. A kérdést előterjesztő bíróság két kérdése különböző ugyan, de össze is függ egymással. Jóllehet úgy tűnik, hogy nincs olyan kényszerítő ok, amely alapján azokat ebben vagy abban a sorrendben kellene tárgyalni, hasznosabbnak tartom elsőként azt megvizsgálni, hogy előírhatók-e különböző jövedelemkövetelmények, majd a megkövetelhető jövedelemszintek vizsgálatára térek rá. Ezért az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdést tárgyalom elsőként.

8 – Lásd a fenti 19. pontot.

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdés

35. A nemzeti bíróság lényegében azt kérdezi, hogy az irányelv 2. cikkének d) pontjával – amelynek értelmében a „családegyesítés" minden olyan esetet felölel, amelyben valamely családtag egyesül a családegyesítővel, függetlenül attól, hogy a családi kapcsolat az előtt vagy azt követően jött-e létre, hogy a családegyesítő tartózkodási engedélyt kapott volna a tagállamban[9] – ellentétes-e egy olyan nemzeti szabályozás, amely az utóbbi esetre magasabb jövedelemkövetelményt ír elő.

36. A „függetlenül attól, hogy a családi kapcsolat a családegyesítő beutazása előtt, vagy azt követően jött létre" fordulat nem kifejezetten kíván különbséget tenni a családi kapcsolat létrejöttének időpontja szerint. Sőt, a legkézenfekvőbb értelmezése – amint azt R. Chakroun, a görög kormány és a Bizottság lényegében előadja – talán éppen az, hogy az ilyen alapon történő bármiféle módszeres – néhány különös rendelkezés által (mint például a menekültek tekintetében a 9. cikk (2) bekezdése) lehetővé nem tett – különbségtétel ellen szól.

37. A holland kormány ellenben arra hivatkozik, hogy a 2. cikk d) pontja nem *kifejezetten* zár ki egy ilyen különbségtételt. E pont csak egy általános fogalmat határoz meg anélkül, hogy kizárná e fogalom további felbontásának lehetőségét.

38. Ez az érvelés számomra nem meggyőző.

39. A Bíróság kifejezetten az irányelv tekintetében emlékeztetett ítélkezési gyakorlatára, amely szerint a közösségi jogrendben elismert általános elvek védelméből eredő követelmények, amely elvek között az alapvető jogok is szerepelnek, akkor is kötik a tagállamokat, ha közösségi szabályozásokat hajtanak végre, és ezért a tagállamok kötelesek a lehető legjobban alkalmazni e szabályozásokat olyan feltételekkel, amelyek nem sértik az említett követelményeket.[10]

9 – Megjegyzendő, hogy a 2. cikk d) pontjában foglalt fogalommeghatározás csak olyan esetekre vonatkozik, amelyekben a családi kapcsolat azelőtt jött létre, mielőtt a családtag megpróbált volna a családegyesítővel egyesülni, és a „családalapítás" holland meghatározása hasonlóan korlátozott. Egyik sem öleli fel azt az esetet, amelyben valamely harmadik ország állampolgára az egyik tagállamba kíván utazni a családegyesítővel való házasságkötés céljából. A Bizottság eredeti irányelvjavaslata (COM (1999) 638 végleges) lefedte ezt az esetet (a 2. cikk e) pontja, 12. o. és 25. o.). Mindazonáltal 2001 januárjában törölték a „kialakítása vagy" szavakat a „családi egység kialakítása vagy megőrzése érdekében" fordulatból (2001. január 31-i 5682/01 tanácsi dokumentum).

10 – A C-540/03. sz., Parlament kontra Tanács ügyben hozott ítélet (EBHT 2006., I-5769. o.) 105. pontja.

40. Ezen általános elvek egyike az egyenlő bánásmód vagy a hátrányos megkülönböztetés tilalmának elve, amelyet következetesen úgy határoznak meg, mint amely „megköveteli, hogy az összehasonlítható helyzeteket ne kezeljék eltérő módon, és hogy a különböző helyzeteket ne kezeljék egyenlő módon, hacsak ez a bánásmód objektíve nem igazolt”.[11]

41. Ebben az összefüggésben merészségnek tűnhet kijelenteni, hogy a családegyesítőnek a tagállamba történő beutazása előtt és az azt követően létrejött családi kapcsolat közötti különbség sohasem igazolhatja az eltérő bánásmódot néhány vonatkozásban.

