

Ötvenéves az Európai Közösség

CSALÁDEGYESÍTÉS KETTŐS MÉRCÉVEL?

*Bevándorláspolitika: a harmadik országbeli polgárok
családegyesítéséről szóló irányelv vizsgálata*

GYENEY LAURA
egyetemi adjunktus (PPKE JÁK)

I. Bevezetés

A harmadik országbeli polgárok uniós országokba való *bevándorlásának és integrálódásának* megnyugtató módon történő rendezése egyre sürgetőbb érdeke az Európai Uniónak. Ezt tükrözi az Európai Unió Bizottsága által 2007 szeptemberében kiadott Közlemény¹ is, amely rámutat arra, hogy az Európai Unió demográfiai növekedésében továbbra is a bevándorlás játssza a fő szerepet. A legutolsó felmérések szerint 2006-ban az Európai Unió összlakosságának – jelenleg 493 millió fő – 3,8%-át (18 és fél millió fő) képezte a harmadik országból bevándorolt és letelepedett lakosság.² Írországba, az Egyesült Királyságba, Spanyolországba és Portugáliába elsősorban munkavállalási céllal érkeznek a harmadik országbeli polgárok, amíg Franciaországba, Svédországba, és Ausztriába túlnyomó többségben *a családegyesítés* címszava alatt. Tekintettel arra, hogy az egyes tagállamok bebocsátási politikáját alapvetően azok munkaerő szükséglete határozza meg, az országról országra eltérő képet mutat.

A közös, legális bevándorlási politika sokáig a különböző nemzeti politikák túsza volt,³ ezért az Európai Unió a „szabadság, biztonság és jog térségének” jelszava alatt

¹ Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Third Annual Report on Migration and Integration. COM/2007/0512 final

² A harmadik országból bevándorlók legnépesebb csoportja Törökországból érkezik (2,3 millió fő), ezt követi Marokkó (1,7 millió fő), végül, Albánia (0,8 millió fő) és Algéria (0,6 millió fő).

³ A nemzeti kormányok választási megfontolásai, a tagállamok kölcsönös félelme egymás engedékenyebb politikájától, a nemzeti szuverenitás elvesztése miatt érzett félelem, az eltérő kultúra csak néhány azon tényezők közül, amelyek eddig megakadályozták, hogy Európa kialakíthassa valódi politikáját a legális bevándorlás terén.

mielőbbi, és minél átfogóbb *közös fellépést* sürget a fenti területen. Ez részben megvalósulni látszik, hiszen az elmúlt években számos direktíva került elfogadásra a *tamperei célkitűzések*,⁴ majd az azt követő *hágai program*⁵ végrehajtásának eredményeként. Így a *legális migráció* erősítésének jegyében született meg a 2003/109/EK irányelv a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak jogállásáról,⁶ a 2004/114/EK irányelv a harmadik országbeli polgárok tanulmányok folytatása céljából történő beutazásáról,⁷ a 2005/71/EK irányelv a harmadik országbeli polgárok tudományos kutatás céljából történő beutazásáról,⁸ és végül, a jelen tanulmány tárgyát képező 2003/86/EK irányelv a családegyesítés jogáról.⁹ Utóbbi irányelvet nem pusztán azért választottam vizsgálódásom tárgyául, mert ez a jogszabály került elsőként elfogadásra az Amszterdami Szerződés alapján,¹⁰ és nem is csak azért, mert az EU-ba irányuló legális migráció *leggyakoribb jogcíme a családegyesítés*. Amiért külön figyelmet érdemel az irányelv, az elsősorban létrehozásának a folyamata, amely kiválóan illusztrálja, hogy egy – a családegyesítés területén a harmadik országbeli polgárok számára az uniós polgárokéhoz hasonló jogok biztosítását célul tűző – *ambiciózus terv, hogyan halványul el a heves tagállami ellenállás és politikai akarat fényében*. Az irányelv 1999-ben elfogadott első tervezete ugyanis még teljes mértékben tekintettel volt a fent már említett tamperei célkitűzésekre, amelyek értelmében a harmadik országbeli polgárok jogállását *közéltetni kell* a tagállami állampolgárokéhoz, illetve egy bizonyos időtartamon keresztül valamely tagállam terü-

⁴ Az Amszterdami Szerződéssel közösségi hatáskörbe kerültek a bevándorlási intézkedések. A Szerződés III. részében egy új, IV. címet fogadtak el „Vízumok, menekültügy, bevándorlás és a személyek szabad mozgására vonatkozó egyéb politikák” címmel. Az Amszterdami Szerződés hatálybalépését követően került sor a tamperei csúcserkeztetle, amelyen az állam- és kormányfők megerősítették az együttes fellépés szükségességét bizonyos területeken, így többek között a migrációs folyamatok hatékony kezelése, illetve a harmadik országok polgáraival szembeni tisztességes bánásmód, azaz a migránsok integrációja területén. Az Európai Bizottság, az Amszterdami Szerződés és tamperei csúcscélkitűzései alapján, 2000-ben közleményben határozta meg a végrehajtást szolgáló jogalkotási programját.

⁵ A tamperei program lezárásával 2004 novemberében megállapodás született Hágában a program második részének végrehajtásáról, amely további együttműködést szorgalmaz, többek között a bevándorlási politika területén, és csak 2009-ben jár majd le.

⁶ A harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak jogállásáról szóló 2003/109/EK irányelv, Hivatalos Lap L 016, 23/01/2004 o. 0044–0053.

⁷ A harmadik országok állampolgárai tanulmányok folytatása, diákcsera, javadalmazás nélküli gyakorlat, illetve önkéntes szolgálat céljából történő beutazásának feltételeiről szóló 2004/114/EK irányelv, Hivatalos Lap L 375, 23/12/2004 o. 0012–0018.

⁸ A harmadik országbeli állampolgárok az Európai Közösség területén folytatott tudományos kutatás céljából való fogadására vonatkozó külön eljárásról szóló 2005/71/EK irányelv, Hivatalos Lap L 289, 03/11/2005 o.0015–0022

⁹ A családegyesítési jogról szóló 2003/86/EK irányelv, Hivatalos Lap L 251, 03/10/2003 o. 0012–0018

¹⁰ Brinkmann szerint az irányelv-tervezetet a harmadik országbeli polgárok védelmét célzó első és egyben rendkívüli jelentőséggel bíró szabályként kívánták elfogadni az amszterdami felülvizsgálatot követően, amely kifejezetten magas szintű jogvédelmet biztosított volna. Ezt igazolja az is, hogy a tervezet elkészítése során a Bizottság konzultált mind az ENSZ Menekültügyi Főbiztosával, mind pedig számos nem kormányzati szervvel annak érdekében, hogy kellő képet kapjon a családegyesítés kapcsán felmerülő problémákról. GIBERT BRINKMANN: *Family Reunification*. In ELSPETH GUILD – CAROL HARLOW: *Implementing Amsterdam: Immigration and Asylum Rights in EC Law*. Oxford: Hart, 2001, 241–266.

letén jogszerűen tartózkodó, és *huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező személy* számára az adott tagállamban olyan *egységes jogokat* kell biztosítani, amelyek a *lehető legközelebb állnak az uniós polgárokat megillető jogokhoz*.¹¹ A 2001-es laekeni találkozót követően azonban a körülmények jelentősen megváltoztak. A Tanács következtetéseiben mély sajnálattal állapította meg, hogy a bevándorlás és a menekültügy területén „az előrelépés lassabb és kevésbé lényegi volt a vártnál”,¹² ezért felhívta a Bizottságot, hogy nyújtson be egy új, módosított javaslat-tervezetet a családegyesítés közösségi szabályozása céljából.¹³ A Tanács kérésének megfelelően – „jó arcot vágva a Tanács által megkövetelt kompromisszumos megoldásokhoz”¹⁴ –, a Bizottság 2002. május 2-án benyújtotta végső, immáron teljesen felvizezett, és az *eredeti szövegtervezettől lényegesen eltérő* verzióját.

A családegyesítés területén a közösségi jogalkotó azonban közel sem „fehér vászonra festett”.¹⁵ A tagállamoknak az irányelv megszületésakor számos *nemzetközi kötelezettségnek* kellett megfelelniük, amire a Bizottság első javaslatának kidolgozása-
kor¹⁶ teljes mértékben figyelemmel is volt. Az Európai Parlament által kezdeményezett, a családegyesítési irányelv *semmissé nyilvánítására* irányuló keresetének¹⁷ tükrében mégis úgy tűnik, hogy a tagállami érdekeket markánsan képviselő Európai Unió Tanácsa által, a Bizottság végső tervezete alapján elfogadott közösségi aktus – a közösségi jog általános jogelveinek, *így az emberi jogoknak* való megfelelés szempontjából – erősen támadható.¹⁸ Jóllehet a keresetet az Európai Bíróság *elutasította*, az irányelv továbbra is számos fogyatékoságban szenved.

¹¹ Tampere Presidency Conclusions para 21.

¹² Laeken Presidency Conclusions, para 38.

¹³ Laeken Council Conclusions para 41.

¹⁴ ELSPETH GUILD: The legal elements of European identity: EU Citizenship and Migration law. *Kluwer Law International*, 2004, 110.

¹⁵ HELEN OOSTEROM-STAPLES: The family reunification directive. In BALDACCINI – GUILD – TONER: *Whose freedom, security and justice?* Oxford: Hart, 2007, 452.

¹⁶ Az első tervezet kommentárjában a Bizottság rögzíti, hogy a tagállamok már elkötelezték magukat a családegyesítésre vonatkozó jogszabályok elfogadásával a nemzetközi jog területén, majd felsorolja, hogy mely nemzetközi jogi dokumentumok bírnak e tekintetben relevanciával: az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata, az Európai Szociális Charta, a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, a Migráns Munkavállalók Jogállásáról szóló Európai Egyezmény. COM/1999/0638 3. pont.