42. Mindazonáltal – amint arra a Bizottság rámutatott – nem fedezhetők fel olyan indokok, amelyek alapján igazolható lehet magasabb jövedelemkövetelmények meghatározása az egyik esetre, mint a másikra. A családegyesítő és a családja eltartásához – a szociális segélyekhez történő folyamodás nélkül – szükséges összeget, amelyet a tagállamok a 7. cikk (1) bekezdésének c) pontja alapján megkövetelhetnek, természetesen számos tényező befolyásolhatja, mint például a családtagok száma és életkora, ellátási igényük vagy munkaképességük. Bármekkora is azonban ez az összeg, azt rendes körülmények között nem befolyásolhatja, hogy a családi kapcsolat azt megelőzően vagy azt követően jött-e létre, hogy a családegyesítő a fogadó államban jogszerű tartózkodási engedélyt szerzett.

43. Következésképpen, ha az egyenlő bánásmód vagy hátrányos megkülönböztetés tilalmának elvét az irányelv átültetése során tiszteletben tartották, a holland szabályozás által tett megkülönböztetéshez hasonló különbségtétel kizárt.

44. A holland kormány mindazonáltal egy további érvet is előad. Álláspontja szerint valójában a magasabb jövedelemkövetelmény a főszabály. A minimálbér 120%-a az, amit ténylegesen megkövetelnek a család – szociális segélyekhez történő folyamodás nélküli – eltartásához. Az alacsonyabb követelmény kivétel e főszabály alól. Előnyösebb rendelkezésnek tekinthető, amelyet az irányelv 3. cikkének (5) bekezdése kifejezetten lehetővé tesz, és amelynek célja a Hollandia nemzetközi kötelezettségeivel, különösen az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény 8. cikkében megállapított, a családi élet tiszteletben tartására irányuló kötelezettséggel való összhang megteremtése, és a kormány úgy véli, hogy azok a családok, amelyek már a családegyesítőnek

11 – Lásd a legutóbb a C-558/07. sz., S.P.C.M. és társai ügyben hozott ítélet (EBHT 2009., I-5783. o.) 74. pontját. Az egyenlő bánásmód elvére az irányelv (5) preambulumbekezdése is hivatkozik, és az részét képezi a (11) preambulumbekezdésben hivatkozott, tagállamok által elismert értékeknek és elveknek.

a tagállamba történő beutazása előtt létrejöttek, több effajta tiszteletet érdemelnek, mint azok, amelyek még majd ezután jönnek létre.

45. Számomra ez az érvelés sem meggyőző.

46. Először is – jóllehet ez a nemzeti jog értelmezésével összefüggő kérdés, és így a holland bíróságok hatáskörébe tartozik – ez ellentmondani látszik magának a szabályozás szövegének. A Vb 2000 3.22 cikkének (1) bekezdése egy jövedelemküszöböt állapít meg. A 3.22 cikk (2) bekezdése szerinti – kizárólag a családalapítás esetére vonatkozó – magasabb küszöböt kifejezetten az „(1) bekezdéstől eltérően" állapították meg. Nagyon nehezen lennék képes e rendelkezéseket úgy értelmezni, hogy azok a (2) bekezdésben egy általános küszöböt állapítanak meg, az (1) bekezdésben pedig egy kivételt írnak elő.

47. Ha mindazonáltal valamiféle körmönfont értelmezés mellett ez bizonyosodna is be, akkor sem fogadnám el a kormány érvelését. A tagállamok az irányelv által megköveteltnél vagy engedélyezettnél előnyösebb rendelkezéseket is előírhatnak,[12] ebben az esetben is tiszteletben kell azonban tartaniuk az egyenlő bánásmódnak vagy a hátrányos megkülönböztetés tilalmának az elvét. Mivel a kérdés, hogy a családi kapcsolat azt megelőzően vagy azt követően jött-e létre, hogy a családegyesítő a fogadó államban jogszerű tartózkodási engedélyt szerzett, nem szolgáltathat objektív indokot különböző jövedelemküszöbök alkalmazására egyébként összehasonlítható helyzetekben, nem releváns, hogy a magasabb küszöb kivételnek vagy főszabálynak tekintendő-e.