¹⁷ C–540/03 European Parliament v. Council, judgement of 27 June 2006, [2006] ECR I–5769

¹⁸ Az Európai Parlament az irányelv megalkotása során, az EK Sz 67. cikkével összhangban, csupán konzultációs fórumként vett részt a döntéshozatali folyamatban. Az Európai Parlament jogalkotási folyamatban való csekély szerepének negatív hozadékeként az elmúlt években számos jogalkotási aktus került a Bíróság elé felülvizsgálat céljából. Így a Bíróság a Parlament által indított eljárásban megsemmisítette a PNR adatoknak a légi szállítók általi feldolgozásáról, és az Egyesült Államok Belbiztonsági Minisztériuma Vámügyi és Határvédelmi Irodájának történő továbbításáról szóló megállapodás megkötéséről szóló 2004/496/EK tanácsi határozatot, illetve az Egyesült Államok Vámügyi és Határvédelmi Irodája rendelkezésére bocsátott, a légiutások utasnyilvántartási adatállományában tárolt személyes adatok megfelelő védelméről szóló 2004/535/EK bizottsági határozatot. Egyesített ügyek C–317 és 318/04. A Bizottság továbbá eljárást indított a Bíróság előtt a vízumkérelmek megvizsgálására vonatkozó egyes részletes rendelkezések és gyakorlati eljárások végrehajtási hatásköreinek a Tanács részére történő fenntartásáról szóló 789/2001/EK tanácsi rendelet, valamint a határellenőrzések és a határőrizet végrehajtására vonatkozó egyes részletes rendelkezések és

A következőkben a családegyesítési irányelv rövid bemutatása során azokra a pontokra szeretnék részletesebben kitérni, amelyek az irányelv első két tervezetében¹⁹ a *család egységének* ha nem is feltétlen, de határozott követelményét szolgálták, és amelyek végül a tagállami érdekek súllyesztőjében tűntek el. Nézetem szerint az irányelv számos rendelkezése *kiigazításra ill. további tisztázásra* szorul, különös tekintettel arra a kezdetben uralkodó jogalkotói szándéokra, amely az uniós, és a harmadik országbeli polgárok jogállását *közelíteni, bizonyos esetekben, pedig kifejezetten egységesíteni* kívánta.²⁰

A teljesség kedvéért érdemes megjegyezni, hogy amíg az irányelvvel szemben felmerülő legfőbb kritika az, hogy a *legkedvezőbb tagállami jogrendszer kiválasztásából* fakadó hátrányok kiiktatását célzó jogharmonizációs törekvések²¹ nem teljes mértékben érték célt a jogszabály elfogadásával, a tagállamok közül néhányan még a jócskán 'hézagos', azaz a *tagállami mérlegelésnek tág teret* hagyó szabály nemzeti jogba való *beültetését* is 'problematicusnak' találták. A Bizottság ez alapján már kötelezettségszegési eljárást is indított Luxemburggal,²² Németországgal²³ és Máltával²⁴ szemben, tekintve, hogy a fenti országok egyáltalán nem, vagy csak részben tettek eleget implementációs kötelezettségeiknek.

II. A családegyesítési irányelv

Az irányelv célja a családegyesítés jogának biztosítása a *tagállamok területén jogszerűen tartózkodó harmadik állambeli polgárok* vonatkozásában azért, hogy meghatározza azokat a *minimális feltételeket*, amit minden tagállamnak biztosítania kell a családegyesítési eljárás során.²⁵

gyakorlati eljárások végrehajtási hatásköreinek a Tanács részére történő fenntartásáról szóló 790/2001/EK tanácsi rendelet megsemmisítését kérve. C-257/01 Commission v. Council [2005] ECR I-345. Végül, a Parlament a menekültstátusz megadásának vagy visszavonásának minimumszabályairól szóló irányelv C-133/06 semmissé nyilvánítását kérte, azonban az utóbbi ügyben a Bíróság még nem határozott.

¹⁹ COM (1999) 0638, COM (2000) 0624.

²⁰ A Bizottságnak az irányelv tagállamokban való alkalmazásáról szóló, közeljövőben várható jelentése lehetővé teszi annak felülvizsgálatára. A Bizottság első alkalommal legkésőbb 2007. október 3-ig jelentést tesz az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak az ezen irányelvnek a tagállamokban való alkalmazásáról, és javasolja a szükségesnek tűnő módosításokat.

²¹ Azaz elkerülhető lett volna az ún. "forum shopping", amely értelmében a harmadik országbeli polgárok a jövőben nem lettek volna érdekeltek a legenyhébb szabályokkal bíró tagállam felkutatásában. Dániát, Írországot és az Egyesült Királyságot egyébként sem köti az irányelv.

²² Az Európai Közösségek Bizottsága kontra Luxemburgi Nagyhercegség C-57/07

²³ Az Európai Közösségek Bizottsága kontra Németországi Szövetségi Köztársaság C-192/07

²⁴ Az Európai Közösségek Bizottsága kontra Máltai Köztársaság C-87/07

²⁵ Lásd a hivatkozott irányelv 1. cikk. Az irányelv a fenti célból definiálja, hogy ki kérelmezheti a családegyesítést; kik tartoznak az irányelv személyi hatálya alá, mely családtagok részesülhetnek az irányelv által biztosított kedvezményekben, milyen feltételek meglétét követelheti meg az adott tagállam, amelynek területén a családegyesítés történik, a kérelem benyújtásának és elbírálásának folyamatát, milyen alapon utasítható vissza a családegyesítő által benyújtott kérelem, végül milyen jogokat élveznek a tagállam területén a családegyesítés jogcímén tartózkodó családtagok.

1. Az irányelv személyi hatálya – a ‘családegyesítő’ fogalma

Az irányelv 3. cikkének (1) bekezdése értelmében ezt a szabályt kell alkalmazni, ha a családegyesítő a tagállam által megadott, egy évig vagy annál hosszabb ideig érvényes tartózkodási engedéllyel rendelkezik, és *megalapozott kilátása van a letelepedési jogszultság megszerzésére*, ha családtagjai harmadik országok bármilyen jogállású állampolgárai. Ennek kapcsán elsőként az szorul tisztázásra, hogy ki minősül *családegyesítőnek*. Maga az irányelv definiálja a családegyesítő fogalmát: „egy harmadik országnak egy tagállamban jogszerűen tartózkodó állampolgára, és aki, vagy akinek családtagjai az együttélés érdekében családegyesítésért folyamodnak”²⁶A definíció alapján meglepőnek tűnik, hogy az irányelv külön rögzíti annak *uniós polgárokra való alkalmazhatatlanságát*.²⁷ Mivel az irányelv kifejezetten a tagállamok területén jogszerűen tartózkodó *harmadik országbeli polgárok* családegyesítését kívánja előmozdítani, ezért az értelemszerűen nem vonatkozik az EKSz 17. cikk (1) bekezdése értelmében vett uniós polgárokra. Az irányelv hatályának kristálytisztá megfogalmazása úgy tűnik, mégsem gátolja a jogalkotót abban, hogy ismételten rögzítse, az irányelvet nem kell az Unió polgárának családtagjaira alkalmazni. Ez a negatív, kizáró rendelkezés vélhetően annak köszönhető, hogy az irányelv első tervezete még azokat az uniós polgárokat is a hatálya alá sorolta – kiiktatva ezzel a *fordított diszkriminációból* fakadó hátrányokat –, akik korábban *nem éltek a szabad mozgás jogával*.²⁸ Később célszerűnek tűnt a fenti kérdést a családegyesítési irányelvvel párhuzamosan születő, és kifejezetten az uniós polgárok szabad mozgásának jogával foglalkozó 2004/38/EK irányelv szabályozási körébe vonni, aminek eredményeképpen az kikerült a családegyesítési irányelv hatálya alól. A sors fura fintora, hogy végül az említett irányelv sem tért ki e terület szabályozására,²⁹ így a szabad mozgás jogával – legalább részlegesen – nem élő uniós polgárok családegyesítésére, továbbra is a *tagállami bevándorlási szabályok* vonatkoznak majd.³⁰ Kivételnek minősül, ha a tagállami szabályozás úgy rendelkezik, hogy a családegyesítési irányelvben lefektetett standardok alkalmazandók a kérdéses személyek vonatkozásában is.

A fentiek felvetik azt a nagyon is kényes kérdést, hogy mi a helyzet akkor, ha a családegyesítő *kettős állampolgársággal* bír, amelyből az egyik tagállami, a másik harmadik országbeli állampolgárság. Vajon akkor jár-e jobban, ha uniós, azaz tagállami polgárságára hivatkozik, és mivel még nem élt a szabad mozgás jogával, a tagállami szabályok vonatkoznak rá, vagy ha harmadik országbeli polgársága alapján a

²⁶ Lásd hivatkozott irányelv 2. cikk (c) pont.

²⁷ Lásd IE 3. cikk (3) bekezdés

²⁸ Az eredeti tervezet a családegyesítő fogalmát illetően még relatíve széles személyi hatállyal bírt, ami a végső változatban jelentősen leszűkült. Természetesen a bilaterális és multilaterális nemzetközi egyezmények által nyújtott kedvezőbb elbánás mindenkor megengedett a tagállamok számára.

²⁹ A 2004/38/EK irányelv 3. cikk (1) bekezdése a szabad mozgás jogával élő személyekre korlátozza az irányelv által biztosított kedvezményeket.

³⁰ Ez a helyzet hosszú távon tarthatatlan, hiszen az uniós polgárok ebben az esetben mindent elkövetnek majd, hogy az uniós jog hatálya alá kerüljenek, azaz élni fognak a szabad mozgás lehetőségével, hogy majd egy rövid idő elteltével visszatérhessenek hazájukba és kihasználhassák az abból fakadó előnyöket. Lásd Akrich C–109/01 és Chen C–200/02 ügyek.

családegyesítési irányelv hatálya alá tartozónak minősül. Egy holland bíróság már foglalkozott egy hasonló tényállású ügygel,³¹ ahol is a kettős állampolgárságú személy javára határozott. A bíróság úgy foglalt állást, hogy semmilyen rendelkezés nem zárja ki a holland tagállami polgársággal is rendelkező marokkói polgárt az irányelv személyi hatálya alól.³²

A kérdés sajnos nem került az Európai Bíróság elé előzetes döntéshozatalra, ezért nem ismerhetjük meg annak a fenti problematikára adott válaszát. Az Európai Bíróság korábbi esetjogára is figyelemmel annyi mindenesetre bizonyos, hogy a tagállamok nem alkalmazhatják saját nemzeti jogukat anélkül, hogy tekintettel ne lennének az adott személy kettős állampolgárságára, így a konkrét ügyben esetlegesen felmerülő közösségi vonatkozásokra.³³

Ahogy arra fent már utaltam, a családegyesítői státusz megszerzésének két feltételét nevesíti az irányelv. Egyfelől azt, hogy az adott személy *egy évig vagy annál hosszabb ideig érvényes tartózkodási engedéllyel* rendelkezzen, másfelől, hogy *megalapozott kilátása legyen a letelepedési jogosultság megszerzésére*.³⁴ Annak ellenére, hogy a fenti terminusok (megalapozott kilátás ill. letelepedési jogosultság) kulcsfontosságúak a családegyesítői minőség elnyerése szempontjából, az *irányelv nem magyarázza* meg azokat, ami azonban megkérdőjelezi magának a jogszabálynak az alkalmazhatóságát.³⁵ A 2002-es tervezet kommentárja mindössze annyit mond, a fenti megszorítás azt célozza, hogy „a családegyesítés csak azok számára legyen nyitott, akik *nem átmenetileg* tartózkodnak a tagállamban, a tartózkodási engedély megújításának szándéka nélkül.” „A kizárás elsősorban az au pair-ekre és a cserediákokra vonatkozik.”³⁶ Tekintettel arra, hogy sem az Európai Parlamentben,³⁷ sem a Tanácsban³⁸ nem került sor a fenti kitételek megvitatására, a mai napig nyitott kérdés, hogy hogyan kell értelmezni azokat.³⁹ Ha a közeljövőben sem születik meg a jogszabályi magyarázat, akkor az értelmezés az Európai Bíróságra⁴⁰ vár, amely vélhetően egy *tág*

³¹ Rechtbank's – Gravenhage, Amsterdam, 2005. November 16. AWB 04/53482 VRWET, JV 2006/28

³² Előfordulhat, hogy valamelyik tagállam polgárságával is bíró, harmadik országból érkező bevándorló a közösségi jog alapján jobban jár, ha elsősorban harmadik országbeli státuszára, és nem uniós polgárságára hivatkozik.