48. Ez az álláspont nem érinti azokat az egyéb eltéréseket,[13] amelyekkel a holland kormány próbálja alátámasztani érvelését. Mind az életkor, mind a munkaképtelenség olyan objektív tényezők, amelyek különösen nagy valószínűséggel befolyásolhatják egy személy forrásait, és így igazolhatják a jövedelemküszöbök csökkentését vagy alkalmazásuk mellőzését. A küszöb hiánya pedig abban az esetben, ha a családtagok a menekülttel való egyesülést a menekültstátus megadása után három hónapon belül kérelmezik, nem csak egy objektív igazoló okon nyugszik (a menekültstátus alapjául szolgáló üldöztetéstől való megalapozott félelem[14] nagy valószínűséggel érinti a közvetlen családot is, és így még az azt megelőző egyesítés mellett szól, hogy a

12 – A 3. cikk (5) bekezdése; lásd a fenti 5. pontot.

13 – Felsorolás a fenti 19. pontban.

14 – Lásd a harmadik országok állampolgárainak, illetve a hontalan személyeknek menekültként vagy a más okból nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésének feltételeiről és az e státuszok tartalmára vonatkozó minimumszabályokról szóló, 2004. április 29-i 2004/83/EK tanácsi irányelv (HL 2004. L 304., 12. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 7. kötet, 96. o.) 2. cikkének c) pontját.

menekült állandó és rendszeres forrásai biztosítva lennének a fogadó államban), hanem azt az irányelv 12. cikkének (1) bekezdése kifejezetten meg is követeli.

49. Ez az álláspont szintén nem érinti a küszöb objektív indokok alapján, egyedi esetekhez történő igazítását. Az irányelv 7. cikke (1) bekezdésének c) pontja ugyanis a jövedelemkövetelmény alkalmazása során megköveteli a tagállamoktól, hogy a családegyesítő forrásait jellegükre és rendszerességükre hivatkozással értékeljék, és lehetővé teszi a családtagok számának figyelembevételét. A 17. cikk emellett előírja különféle egyedi körülmények figyelembevételét, amennyiben a családegyesítéssel összefüggésben bármilyen elutasító döntést hoznak. Az irányelv így valamennyi kérelem egyedi értékelését kívánja meg, kizárva bármely elvont küszöbnek az eset körülményeire tekintettel nem lévő automatikus alkalmazását.[15]

50. Meg kell említeni továbbá az R. Chakroun kérelmét elutasító határozatban foglalt azon megállapítást, amely – úgy tűnik – a családegyesítés és a családalapítás közötti különbségtételt próbálja igazolni azzal, hogy kevésbé előnyös bánásmódot kell alkalmazni, ha egy hollandiai lakos a külföldi nyaralása során köt házasságot. Azonban még ha ezt megalapozott előfeltételként fogadjuk is el (esetleg az alapján, hogy kiszűri az érdekházasságokat), az egyedi mérlegelés akkor is szükséges.

51. Számomra nem tűnik úgy, hogy bármiféle alapvető objektív különbséget lehetne tenni két olyan harmadik országbeli állampolgár között, akik munkavégzés és családalapítás céljából valamelyik tagállamban kívánnak élni, és akik közül az egyik a kivándorlás előtt köt házasságot, míg a másik a származási országába történő látogatásig vár a házasságkötéssel. A két személy közötti különbség függhet például pusztán a menyasszony szüleinek abbéli hajlandóságától, hogy elfogadnak-e egy anyagilag még nem független vőt.