³³ C–292/86 Gullung v Conseil de l'Ordre des Avocats, C–369/90 Micheletti, C–419/92 Scholz, C–148/82 Garcia Avello v Belgium.

³⁴ Lásd hivatkozott irányelv 3. cikk (1) bekezdés

³⁵ European Council on Refugees and Exiles vélemény: ECRE Information Note <http://www.ecre.org/statements/frdirective.shtml>; GYULAVÁRI TAMÁS – GELLÉRNÉ LUKÁCS ÉVA: A legális és az illegális bevándorlók jogai az Európai Unióban. *Európai Tükör*. Budapest, 2005. április, 62.

³⁶ COM (2002) 0225 3. cikk

³⁷ European Parliament, Committee on Citizens' Freedom and rights, Justice and Home Affairs, Rapporteur Carmen Cerdeira Morteroro, Report on the Amended Proposal for a Council Directive on Family reunification, 24 March 2003, A5–0086/2003, 13. pont

³⁸ Council doc 6912/03, 28 Feb 2003, 3. pont.

³⁹ A sui generis közösségi fogalom kidolgozása különösen fontos lenne, elkerülve ezzel az egyoldalú tagállami definíciókat, amelyek jelentősen leszűkíthetik az irányelv személyi hatályát.

⁴⁰ Az EKSz 68 cikk (1) bekezdése szerinti eljárás, vagy az EKSz 68 (3) bekezdése alapján a Tanács, a Bizottság vagy valamelyik tagállam kérésére.

definíciót kínál majd a közösségi jogalkalmazás számára, jelentősen megkönnyítve ezzel a családegyesítés folyamatát a Közösség területén.

Az érdekesség kedvéért érdemes végül megjegyezni, hogy az irányelv első tervezete még a „családegyesítést kérelmező” fogalmát használta a családját egyesíteni kívánó harmadik országbeli polgár megjelölésére, míg az irányelv utolsó változata már csak „családegyesítőként” utal arra. Az angol szövegben szereplő ‘sponsor’ kifejezés egyfajta többlettartalommal bír a magyar „családegyesítő” fogalmához képest, hiszen nem pusztán a családegyesítés tényére utal, hanem arra az *időben elnyúló felelősségvállalásra*, amit e szerep jelent. A ‘sponsor’ szó magyar fordítása kezes, védnök, aki támogatja, patronálja a védeenceit, rávilágítva ezzel a családegyesítői státusz egyik lényegi jellemzőjére. A közösségi szabályozás ugyanis komoly feltételeket támaszt a családegyesítővel szemben, így többek között bizonyítania kell, hogy megfelelő lakhatást, betegségbiztosítást és anyagi fedezetet tud nyújtani a hozzá csatlakozók számára.⁴¹ A jogirodalomban továbbá a ‘családfő’ – angolul ‘principal’ – kifejezés is használatos a fenti minőség megjelölésére, ami nem túl szerencsés, mivel a harmadik országból bevándorlók többsége olyan társadalmi-kulturális közegekből érkezik, ahol a családfői szerepet kizárólag férfiak tölthetik és töltik be, még abban az esetben is, ha ők azok, akik ‘csatlakoznak’ és nem fordítva.

2. Az irányelv személyi hatálya – a jogosult családtagok köre

Az irányelv 4. cikke tartalmazza azon családtagok listáját, akik a családegyesítési irányelv értelmében beutazást és tartózkodást nyerhetnek az érintett ország területére. A cikk különbséget tesz⁴² azok között, akik számára a tagállamok – amennyiben az irányelvben rögzített egyéb feltételek teljesülnek – *kötelesek engedélyezni* a családegyesítést, illetve akik számára a tagállam ezt *diszkrecionális hatáskörében* biztosíthatja.⁴³ Az utóbbi személyi kör tehát tagállamonként változhat és változik is.

A fentiek értelmében a következő családtagok beutazását és tartózkodását kötelesek engedélyezni a tagállamok: a családegyesítő házastársa ill. a családegyesítő és házastársa kiskorú, nem házas gyermekei,⁴⁴ függetlenül attól, hogy azok vér szerinti vagy örökbefogadott gyermekek.⁴⁵

⁴¹ A családegyesítő támogatói szerepe egyre markánsabban jelent meg a Bizottság egymást követő tervezeiben. Amíg az első tervezet még relatíve széles körben biztosította a csatlakozott személyek számára a munkához és oktatáshoz való jogot, addig a 2000-es szövegtervezet már főszabályként kizárta abból a felmenő rokonokat és a nagykorú gyermeket. E kérdésben a tagállamok jelenleg diszkrecionális alapon dönthetnek. A tagállamok ezen túlmenően egy éves hatállyal bárkit szabadon kizárhatnak a munkavállalásból. Ezen nyílt némileg az autonóm tartózkodás intézményének az irányelvbe foglalása, amely a családegyesítőtől való független tartózkodás jogát biztosítja a korábban csatlakozott családtagok számára.

⁴² A Bizottság a 2002-es javaslat értelmező magyarázatában a tagállami jogok eltérésére hivatkozik a két személyi kör elhatárolásakor. COM (2002) 225 6. pont

⁴³ Lásd hivatkozott irányelv 4. cikk (2) és (3) bekezdései

⁴⁴ Közös és nem közös, vagyis előző kapcsolatból született gyermekek esetében is biztosított a jog. Utóbbi esetben csak akkor, ha az érintett szülő felügyeleti joggal rendelkezik ill. osztott felügyeleti jog esetén kizárólag a másik szülő beleegyezésével.

⁴⁵ Az irányelv tehát az EJEB által követett koncepciót követi, és nem tesz különbséget a vér szerinti és az örökbefogadott gyermekek között.

Kiskorú, nem házas gyermek

Az irányelv értelmében a családjegyesítő és házastársa *nem házas, kiskorú gyermekei* számára a tagállamoknak biztosítaniuk kell az érintett tagállam területére való beutazást ill. az ott tartózkodást. Azt, hogy ki minősül kiskorúnak, az egyes *nemzeti jogok* határozzák meg. Ebből következően a gyermek – főszabályként – a 18. életévének betöltéséig⁴⁶ jogosult a szüleit követni az érintett tagállamba. Az uniós polgárok és családtagjaik szabad mozgását rendező 2004/38/EK irányelv ugyanakkor ennél *jóval magasabb* – 21 éves – korhatárt rögzít az egyenes ági lemenők beutazási és tartózkodási kedvezménye vonatkozásában.⁴⁷

Az irányelv által támasztott további feltétel szerint a gyermekek *nem lehetnek házasok*. Ez felveti azt a kérdést, hogy a *megözvegyült, illetve elvált* kiskorúak milyen besorolás alá esnek? Felmerülhet továbbá a kérdés, hogy a fenti feltételeknek a kérelem benyújtásakor vagy a beutazás időpontjában kell fennállniuk? Egyes kultúrákban nem ritka az igen fiatal korban kötött házasság. Amennyiben a házasság felbontásának időpontjában az adott személy – a fogadó tagállam szabályai szerint – még kiskorúnak minősül, úgy vélem, az irányelv hatálya alá vonható. A tagállami magánjogi szabályok értelmében az érvényes házasságkötés ugyan ‘nagykorúsíthatja’ a kérdéses személyt, de ez semmilyen módon nem érinti a családjegyesítési irányelv vonatkozó szabályát. Az irányelv ugyanis úgy fogalmaz, hogy „[...] e cikkben említett kiskorú gyermekek életkora nem haladhatja meg az érintett tagállam joga által megállapított nagykorúsági életkort”, azaz a nagykorúság tényét az irányelv alkalmazhatósága vonatkozásában *kizárólagosan az életkorhoz* kapcsolja. A kiterjesztő megközelítés egyébiránt összhangban áll az 5. cikk (5) bekezdésével is, amely kimondja, hogy a kérelem elbírálása során a tagállamoknak figyelemmel kell lenniük a *kiskorú gyermekek érdekeire*.⁴⁸

Amíg az uniós polgárok szabad mozgását szabályozó irányelvben a közelmúltban végbement jogfejlődés eredményeképpen már számos ponton tetten érhető az uniós polgárok közötti *szolidáris elbánás* követelménye, addig a harmadik országbeli polgárok esetében a közösségi szabályozás – ahogy láthatjuk – továbbra is mereven ragaszkodik *gazdasági alapokon nyugvó* szempontrendszeréhez. Az alacsonyabb életkorhatár rögzítésével ugyanis *kizárólag a de facto eltartotti státuszban lévő gyermekek* csatlakozását kívánja biztosítani.

⁴⁶ Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (72) 29 határozata rögzítette, hogy a nagykorúság ne a korábbi 21. életév, hanem a 18. életév betöltésétől kezdődhessen. A határozatot a legtöbb szerződő állam követte és a nagykorúság korhatárát a 18. életévet szabta.

⁴⁷ 2004/38/EK irányelv 2. cikk 1. pont c. bekezdés

⁴⁸ Ez az elv irányadó például a poligám házasságból származó gyermekekre. Esetükben az irányelv első tervezete még úgy fogalmazott, hogy egy másik házasságból született gyermek beutazása és tartózkodása akkor engedélyezett, ha az a gyermek érdekeit szolgálja. Ehhez képest az irányelv hatályos szövege a tagállamoknak szabad kezet ad annak eldöntésére, hogy engedélyezik-e ilyen esetben a családjegyesítést. Bizonyos esetekben, így a például a biológiai anya halála esetén teljesen ésszerűnek tűnik a családjegyesítés korlátlan biztosítása a tagállam részéről, ugyanakkor megkérdőjelezhető a családjegyesítés létjogosultsága abban az esetben, ha az egyben a másik szülőtől való elszakadást jelenti.

Ez a személyi kör ráadásul tovább *szűkíthető* az irányelv egyébként erősen vitatott rendelkezései értelmében. A tagállamoknak ugyanis lehetőségük van arra, hogy kizárólag a 15 év alatti kiskorú gyermekek családegyesítési kérelmét fogadják el. Továbbá, a család többi tagjától *függetlenül érkező, 12 évnél idősebb gyermek* esetében a tagállam úgynevezett *integrációs tesztet* alkalmazhat, azaz ellenőrizheti, hogy a gyermek megfelel-e a tagállam által az irányelv végrehajtásakor hatályban lévő szabályokban foglalt *beilleszkedési feltételnek*. Az Európai Parlament álláspontja szerint a fenti két – a 4. cikk (1) és (6) bekezdésében szereplő – rendelkezés *súlyosan gátolja az emberi jogok érvényesülését*, így sérti az *Emberi Jogok Európai Egyezményének* (továbbiakban: EJEE) a családi élet tiszteletben tartására és a hátrányos megkülönböztetés tilalmára vonatkozó szabályait.⁴⁹ Az Európai Parlament az irányelv megsemmisítésére irányuló keresetében számos más nemzetközi dokumentumot is citál, így többek között a *Gyermek Jogairól szóló 89-es ENSZ egyezményt*.⁵⁰ Az utóbbi egyezményre, mint a közösségi jogelvek *inspirációs forrására* való bírósági hivatkozás óriási lépést jelent a *gyermekek jogainak uniós védelme* szempontjából. A jövőben az egyezmény hivatkozható lesz a luxemburgi bíróság előtt minden, a Közösség hatáskörébe tartozó, gyermekeket érintő kérdés kapcsán. Ez pedig vélhetően hozzájárul majd, hogy a közösségi jogban eddig kevésbé hangsúlyos gyermeki jogok védelme európai uniós látótérbe kerüljön ill. megerősödjön, különösen olyan területeken, mint a fogyasztóvédelem, vagy a foglalkoztatáspolitiká. Ugyanakkor szükséges megjegyezni, hogy a Bíróság ítéletében bár többször hivatkozott a fenti dokumentumra, *döntését mégis elsősorban az EJEE-re támaszkodva* hozta meg, ami nem segítette az ügy gyermek szempontú megközelítését, ill. a *gyermekek érdekeinek mindenek felett álló érvényesítését*. Ennek fő oka az, hogy az *EJEE alapvetően nem egy „gyermekbarát dokumentum”*, így a Bíróság az irányelv jogszerűségi vizsgálata során a *gyermeki jogok helyett sokkal inkább a szülők családegyesítési jogositványaira fókuszált*.⁵¹

Ennek kapcsán érdemes megemlíteni, hogy a Bíróság ugyan az *Alapjogi Charta* rendelkezéseit⁵² is segítségül hívta az ügy eldöntésére, így annak a családi életet védő 7., továbbá a gyermeki jogokat védő 24. cikkelyeit, azonban az uniós alapjogi dokumentum az EJEE-hez hasonlóan jóval nagyobb hangsúlyt helyez a *család*, mint a gyermeket önállóan megillető jogok védelmére.⁵³

⁴⁹ Az Európai Parlament nézete szerint a közösségi jognak a 18 év alatti gyermekekre egységesen és korlátozás nélkül kellene biztosítania a családegyesítéshez való jogot.

⁵⁰ Az egyezmény a gyermekjogok védelmének egyik legfontosabb nemzetközi dokumentuma. Sajnálatos módon azt éppen Szomália és az Egyesült Államok nem ratifikálta.

⁵¹ ELEANOR DRYWOOD: Giving with one hand, taking with the other: fundamental rights, children and the family reunification decision. *European Law Review*, 2007, 32. 404.; CLARE MCGLYNN: *Families and the European Union: Law, Politics and Pluralism*. Cambridge University Press, 2006. 76.

⁵² Paradox módon éppen a gyermekekkel kapcsolatosan került sor elsőként a Charta Bíróság általi mélyrehatóbb vizsgálatára egy olyan területen, amely az integráció történetében mindig is marginális szerepet töltött be. LOUISE ACKERS – HELEN STALFORD: A community for children? Children, Citizenship and Internal Migration in the EU. Ashgate Publishing, 2004. 4–8.

⁵³ Ez nem meglepő, mivel a Charta forrásául elsősorban a fent említett emberi jogi egyezmény szolgált. HOLLY CULLEN: Children's Rights. In STEVE PEERS – ANGELA WARD: *The European Union Charter of fundamental Rights*. Oxford: Hart Publishing, 2004. 331.

Az integrációs teszt

Az irányelv preambuluma szerint ez a teszt a gyermekek korai életkorban történő beilleszkedési képességét kívánja tükrözni, így biztosítva számukra, hogy megfelelő oktatásban vegyenek részt az iskolában, és szert tegyenek a szükséges nyelvi készségekre.⁵⁴ Az Európai Parlament keresetében mindenekelőtt azt kifogásolta, hogy a közösségi jogalkotó összetévesztette a „beilleszkedési feltétel” és a „beilleszkedési célkitűzés” fogalmát.⁵⁵ Ezen felül, a beilleszkedés fogalmának *közösségi szintű meghatározása hiányában*, a tagállamok túlzottan *széles mérlegelési* jogkörrel rendelkeznek, amely alkalmas az irányelv személyi hatályának a szűkítésére.⁵⁶ Az integrációs teszt alkalmazására feljogosító rendelkezés továbbá sérti az *EJEE családi élet tiszteletben tartásának védelmére irányuló 8. cikkét*. Az Európai Parlament véleménye szerint ugyanis a 8. cikk (2) bekezdésében foglalt, a főszabály hatályát lerontó *derogációk*, azaz a beavatkozást igazoló jogszerű célok egyikének sem feleltethető meg egy ilyen feltétel támasztása a kiskorúakkal szemben.⁵⁷ Felmerült még a vitatott passzusnak az EJEE 14. cikkében foglalt *diszkrimináció tilalmi* rendelkezéssel való összeegyeztethetősége, tekintve, hogy a 12 éves korhatár kitűzése a gyermek *korán alapuló hátrányos megkülönböztetést* valósít meg.⁵⁸ Végül a Parlament ellentmondásosnak találta, hogy az irányelv a *házastárs* vonatkozásában semmilyen beilleszkedési feltételen alapuló korlátozást nem tartalmaz.⁵⁹

A Bíróság, a fenti okokból kifolyólag *nem találta indokoltnak az irányelv megsemmisítését*. Véleménye szerint a közösségi jogalkotó nem került ellentmondásba önmagával a beilleszkedési feltétel és célkitűzés egybemosását illetően, mivel a 12. életév betöltése után a beilleszkedés nem érhető el könnyen, így figyelemmel kell lenni az érintett személy minimális szintű beilleszkedési feltételeire.⁶⁰ A beilleszkedés fogalmának közösségi szintű hiánya ugyanakkor nem vezethet az irányelv személyi hatályának jelentős szűküléséhez, mivel az irányelv nem egy „parttalan korlátozási lehetőséget” ad a tagállamok számára, hanem az irányelv végrehajtásakor már létező, nemzeti jognak megfelelő *egzakt szűrőrendszert*.⁶¹ Ez valóban igaz, ugyanakkor egy *tagállamok által egyedileg meghatározott feltételrendszer*, még ha az a jövőre nézve nem is ad lehetőséget az önkényes tagállami aktusokra, sajnálatos módon nem iktatja ki a tagállami jogok eltéréséből adódó feszültséget az irányelv céljainak megfelelően. A Bíróság továbbá úgy véli, hogy a 12 éves kor megjelölése nem sérti az EJEE diszkrimináció tilalmi cikkét, mivel az objektív alapon indokolható, a gyermek hosszú

⁵⁴ Lásd hivatkozott irányelv preambuluma 12.

⁵⁵ Lásd hivatkozott ítélet 40.

⁵⁶ Lásd *uo.* 41.

⁵⁷ Az nem felel meg az arányossági tesztnek sem, mivel nem követeli meg a szembenálló érdekek mérlegelést. Lásd *uo.* 42.

⁵⁸ Lásd *uo.* 44. Az EP keresetében továbbá azt is kifogásolta, hogy a standstill-záradék a szokásosnál kevésbé szigorú, minthogy a nemzeti jogszabálynak csak az irányelv végrehajtásakor kell léteznie.

⁵⁹ Lásd *uo.* 43.

⁶⁰ Lásd *uo.* 68-69.

⁶¹ Lásd *uo.* 70-71.

ideig való különéléséből fakadó beilleszkedési nehézségekre is figyelemmel van.⁶² A Bíróság azon nézete már jóval inkább elgondolkodtató, amely szerint a házastárs és a 12 évesnél idősebb gyermek eltérő kezelése *nem minősül a kiskorú gyermekkel szembeni indokolatlan hátrányos megkülönböztetésnek*. Fenti véleményét azzal kívánja alátámasztani, hogy amíg a házasság célja éppen a házastársak közötti tartós életközösség kialakítása, „addig a 12 évesnél idősebb gyermek már nem feltétlenül fog hosszú ideig szüleivel maradni”,⁶³ vagyis indokolt a két személyi kör eltérő kezelése. Ez a megközelítés azonban *figyelmen kívül hagyja az irányelv preambulumban rögzítetteket, a védelem minimális szintjét sem biztosítva* a kiskorú számára. A preambulum 9. pontja nagyon is világosan fogalmaz, amikor kimondja, hogy a *családdmag, vagyis a házastárs és a kiskorú gyermekek* esetében, *minden esetben* a családegyesítést kell alkalmazni, ami implicit módon magában foglalja azt is, hogy a házastársak és a kiskorú személyek az irányelv fényében azonos státusszal bírnak. Ha azt vesszük alapul, hogy a nagykorúság elérését főszabályként a 18. életév betöltéséhez kötik a tagállami szabályok, akkor egy 12 éves gyermek esetében, még hat év – addigi életének a fele – az, amit a teljes felnőtté válásáig a családjával tölt, illetve tölthetne a korlátozó rendelkezés hiányában. Nem beszélve arról, hogy a *jelen társadalmi folyamatok éppen a fentiekkel ellentétes családmoddellről tesznek tanúságot*, azaz a gyermekek egyre tovább maradnak a szüleikkel, amíg a válások száma egyre nő. A statisztikák szerint az Európai Unió tagállamaiban a 2000 és 2005 között eltelt időszakban – Dániát kivéve – minden országban nőtt a válások aránya.⁶⁴

Ami az EJEE családi élet tiszteletben tartását kimondó 8. cikkének megsértését illeti, a Bíróság ítéletében úgy foglalt állást, hogy a *nemzetközi jog* alapján a tagállamokat *nem terheli semmilyen kötelezettség a harmadik országbeli polgárok befogadása* vonatkozásában még abban az esetben sem, ha azok közeli hozzátartozói az érintett tagállamban élnek.⁶⁵ A tagállamok részére pontos, pozitív kötelezettséget előíró

⁶² Lásd uo. 74.