52. A holland kormány ezenkívül írásbeli észrevételeiben kifejezetten kifejti, hogy még ha a családi kapcsolat a családegyesítő érkezése után jön is létre, és a jövedelemküszöböt nem érik el, a családtagok számára kiállítják a tartózkodási engedélyt, ha az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló

15 – Lásd továbbá az irányelv 6. cikkét a fenti 7. pontban és 16. cikkét a fenti 11. pontban, amelyek közül ez utóbbi a családtagok jövedelmének figyelembevételét írja elő a tartózkodási engedély megújítása iránti kérelem elbírálásának esetére. Ezenkívül megjegyzem, hogy – a holland kormányt is ideértve – valamennyi fél elfogadja, hogy az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény 8. cikke egyedi mérlegelést kíván.

európai egyezmény 8. cikke ezt megkívánja, ami az egyedi mérlegelést is magában foglalja.

53. Az efféle mérlegelés alkalmasnak tűnik az érdekházasság útján történő visszaélésszerű bevándorlással szembeni megfelelő védekezésre.

54. Chakrounék közel 34 éves házassága (a tényállás időpontjában) mindazonáltal nehezen hasonlítható egy érdekházassághoz vagy ahhoz, amikor a „nyaralásból hoznak feleséget". Az R. Chakroun kérelmét elutasító határozatban e teljesen eltérő helyzetre tett utalás azt tűnik jelezni, hogy az eljárás nagymértékben nélkülözte a mind az irányelv, mind az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény 8. cikke által megkívánt egyedi mérlegelést.

55. E megfontolások fényében arra az álláspontra helyezkedem, hogy az irányelv kizárja a jogvita tárgyát képezőhöz hasonló különbségtételt, amennyiben az nem a családegyesítő és családtagjai eltartásához szükséges források szintjével összefüggő objektív tényezőn nyugszik, és az egyedi esetek körülményeire tekintet nélkül alkalmazandó.

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdés

56. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdésre javasolt válaszom fényében az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdés vizsgálatát arra a feltételezésre kell alapozni, hogy a tagállam egyetlen küszöböt alkalmaz, 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 jövedelemtámogató intézkedéseket vehet igénybe".

57. Mindenekelőtt úgy tűnik számomra, hogy az irányelv 7. cikke (1) bekezdésének c) pontja nem akadályozza a tagállamot abban, hogy különös jövedelemküszöböt állapítson meg, feltéve hogy az lehetővé teszi az egyes esetek egyedi körülményeinek figyelembevételét.

58. Másodszor, a 7. cikk (1) bekezdésének c) pontja rögzíti, hogy a tagállamok „figyelembe vehetik a nemzeti minimálbér és minimálnyugdíj szintjét". Ez egyértelműen nem kívánja meg, hogy a küszöböket a nemzeti minimálbér 100%-ában (vagy bármekkora

százalékában) állapítsák meg, mint ahogyan nem is tudná, hiszen hét tagállam nem rendelkezik a törvény szerinti minimálbért megállapító nemzeti szabályozással.[16]

59. Kritériumként ezenfelül az egyesített család eltartásához a szociális segélyek rendszerhez történő folyamodás nélkül is elégséges forrás alkalmazható. Jóllehet, ahol létezik, a nemzeti minimálbér hasznos kiindulópontnak tűnhet ebben a tekintetben (a minimálbér egyik rendeltetése ugyanis annak biztosítása, hogy a munkáltatók fedezzék a munkavállalók létszükségleteit, és ne az állam), nem feltételezhető az azon jövedelemszinttel való egybeesése, amelyen a szociális segély már nem vehető igénybe. A szociális segítségnyújtásra való jogosultság különféle politikai és gazdasági okokból a minimálbér szintje alatt is megszűnhet, vagy azon túl is fennállhat.[17] Az mindazonáltal egyértelmű, hogy a 7. cikk (1) bekezdésének c) pontja nem teszi lehetővé a tagállamok számára a család egészének eltartásához a szociális segélyek rendszerhez történő folyamodás nélkül szükségesnél magasabb jövedelmek megkövetelését.

60. R. Chakroun és a holland kormány észrevételeikben az „az érintett tagállam szociális segélyek rendszeréhez" fordulat pontosabb meghatározását javasolták.