⁶³ Lásd uo. 75.

⁶⁴ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,39140985&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=Yearlies_new_population&root=Yearlies_new_population/C/C1/C13/cab11152

⁶⁵ Az EJEB általános gyakorlata szerint ugyanis az EJEE nem egy adott országban való családegyesítés jogát garantálja, hanem általában véve a családi élet folytatásához való jogot bárhol, ahol ez megvalósítható. A luxemburgi Bíróság az EJEB ítéletei közül az *Ahmut* kontra *Hollandia* és a *Gül* kontra *Svájc* eseteket citálja, amely esetek egyikében sem került sor a családi élet sérelmének EJEB általi megállapítására. Az *Ahmut* ügyben egy marokkói fiú számára tagadta meg a holland hatóság a letelepedést tekintettel arra, hogy a fiú édesapja ugyan Hollandiában élő holland-marokkói, azaz kettős állampolgár volt, azonban a gyermek Marokkóban nőtt fel. Családja javarészt Marokkóban élt, származási országának nyelvi és kulturális környezetével szoros kapcsolatban állt, továbbá semmi sem gátolta az édesapát abban, hogy Marokkóba költözzön, és a család ott folytassa tovább életét. *Ahmut v Netherlands* 1996 VI 2017 (1996) EHRH 62. A *Gül* esetben pedig egy a szüleikhez csatlakozni kívánó, török állampolgárságú kiskorú esetében hozott elutasító határozatot a svájci hatóság szintén azon az alapon, hogy a gyermek egész életében Törökországban élt, és szoros kulturális, nyelvi kötelék kötötte hazájához. Szülei ugyan már relatíve hosszú ideje Svájcban éltek, ahol egy leánygyermekük is született időközben, azonban más komoly akadály nem merült fel családi életük Törökországban való folytatása előtt. *Gül v Switzerland* 1996 I–159 (1996) 22 EHRH 93.

irányelv esetében is fennmarad tehát a *tagállamok mérlegelési jogköre, még ha csak korlátozottan is*. Az integrációs teszt tagállamok általi alkalmazása pedig éppen e *diszkrecionális jogkör gyakorlása alá esik*.⁶⁶ Utóbbit ugyanakkor szigorú keretek közé szorítják az irányelv rendelkezései, mivel csak abban az esetben élhet azzal a tagállam, ha a 12. életévét betöltött gyermek a családtagjaitól függetlenül érkezik.⁶⁷ Tovább gyengítik azt az irányelv 17. cikkében foglaltak.⁶⁸ Az említett rendelkezés ugyanis számba veszi azokat *tényezőket*, amelyekre a tagállami hatóságoknak tekintettel kell lenniük a döntés meghozatalakor. Elsősorban természetesen a *gyermek érdekei* azok, amelyek szem előtt tartandók a hatósági eljárás során.⁶⁹

Az integrációs teszt alkalmazásán túlmenően – ahogy azt már fent is jeleztem – az Európai Parlament jogsértőnek találta az irányelvnek azt a rendelkezését is, amelynek értelmében a tagállamok előírhatják, hogy – az irányelv végrehajtásának időpontjában hatályos jogszabályok rendelkezéseinek megfelelően – a *kiskorú gyermekek családegyesítési kérelmét 15. életévük betöltése előtt nyújtsák be*. Ha a kérelmet ezt követően nyújtják be, az ezen eltérést alkalmazni kívánó tagállamok az ilyen gyermekek beutazását és tartózkodását a *családegyesítésen kívüli alapon engedélyezik*.⁷⁰ A fenti rendelkezés célja – legalábbis a Tanács álláspontja szerint – az, hogy a bevándorolt családok – a beilleszkedés megkönnyítése érdekében – gyermekeiket a lehető legfiatalabb korban magukhoz vegyék. A Parlament azonban úgy véli, hogy a kérdéses rendelkezés megvalósítja mind a *családi élet tiszteletben tartásának, mind pedig a koron alapuló hátrányos megkülönböztetés tilalmának a sérelmét*.⁷¹ A Bíróság – az integrációs teszthez hasonlóan – azonban egyik alapon sem találta jogsértőnek azt. Álláspontja szerint az irányelvben foglaltak alkalmazásának korlátozására felhatalmazó rendelkezés nem értelmezhető oly módon, mint amely megtiltaná a tagállami hatóságoknak egy 15 év feletti gyermek kérelmének figyelembevételét.⁷² Az irányelv *mindössze felhatalmazza* a tagállamokat arra, hogy esetükben *ne az irányelvben rögz-*

⁶⁶ Az EJEB legújabb döntései azonban már más irányt jeleznek, miszerint egyre kevésbé hangsúlyos a családokkal szemben az elvárás, hogy „más országban” telepedjenek le (*Sen v. Netherlands Application 31465/96; Boultif v. Switzerland Application 54273/00* (2001) 33 EHRR 50). Érdekes, hogy a Bíróság ítéletében a *Sen v. Netherlands* esetet is citálja, amely a fenti ügyekhez nagyon hasonló ténybeli alapon áll, mégis az EJEB a korábbiaktól eltérő álláspontra jutott a konkrét ügy kapcsán. Noha ez esetben is lényegesnek tartotta azt rögzíteni, hogy a gyermek egész életét Törökországban töltötte, ill. hogy szoros szálak fűzik származási országához, az ítéletozatal során mégis az megfontolás bizonyult döntőnek, amelynek értelmében a család többi tagjától, így elsősorban a csatlakozni kívánó személy Hollandiában felnövekedett testvéreitől nem várható el, hogy egy számukra idegen országba költözzenek.

⁶⁶ Lásd hivatkozott ítélet 62.

⁶⁷ Lásd uo. 61.

⁶⁸ Lásd uo. 64. Így vizsgálnia kell az érintett személy családi kapcsolatainak jellegét és szilárdságát, a tagállamban való tartózkodásának időtartamát és a származási országával való családi, kulturális és társadalmi kapcsolatai fennállását. Ahogy a Bíróság azt rögzíti is, e tényezők többé-kevésbé megegyeznek azokkal a faktorokkal, amelyeket az EJEB is vizsgál egy családegyesítési kérelmet elutasító tagállami aktus felülvizsgálata során.

⁶⁹ Lásd hivatkozott irányelv 5. cikk (5) bekezdés

⁷⁰ Lásd hivatkozott irányelv 4. cikk (6) bekezdés

⁷¹ Lásd hivatkozott ítélet 77.

⁷² Lásd uo. 85–88.

zített általános feltételek kerüljenek alkalmazásra. Ezen a szigorú nézetten némileg enyhít, hogy a tagállami hatóságoknak ez esetben is a gyermek érdekét szem előtt tartva kell eljárniuk a kérelem elbírálása során. A kiskorúak vonatkozásában – ahogy láthattuk – több neuralgikus pontja is van az irányelvnek, amelyek a Bíróság ítéletét tekintve ugyan átmentek a jogszerűségi vizsgán, *azonban a tamperei célkitűzések és az emberi jogi dimenziók elmélyítésére tett közelmúltbeli közösségi kísérletek*⁷³ tükrében igenis felülvizsgálatra szorulnak.

A házastárs

Az irányelv a kiskorú, nem házas gyermekekén túl *a családegyesítő házastársa* számára is biztosítja a családegyesítés jogcímén történő általános beutazási, ill. tartózkodási jogot az érintett tagállam területére. Ugyanakkor már az irányelv preambuluma rögzíti, hogy „a családegyesítési jogot a tagállamok által elismert *értékek és elvek* megfelelő betartásával kell gyakorolni”,⁷⁴ amely kellő alapjául szolgál több, így például a poligám házasságokat érintő jogszabályi megszorításnak.⁷⁵ Nehezen indokolhatók azonban az irányelvben lefektetett egyéb, így a *házastársak életkorára* vonatkozó korlátozások, különösen a kiskorúakkal kapcsolatos fenti szabályok ismeretében. A jelenlegi rendelkezések szerint ugyanis a tagállamok *egy minimális életkor* betöltését írhatják elő a házastárs számára annak családegyesítővel való egyesülése előtt. Ez a rögzített korhatár azonban semmiképpen sem haladhatja meg a 21 éves életkort. A korhatárnak – legalábbis az irányelv szerint – kettős célja van. Egyfelől a *házastárs jobb beilleszkedésének* biztosítása, másfelől a *kényszerházasságok megelőzése*. Felmerül ugyanakkor a kérdés, hogy a társadalmi beilleszkedés elősegítése szempontjából mi indokolhatja az eltérő szemlélet alkalmazását a kiskorúak és a házastársak esetében? Ahogy azt láthattuk, a kiskorú gyermekek esetében a 15 éves életkor elérése *már* megkérdőjelezi a társadalomba való integrációs képességüket. Ennek fényében meglepő, hogy a *házastársak esetében kizárólag a korhatár kitolása biztosíthatja ugyanazt a célt*. A harmadik országok többségében a nemzeti jog már 16 éves kortól lehetővé teszi a házasságkötést. Ez ahhoz a furcsa és ellentmondásos helyzethez vezethet, hogy egy 16 éves, szüleihez csatlakozni kívánó harmadik országbeli kiskorút a tagállami hatóságok azon az alapon zárhatnak ki a családegyesítési irányelv által nyújtott kedvezményből, hogy „már nem képes az integrációra”, ugyanakkor ha férjét kívánja követni, további várakozási időt is előírhatnak számára a hatékonyabb integráció érdekében.