61. R. Chakroun úgy véli, hogy mivel a 7. cikk (1) bekezdésének c) pontja a *tagállami* szociális segélyek rendszerére, valamint a *nemzeti* minimálbér és minimálnyugdíj szintjére utal,[18] az nem teszi lehetővé az olyan településről településre változó szociális segélyeken alapuló küszöb alkalmazását, mint amilyen a szóban forgó rendkívüli szociális segélyek valamennyi fajtája.

62. Ez az érvelés számomra nem teljesen meggyőző.

16 – Ausztria, Ciprus, Dánia (amelyre az irányelv nem kötelező), Finnország, Németország, Olaszország és Svédország nem rendelkezik törvény szerinti nemzeti minimálbérrel: lásd *Minimum wages in January 2009,* Eurostat, Data in focus, 29/2009, 1. o.

17 – A holland kormány a tárgyaláson valóban elismerte, hogy nemzeti minimálbére csak a legalapvetőbb létszükségletek fedezésére elegendő, és hogy a rendkívüli szociális segély elengedhetetlen kiegészítés a minimális életszínvonal biztosításához – ez a kijelentés meglepőnek tűnhet annak fényében, hogy a családegyesítés tekintetében jövedelemküszöbként a nettó minimálbért választotta, és még meglepőbb, ha tekintetbe vesszük, hogy a holland minimálbér a második legmagasabb az Európai Unióban a vásárlóerő szempontjából (lásd a 16. lábjegyzetben hivatkozott *Minimum wages in January 2009* 3. oldalát).

18 – Hasonlóan szerepel az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról szóló, 2004. április 29-i 2004/38/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2004. L 158., 77. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 5. kötet, 46. o.) 7. cikke (1) bekezdésének b) pontjában és korábban a tartózkodási jogról szóló, 1990. június 28-i 90/364/EGK tanácsi irányelv (HL 1990. L 180., 26. o.; magyar nyelvű különkiadás 20. fejezet, 1. kötet, 3. o.) 1. cikkének (1) bekezdésében.

63. Egyrészről, míg a „tagállami” szociális segélyek rendszerének fogalma védhetően nem öleli fel a tisztán helyi kezdeményezéseket, több tagállam szövetségi vagy kvázi-szövetségi kormányzati rendszerrel rendelkezik, amelyben az olyan területeken gyakorolt hatáskörök, mint például a szociális segélyek, regionális vagy annak megfelelő hatóságokra ruházhatók át. A jelen esetben továbbá a szociális segélynek a Raad van State kérdését érintő fajtáit a nemzeti jog szabályozza akkor is, ha azok részletes alkalmazása a helyi hatóságok feladata.

64. Másrészről a holland kormány a tárgyaláson kifejtette, hogy a 120%-os küszöböt olyan nemzeti átlagként választották ki, amelyen túl már nincs lehetőség rendkívüli szociális segély igénybevételére, de a jogosultság a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező önkormányzattól függően ténylegesen a minimálbér 110%-ának vagy 130%-ának az elérésével szűnik meg. Következésképpen úgy tűnik, hogy az egységes 120%-os küszöb megakadályozza egyes olyan családok egyesítését, amelyek nem jogosultak rendkívüli szociális segélyre, és lehetővé teszi olyan családok egyesítését, amelyek ugyanerre jogosultak. Ez nem tűnik összeegyeztethetőnek sem az irányelv 7. cikke (1) bekezdésének c) pontjával, sem az egyedi mérlegelés követelményével.

65. A holland kormány a maga részéről úgy véli, hogy az irányelv tiszteletben tartja a különböző tagállamokban nyújtott segélyek fajtáiban és mértékében tetten érhető változatosságot, mindemellett azonban a Bíróság ítélkezési gyakorlatából útmutatás meríthető a „szociális ellátások” és a „szociális segélyek” közötti különbségtétel tekintetében az 1408/71/EGK tanácsi rendelettel összefüggésben.[19]

66. Ez a javaslat első látásra ésszerűnek tűnik, jóllehet – amint arra a Bizottság a tárgyaláson rámutatott – az ellátások exportálhatóságával foglalkozó 1408/71 rendelet összefüggésében tett megkülönböztetés logikai alapja nem feltétlenül vonatkoztatható más helyzetekre. Véleményem szerint mindazonáltal a Bíróságnak nem szükséges határozottan állást foglalnia, nem vitatott ugyanis – és nem is tűnik vitathatónak –, hogy a Raad van State előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésében hivatkozott intézkedések valóban az irányelv értelmében vett szociális segélyeknek minősülnek.