Egyéb családtagok

A tagállamok az irányelv értelmében, a *fenti körön kívül eső hozzátartozók számára nem kötelesek biztosítani* a területükre való belépést a családegyesítés jogcíme alatt,

⁷³ Az elmúlt években a luxemburgi bíróság számos olyan döntést hozott, amely a közösségi alapjogvédelmet erősíti.

⁷⁴ Lásd hivatkozott irányelv preambuluma 11.

⁷⁵ Poligám házasság esetén ha a családegyesítővel egy házastárs már együtt él a tagállam területén, az érintett tagállam nem engedélyezi a családegyesítést egy további házastárs tekintetében. Lásd irányelv 4. cikk (4) bekezdés

⁷⁶ Lásd hivatkozott irányelv 4. cikk (2) ill. (3) bekezdés

ugyanakkor diszkrecionális jogkörükben engedélyezhetik azt további, a jogszabályban felsorolt családtagok számára is.⁷⁶ Ilyennek minősülnek a családdegyesítő és házastársa első fokú, eltartott egyenes ági rokonai, azaz *szülei, ha a származás szerinti országban nem részesülnek megfelelő családi támogatásban, továbbá felnőtt, nem házas gyermekeik, ha egészségi állapotuk miatt képtelenek magukról gondoskodni.* Ebbe a körbe sorolható továbbá az *élettárs, amennyiben megfelelően igazolt, állandó, hosszan tartó kapcsolatban él a családdegyesítővel ill. a regisztrált partner,* végül az ő gyermekeik, amennyiben nem házas kiskorúak, vagy nagykorúak ugyan, de egészségi állapotuk miatt képtelenek magukról gondoskodni.

Az irányelv első tervezetében a házastársi és élettársi kapcsolat – függetlenül az utóbbi homoszexuális vagy heteroszexuális jellegétől – *még azonos elbírálás* alá esett, amennyiben a kérdéses tagállami jog egyenértékű kapcsolatként kezelte azokat.⁷⁷ A tagállamok egy része azonban nem értett egyet azzal, ezért mind az élettársak, mind a regisztrált partnerek vonatkozásában elvetésre került az eredeti javaslat, amely a házastársakhoz hasonlóan az automatikus kedvezményre jogosultak körébe vont a fenti személyeket.⁷⁸ A fenti megoldás a harmadik országbeli polgárok és a migráns uniós családdegyesítők helyzetét *erősen közelítette* volna. Ez különösen igaz az egynemű párok esetében, mivel a 2004/38/EK irányelv az uniós polgár *regisztrált élettársát* – amennyiben a fogadó ország joga a regisztrált párkapcsolatot a házastársi kapcsolattal egyenértékűnek tekinti – automatikusan a beutazásra és tartózkodásra jogosult személyek közé sorolja, amíg a *'sima'* élettársi kapcsolatban élők számára *csupán könnyített* belépési feltételeket biztosít.⁷⁹

A családdegyesítési irányelv végső változata értelmében maguk a tagállamok dönthetik el, hogy az élettársakat a családdegyesítés tekintetében a házastársakkal egyenlő elbánásban részesítik-e. Ez a koncepció, véleményem szerint, nem áll túl messze az eredeti elképzeléstől, azonban egyesek úgy gondolják, hogy a már régóta a viták középpontjában álló *'élettárs kontra házastárs'* kérdés közösségi szintű rendezését az utóbb elfogadásra kerülő megoldás nem igazán mozdította előre.⁸⁰ Mindemellett ér-

⁷⁷ Ez a megoldás kézenfekvőnek bizonyult, tekintve, hogy számos ország jogi szempontból egyenértékű kapcsolatként kezeli a házastársi és az élettársi kapcsolatot. Továbbá egyes nemzetközi dokumentumok ill. uniós aktusok is rögzítik, hogy azokban az országokban, ahol a nemzeti jog jogi szempontból nem tesz különbséget a két kapcsolat között, ott az élettársak vonatkozásában is biztosítani kell azokat a jogokat, amelyeket a házastársak vonatkozásában garantálnak. Így például a migráns munkavállalók és családtagjaik jogainak védelméről szóló ENSZ egyezmény 44 cikk (2) bekezdése a házastársakat és az élettársakat egy kategória alá sorolja, hasonlóképpen az EJEE családi élet védelmét célzó 8. cikke vonatkozásában felmerülő EJEB gyakorlat sem tesz különbséget a de facto és a jogi alapokon nyugvó kapcsolat között. A közösségi aktusok közül pedig az átmeneti védelemről szóló irányelv az (2001/55/EK irányelv), amely egyformán alkalmazandó mind a házastársakra, mind pedig az élettársakra. A Dublini 343/2003/EK rendelet és a 2004/38/EK kvalifikációs irányelv a fogalom-meghatározások között, szintén a jogszabály védelme alá tartozó családtagnak minősíti az élettársat, amennyiben azokat a hazai idegenrendészeti jog a házastársakkal egyenértékűként kezeli.

⁷⁸ A Bizottság hangsúlyozta, hogy egy ilyen megoldás semmiképpen sem vezethet a fenti terület erőszakos harmonizációjához, vagyis ahhoz, hogy a tagállamok jogi szempontból elismerjék az élettársi kapcsolatot.

⁷⁹ Lásd 2004/38/EK irányelv 2. cikk (2) bekezdés b. pontja ill. 3. cikk (2) b. pontja

⁸⁰ HELEN TONER: *Partnership rights, free movement and EU law*. Portland: Hart Publishing, 2004, 74.

dekes, hogy az irányelv 4. cikkében rögzített főszabály alóli kivételeket a jogszabály csak a házastársak vonatkozásában írja elő, így a jelenleg hatályos szöveg szerint, amíg a poligám házasságok esetén csak egyetlen házastárs élhet a családegyesítővel a tagállam területén, addig az élettársi viszony vonatkozásában nem találunk ilyen korlátozást, ahogy a csatlakozni kívánó életkorát illetően sem, szemben a házastársak esetében rögzíthető minimum életkorral.⁸¹ Az Európai Bíróság a fenti tényállás felmerülése esetén, vélhetően, analóg értelmezés útján kiterjesztené a házastársakra irányadó korlátozásokat az élettársakra is.

A harmadik országbeli családegyesítő és házastársa gyermekei vonatkozásában az eredeti tervezet már *eleve szigorúbb követelményeket* támasztott, mint az uniós polgárok és családtagjaik szabad mozgását szabályozó irányelv. Amíg utóbbi, ahogy azt már fent említettem, *automatikusan biztosítja a tartózkodás jogát a 21 év alatti egyenes ági leszármazók számára* – függetlenül attól, hogy eltartottnak minősülnek-e vagy sem –, addig a családegyesítési irányelv a fenti jog megadását a nagykorú gyermekek esetében a tagállamok *diszkréciójába* utalja. Ekkor is kizárólag az *első fokú* egyenes ági lemenők azok, akik családegyesítés jogcímén tartózkodást nyerhetnek az érintett tagállam területén, és csakis akkor, ha igazolják, hogy *nem házasok* illetve, *egészségi állapotuk* miatt képtelenek magukról gondoskodni. A családegyesítési irányelv a *felmenők* vonatkozásában is komoly megszorítással él, mivel ellentétben az uniós polgárok családtagjaira vonatkozó 2004/38/EK irányelvben foglaltakkal, itt a belépésre és tartózkodásra jogosult felmenők köre szintén kizárólag a *szülőkre*, azaz az elsőfokú felmenőkre korlátozódik. Továbbá nem automatikusan, hanem a *tagállam engedélye* alapján biztosított az csak, ha a *származás szerinti országban a szülők nem részesülnek megfelelő családi támogatásban*.

3. A családegyesítési jog gyakorlására vonatkozó érdemi követelmények

Az irányelv elsőként az ún. *negatív követelmények* listáját rögzíti, vagyis azokat a közrendi, közbiztonsági, ill. közegészségügyi akadályokat, amelyek fennállása esetén az érintett családtagtól megtagadható a tagállamba való beutazás ill. tartózkodás joga.⁸² E tekintetben a tagállamok mérlegelési jogkörrel rendelkeznek. A negatív lista mellett, amelyre a későbbiek során még kitérek, a tagállamok előírhatják továbbá a kérelmet benyújtó személy számára, szolgáltasson bizonyítékot arra nézve, hogy *a családegyesítő megfelelő lakhatást, betegségbiztosítást és anyagi fedezetet tud biztosítani saját maga és családtagjai számára*.⁸³ A lakhatási követelmény már korábban is szerepelt a közösség másodlagos jogában. A munkavállalók közösségen belüli szabad mozgásáról szóló 1612/68/EGK rendelet ugyanis úgy rendelkezik, hogy a munkavállalónak családja számára a foglalkoztatása szerinti régióban a helyi munkavállalók vonatkozásában átlagosnak tekintett lakással kell rendelkeznie. A rendelet kifejezetten hangsúlyozza ugyanakkor, hogy a fenti rendelkezés nem vezethet a hazai és

⁸¹ Lásd 2003/86/EK irányelv 4 ill. 5. cikkei

⁸² Lásd irányelv 6. cikk (1) ill. (2). bekezdései

⁸³ Lásd 2003/86/EK irányelv 7. cikk 1. bek (a),(b),(c)

másik tagállambeli munkavállalók közötti hátrányos megkülönböztetéshez.⁸⁴ A lakhatási követelmény családegyesítési irányelvben való ismételt rögzítése⁸⁵ meglepő módon nem ütközött tagállami ellenállásba, noha – a rendeletet részben felváltó – az uniós polgárok szabad mozgását szabályozó 2004/38/EK irányelv *már nem tartalmazza* azt. A családegyesítési irányelv továbbá *nem rögzít semmilyen antidiskriminációs klauzult* a lakhely minőségének vizsgálata vonatkozásában, ami természetesen nem jelenti azt, hogy a tagállamok szabad kezet kapnának annak meghatározásában, hogy mit tekintenek szabványosnak.

Az irányelv értelmében a családegyesítőnek a saját maga és családtagjai részére az érintett tagállamban, az állampolgárok számára általában biztosított valamennyi kockázatra kiterjedő *betegségbiztosítással* kell rendelkeznie. Ez a követelmény megfelel annak, amit a 2004/38/EK irányelv a *gazdaságilag inaktív uniós polgárokkal* szemben támaszt, és amely a *Baumbast eset*⁸⁶ kapcsán már értelmezést nyert az Európai Bíróság előtt. A Bíróság a fenti ügy kapcsán rögzítette, hogy a megfelelő egészségbiztosítás követelményét az *arányosság elvével* összhangban kell értelmezni. Így, amennyiben az érintett család ugyan egy másik tagállamban rendelkezik egészségbiztosítással, de a fogadó tagállamban nem vesz igénybe semmiféle szociális ellátást, a tartózkodási kérelme nem utasítható el azon az alapon, hogy nem tesz eleget a fenti kívánalomnak. Hasonlóképpen megállja a helyét a fenti koncepció a harmadik országbeli családegyesítő és családja vonatkozásában is, azaz ha nem jelentenek terhet az adott ország szociális ellátórendszerére, akkor az egészségbiztosítás követelményének az adott család *személyes körülményeire figyelemmel* kell értékelésre kerülnie. Ezt támasztja alá egyébként a családegyesítésről szóló irányelv első tervezetének értelmező magyarázata is, amely kifejezetten rögzíti, hogy a rendelkezés célja az *adott ország szociális ellátórendszerének védelme*.

A harmadik feltétel, azaz a *megfelelő anyagi források* meglétének kívánalma⁸⁷ megerősíti a fent leírtakat, mivel maga a jogszabálysöveg is tartalmazza a szociális segélyek rendszeréhez való *folyamodás elkerülésének* negatív követelményét. Az uniós polgárokra vonatkozó szabályozástól eltérően a jogszabálysöveg *kiegészül az anyagi források állandó és rendszeres* jellegének feltételével. Ez nem jelenti persze azt, hogy kizárólag gazdasági tevékenységből származhat ez a forrás, azonban a 'rendszeresség' elbírálásakor a tagállami hatóságok vélhetően előnyben részesítik a munkavállalói, illetve vállalkozói tevékenységből származó bevételeket, az egyéb

⁸⁴ 1612/68/EK rendelet 10. cikk (3) bekezdés

⁸⁵ „Az ugyanabban a régióban egy hasonló család számára szabványosnak tekintett, az érintett tagállamban hatályos általános egészségügyi és biztonsági előírásoknak megfelelő szálláshely.” Az irányelv első tervezete kifejezetten rögzíti azokat a körülményeket, amelyeket figyelembe kell venni a vizsgálat során, így a család hasonló jellegének elbírálásánál figyelembe kell venni a lakásban élő családtagok számát és társadalmi helyzetét.

⁸⁶ C-413/99 Baumbast & R v. SSHD ügy

⁸⁷ „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.” COM 1999 (0638) 9. cikk (b) pont.

magánjellegű forrásokkal szemben. A fenti követelmény minden bizonnyal a harmadik országbeli polgárok *minél szervezettebb társadalmi integrációját* hivatott előmozdítani, ugyanakkor számos értelmezési problémát rejt magában. Arra a kérdésre, hogy mi minősül rendszeresnek, a tagállamok és hatóságai igen eltérő válaszokat adnak. Amíg az Európai Bíróság legújabb gyakorlata szerint az uniós polgárok vonatkozásában még az sem követelhető meg, hogy maga a *tartózkodást elnyerni kívánó uniós polgár rendelkezzen e fedezettel*, azaz elégséges, ha más bocsátja a rendelkezésére azt,⁸⁸ addig a harmadik országbeli polgárok esetében, ahogy láthatjuk, egy relatíve szigorú rendszer érvényesül a források tekintetében. Az irányelv ráadásul nem tisztázza a fenti körülmények alátámasztására szolgáltatandó bizonyítékok körét, ezért a tagállamok szabadon határozhatják meg azt, hogy milyen igazolásokat köteles benyújtani a kérelmező.

Az említett kívánalmakon túl – amelyek ha nem is teljesen azonos formában, de megtalálhatók az uniós polgárok szabad mozgását szabályozó másodlagos joganyagban⁸⁹ – az irányelv tartalmaz egy további – erősen megszorító –, feltételt is a harmadik országbeli családegyesítő vonatkozásában. Az irányelv értelmében ugyanis a tagállamok előírhatják a családegyesítő számára, hogy egy meghatározott – két évet meg nem haladó – időszakon keresztül tartózkodjon jogszerűen területükön, mielőtt a család egyesítésére sor kerülne.⁹⁰

Az irányelvben lefektetett *várakozási idő koncepciója* mögött álló jogalkotói megfontolás a tartózkodás stabilitásának biztosítása a családegyesítő részéről.⁹¹ A kezdeti javaslat mindössze egy évben maximálta a jogszerűen elvárható tartózkodás időtartamát a családegyesítést megelőzően. A végső változatban ez az időtartam főszabályként két évre növekedett. *Kivételes esetben pedig legfeljebb három éves várakozási idő* is előírható az egyes tagállamokban, amennyiben annak – az irányelv elfogadásának időpontjában hatályos – jogszabályai figyelembe veszik a tagállam befogadó képességét. Ez a kivétel gyakorlatilag csak Ausztriát érinti a tagállamok közül, mégis komoly vihart kavart,⁹² aminek eredményeképpen a Parlament végül meg is támadta az irányelvet a luxemburgi fórum előtt. A Parlament a Bíróság előtt folyó eljárásban azzal érvelt, hogy a vitatott rendelkezés *eltérő bánásmódot* eredményez aszerint, hogy az érintett tagállamban létezik-e az ország befogadóképességét figye-

⁸⁸ A Chen ügyben a Bíróság véleménye szerint, a gazdaságilag inaktív tagállami állampolgárok és családtagjaik tartózkodási jogát szabályozó 90/364/EK irányelv nem tartalmaz semmiféle előírást a fedezet eredetét illetően. Lásd ítélet C-200/02 29. pontja.

⁸⁹ Ahogy azt fent már láthattuk, a betegségbiztosítás és a megfelelő anyagi fedezet követelménye nem tér el számottevően az uniós polgárokra vonatkozó követelményektől, mivel mindkét irányelv mintájául a gazdaságilag inaktív közösségi polgárokra vonatkozó szabályozás szolgált.

⁹⁰ Lásd 2003/86/EK irányelv 8. cikk

⁹¹ Ez az ún. jogosultságszerzési idő korábban is szerepelt több nemzeti jogban – Franciaországban egy év, Spanyolországban három év, míg Görögországban öt év volt. A többi tagállam nem szabott meg jogosultságszerző időt, de a kérelem elbírálása általában elhúzódott, volt, ahol évekig is eltartott.

⁹² Egyes kommentátorok szerint a befogadóképesség kritériuma annál is inkább problematikus, mivel az kiváló táptalajául szolgál a tagállami önkényeskedésnek, és sokkal inkább a „fogadó tagállam xenofóbia szintjéhez, mint az egyén helyzetéhez igazodik.” ELSPETH GUILD: *The legal elements of European Identity: EU Citizenship and Migration Law*. Kluwer Law International, 2004, 118.

lembe vevő jogszabály vagy sem. Érvelésében továbbá előadta, hogy egy a tagállam befogadóképességén alapuló feltétel egyfajta *kvótarendszernek* felel meg, amely nem egyeztethető össze az EJEE 8. cikkének, azaz a családi élet tiszteletben tartásának követelményével. E tekintetben különösen hangsúlyozta, hogy az Osztrák Köztársaság által alkalmazott korlátozó éves kvótarendszert az Osztrák Alkotmánybíróság az osztrák alkotmánnyal ellentétesnek mondta ki.⁹³

A Bíróság a nemzetközi jog által biztosított mérlegelési jogkörre hivatkozva e kérdésben úgy határozott, hogy a várakozási idő előírása, illetve a befogadóképesség kritériumának vizsgálata a tagállamok részéről *nem jár a 8. cikk megsértésével*.⁹⁴ Határozatában ugyanakkor ‘az okos lány módjára’ hangsúlyozza, hogy a mérlegelési jogkör gyakorlása során a tagállamoknak a fent már említett 17. cikkben lefektetett tényezők⁹⁵ *összességére* kell tekintettel lenniük, amelyek közül a várakozási idő mindössze csak egy faktor. Ez gyakorlatilag azt jelenti, hogy a várakozási idő teljesítése nem követelhető meg anélkül, hogy az összes, a konkrét esetben felmerülő tényezőzt figyelembe ne vennék a döntéshozatal során, ami viszont minden esetben *egyéni mérlegelést* kíván meg a tagállami hatóságok részéről. Egyfelől tehát a Bíróság a *befogadóképesség feltételét jogszerűként* fogadja el, másfelől „helyi értékén kezeli azt”, egy kritériumként feltüntetve a többi között, ezáltal biztosítva az ügyek mindenkori „fair”, azaz érdemi elbírálását a tagállami hatóságok által.⁹⁶

Ahogy arra már fent utaltam, az irányelv egy *negatív listát*⁹⁷ is rögzít a család-egyesítésre vonatkozó követelmények tekintetében. Ezek az ún. közérdekű, azaz a közrendi, közbiztonsági, közegészségügyi⁹⁸ kivételek, amelyek megfelelnek az uniós polgárok és családtagjaik szabad mozgását szabályozó 2004/38/EK irányelvben foglaltaknak. Amíg azonban az előbbi *expressis verbis* rögzíti, hogy a közérdekű kiutasítás kizárólag az érintett egyén *személyes magatartásán* alapulhat, amely *valódi, közvetlen és kellően súlyos veszélyt* kell, *hogy jelentsen a társadalom valamely alapvető érdekére*,⁹⁹ addig a család-egyesítési irányelv jóval *általánosabban* fogalmaz, tág teret

⁹³ Lásd hivatkozott ítélet 92.

⁹⁴ Lásd hivatkozott ítélet 97.

⁹⁵ 17. cikk: „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 család-egyesítő vagy családtagjai kiutasítását rendelik el.” A közérdekű kivételek alkalmazása vonatkozásában a mérlegelés alapjául szolgáló faktorok egy-két kivételtől eltekintve megegyeznek a 2004/38/EK irányelvben foglaltakkal, amely a fentiekben túl előírja az érintett személy életkorának, egészségi állapotának és gazdasági helyzetének a vizsgálatát is. Ezek a kritériumok azonban nem a közösségi jog vívmányai, azok az EJEB joggyakorlatában jegecesedtek ki, majd kerültek be a közösségi jogba.

⁹⁶ Lásd hivatkozott ítélet 99–100.

⁹⁷ Lásd hivatkozott irányelv 6. cikk

⁹⁸ Az irányelv külön kiemeli, hogy a tartózkodási engedély megadása után szerzett betegség ill. rokkantság nem adhat alapot az érintett személy kiutasítására. Ellentétben az uniós polgárookra és családtagjaikra vonatkozó szabályozással, jelen irányelv nem szab időbeli korlátot (megérkezés utáni három hónap) a tekintetben, hogy a megbetegedés a tagállami határ átlépésétől számítva mikor következett be.