67. Sokkal fontosabbnak tűnik az a tény, hogy a szociális segélyek érintett fajtái csak rendkívüli körülmények között vehetők igénybe. Még ha nyilvánvaló is, hogy azok igénybe vehetők lehetnek azon személyek részéről, akiknek forrásai a minimálbér 100%-a és

19 – A többször módosított, a szociális biztonsági rendszereknek a Közösségen belül mozgó munkavállalókra és családtagjaikra történő alkalmazásáról szóló, 1971. június 14-i rendelet (HL 1971. L 149., 2. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 1. kötet, 35. o.). Lásd különösen a C-78/91. sz. Hughes-ügyben hozott ítélet (EBHT 1992., I-4839. o.) 17. és 18. pontját.

120%-a között vannak, az is egyértelmű, hogy nem minden ilyen személy veheti e segélyeket igénybe. A „rendkívüli" szó használata a szabályozásban valóban szükségszerűen magában foglalja azt is, hogy e segélyek csak az érintett lakosság kisebb része által vehetők igénybe, és csak időszakosan.

68. A holland kormány a tárgyaláson közölte, hogy a rendkívüli szociális segéllyel kapcsolatos kiadások teljes összege 2007-ben 243 millió eurót tett ki, minden egyes kifizetés tekintetében átlagosan 150 euróval számolva. Ha minden egyes kifizetést különböző személyek számára teljesítettek volna, akkor ez Hollandia lakosságának nagyjából az egytizedét érintette volna, holott egy évi 150 eurós kifizetés nyilvánvalóan nem mutat összefüggést a minimálbér 100%-ának és 120%-ának megfelelő nettó jövedelmek éves összegei közötti különbséggel, amely – a nemzeti bíróság által közölt számadatok alapján – a tényállás időpontjában meghaladta a 2 800 eurót. Ilyen adatokból a Bíróságnak természetesen nincs lehetősége szilárd következtetés levonására, de valószínűsíthető, hogy a kifizetések többsége valójában jóval kisebb számú személyhez jutott el, akiknek egy jelentős hányada valószínűleg a nemzeti minimálbérnél kevesebbet keres.

69. Bármi is a valóság, számomra úgy tűnik, hogy a kormány számadatai nem támasztják alá hitelt érdemlően azt az állítását, amely szerint a nemzeti minimálbér 120%-ának megfelelő mértékű egységes jövedelemküszöb szükséges annak biztosításához, hogy a családegyesítés ne járjon majd a „szociális segélyek rendszeréhez történő folyamodás[sal]", amely állítás ugyancsak nehezen egyeztethető össze a kormány tárgyaláson tett kijelentésével, amely szerint a rendkívüli szociális segélyekre való jogosultságot valamennyi esetben egyedileg mérlegelték.

70. Tekintettel az egyedi mérlegelésnek az irányelvet átható követelményére, úgy tűnik számomra, hogy (az ugyancsak egyedileg mérlegelt) rendkívüli körülmények esetén bizonyos fajtájú szociális segélyek igénybevételének a puszta lehetősége nem szolgálhat a családegyesítés iránti kérelem rendszeres elutasításának indokául. Ez ellentétben áll egy olyan jövedelemszinttel, amely mellett egy személy vagy család automatikusan szociális segélyben részesül, amely helyzet egyértelműen az irányelv 7. cikke (1) bekezdésének c) pontja alapján előírható feltétel körébe tartozik.

71. Mindezekre tekintettel az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdést úgy javasolom megválaszolni, hogy az irányelv nem teszi lehetővé egy jövedelemkövetelménynek a jogvitában érintett módon történő meghatározását.