⁹⁹ 2004/38/EK irányelv 27. cikk (2) bekezdés

hagyva ezzel a tagállami mérlegelésnek. Az irányelv kissé elnagyoltan úgy rendelkezik, hogy a kérelmet elutasító, illetve kiutasító határozat meghozatalakor „a tagállamok – a 17. cikkben túlmenően – a családtag által elkövetett, a közrendet vagy a közbiztonságot sértő bűncselekmény súlyát vagy típusát, illetve azt a veszélyt veszik figyelembe, amelyet az érintett személy jelent.”¹⁰⁰ *Nem mondja ki tehát, hogy csak valódi, közvetlen és kellően súlyos veszély esetén van helye a kényszerintézkedés alkalmazásának.* Különösen szembeszökő ez a különbség az irányelv preambulumaiban a fényében, amely a következőképpen fogalmaz: „A közrend fogalmába a súlyos bűncselekményért való elítélés tartozhat. Ebben az összefüggésben meg kell jegyezni, hogy a közrend vagy a közbiztonság fogalmába azok az esetek is beletartoznak, amikor egy harmadik ország állampolgára terrorizmust támogató szövetség tagja, ilyen szövetséget támogat, vagy szélsőséges törekvésekkel rendelkezik.”¹⁰¹ Amíg az uniós polgárok és családtagjaik vonatkozásában az irányelv deklarálja, hogy „*korábbi büntetőítéletek* önmagukban nem képezhetik ezen intézkedések meghozatalának az alapját,”¹⁰² addig az említett preambulum megfogalmazása azt sugallja, hogy még egy *korábbi elítélés sem szükséges feltétele* a kivétel jogszerű alkalmazásának. A ‘terrorizmus gyanú’ fennállása már önmagában elégséges a harmadik országbeli polgár családtaggal szembeni elutasító/kiutasító intézkedés indokoltságának megalapozásához. Az USA elleni 2001. szeptember 11-i merényletnek vélhetően komoly szerepe volt a jelenlegi jogszabályszöveg elfogadásában, tekintve, hogy a Bizottság első tervezete még rögzítette a személyes magatartás szükségességének követelményét a közérdekű kivételek alkalmazása vonatkozásában.¹⁰³ Bár a 2002-es tervezet értelmező magyarázatában az szerepel, hogy a módosítás egységes támogatottságot élvezett a tagállamok részéről,¹⁰⁴ a végső szövegtervezet kissé töredezett megfogalmazása nem erre utal. Annál is inkább nehéz ezt elképzelni, mivel a szeptember 11-i események következményeként elfogadott biztonsági intézkedések társadalmi legitimitációja erősen megkérdőjelezhető. Nemrégiben a német társadalomban váltott ki széleskörű felháborodást és komoly kormányzati vitát a biztonsági intézkedések terrorveszélyek miatti megszigorítása.¹⁰⁵

4. Az eljárásra vonatkozó feltételrendszer

Az irányelv első tervezetében a családegysítésre vonatkozó kérelem benyújtásának joga még *kizárólag a családegysítőt* illette meg a *családegysítés helye szerinti tagállamban*, tekintettel arra, hogy ő az, aki leginkább tisztában van a ‘helyi viszonyokkal’

¹⁰⁰ Lásd hivatkozott irányelv 6. cikk (2) bekezdés

¹⁰¹ Lásd uo. preambulum 14.

¹⁰² Lásd 2004/38/EK 27. cikk (2) bekezdés

¹⁰³ Nem tartalmazta továbbá a tartózkodási engedély közrendi alapon történő visszavonása, illetve megújításának elutasítása lehetőségét. COM/ 99/0638 8. cikk

¹⁰⁴ COM/2002/0225 6. cikk

¹⁰⁵ Az ügy tárgya a magánkézben lévő számítógépes rendszerek hatósági ellenőrzése volt, miután a legutóbbi németországi merényleteket az amerikaiak ilyen úton beszerzett információi révén sikerült megüsdíteni.

ill. ismeri az ország nyelvét. Az első szövegtervezet értelmében továbbá a családfejt követni kívánó családtagoknak a kérelem benyújtása idején az *ország területén kívül kellett tartózkodniuk*, azaz a kérelmet szigorúan a család tagállamba érkezése előtt kellett benyújtaniuk.¹⁰⁶ A 2002-es javaslat e tekintetben változást hozott. A kérelem benyújtására jogosult személyek körét ill. a benyújtás helyét illetően az elfogadott irányelv már egy alternatív megoldást kínál a tagállamok számára. A kérelem benyújtására jogosultak körét a családdegyesítő *családtagjaira kiterjesztve* lehetővé teszi, hogy az mind a fogadó ország hatóságainál, mind pedig a család tartózkodási helye szerinti konzulátuson benyújtható legyen. Az új verzió továbbra is fenntartja főszabályként azt, hogy a családtagoknak kívül kell tartózkodniuk a fogadó ország területén a kérelem benyújtásakor. Ugyanakkor *kivételre ad lehetőséget*, amikor úgy rendelkezik, hogy „a tagállamok – megfelelő körülmények között – elfogadhatják már az ország területén való tartózkodásuk alatt benyújtott kérelmet.”¹⁰⁷ Azt, hogy mi minősül megfelelő körülménynek, szintén nem fejt ki az irányelv, széles mérlegelési lehetőséget kínálva ezzel a tagállamok számára.

Az irányelv megköveteli a családi kapcsolat fennállását igazoló okmányok, illetve a családtagok úti okmányai hitelesített másolatainak kérelemhez való csatolását. Az irányelv első tervezetében a családi viszony fennállását elég volt okiratokkal igazolni, azonban a végső változat már úgy rendelkezik, hogy „adott esetben – a családi kapcsolat fennállását igazoló bizonyíték megszerzése érdekében –, a tagállamok meghallgathatják a családdegyesítőt és családtagjait, és egyéb, szükségesnek tekintett vizsgálatokat is végezhetnek”.¹⁰⁸ Ez a biztonsági szűrő – amely az uniós polgárok, és családtagjaik szabad mozgását szabályozó irányelvben nem szerepel – egyértelműen rámutat a családdegyesítés címe alatti esetleges *visszaélésekkel kapcsolatos tagállami félelmekre*. Különösen igaz ez az élettársak vonatkozásában, akik esetében az irányelv kifejezetten fel is sorolja, hogy milyen tényezőket vesz figyelembe a családi kapcsolat elbírálása során.¹⁰⁹

Az irányelv a tagállamok számára határidőt szab a kérelem elbírálására, és annak a kérelem benyújtójával való írásos határozatban történő közlésére.¹¹⁰ Az első tervezetben ez a határidő 6 hónap volt, ami az utolsó, vagyis a jelen változatban már kilenc hónapra nőtt. A kérelem elbírálásának bonyolultsága miatti kivételes körülmények között ez a határidő azonban meghosszabbítható. A 2002-es javaslatban kifeje-

¹⁰⁶ Lásd COM (1999) 0638 7. cikk.

¹⁰⁷ Lásd hivatkozott irányelv 5. cikk (3) bekezdés

¹⁰⁸ Lásd hivatkozott irányelv 5. cikk (2) bekezdés

¹⁰⁹ Lásd irányelv 5. cikk (2) bekezdés Az irányelv a családi kapcsolat fennállására utaló tényezőként tartja számon a kapcsolatból származó közös gyermeket, a korábbi együttélést, e felsorolás azonban nem kimerítő. További bizonyíték lehet a közös bankszámla, közös ingatlan vagy értékesebb ingó tulajdon, esetleg az egymás javára történő végrendekezés. A nem okirati bizonyítékok feltárása esetén a felek meghallgatása, illetve az egyéb szükséges vizsgálatok lefolytatása a magánélet tisztelgetben tartásának követelményével összhangban szükséges, hogy történjen. Bizonyos esetekben ugyanis elképzelhető, hogy semmiféle okirati bizonyíték nem áll rendelkezésre, így komoly veszélye áll fenn a családtagok magánéletébe való súlyos és aránytalan beavatkozásnak, különösen, hogy az irányelv semmiféle támpontot nem ad a tekintetben, hogy mikor tekinthető szükségesnek egy ilyen vizsgálat lefolytatása.

¹¹⁰ Lásd irányelv 5. cikk (4) bekezdés

zetten rögzítésre került, hogy a határidő így sem haladhatja meg a 12 hónapot. Ez a konkrét határidő végül kikerült az irányelv szövegéből és csak annyi maradt meg abból, hogy a határidő meghosszabbítható. Ez véleményem szerint, sérti a *jobbiztonság* követelményét. A 2002-es javaslatban szereplő határidő különösen indokolt lett volna, tekintve, hogy a *huzamos tartózkodási joggal* rendelkező harmadik országbeli polgárok jogállásáról szóló 2003/109/EK irányelv három hónapos határidő hosszabbítást engedélyez a tagállamok számára a kérelem elbírálásának összetettségével kapcsolatos rendkívüli körülmények esetén, kifejezetten nevesítve azt az esetet is, amikor a kérelmező nem csatolja a szükséges, bizonyító erejű okmányokat.¹¹¹ A család-egysítési irányelv a fenti szabálytól eltérően semmilyen konkrét esetet nem nevesít, amely indokoltá tenné a határidő meghosszabbítását. Fontos garancia ugyanakkor, hogy a kérelem elutasítása mindenkor indoklást igényel, ellenkező esetben eljárási hibára hivatkozva érvényteleníteni lehet a határozatot.¹¹²

5. A családtagokat megillető jogosítványok

Az irányelv 14. cikke rendelkezik a családtagokat megillető jogosultságokról. Ez magában foglalja a családtag *oktatáshoz, munkavállaláshoz, vállalkozói tevékenység folytatásához való jogát*. A kérelem elfogadását követően a tagállam legalább egy évre szóló első tartózkodási engedélyt biztosít a családtagok számára.¹¹³ A munkaviszony ill. vállalkozói viszony létesítéséhez való jog a családtagok fogadó államba való minél harmonikusabb integrációját hivatottak elősegíteni a tampere-i csúcsertekezleten elfogadott tanácsi következtetésekkel összhangban. Ugyanakkor hangsúlyozni szükséges, hogy a szabad munkavállaláshoz való jog *korántsem korlátlan jogosítvány*, tekintve, hogy a tagállamok *munkaerőpiacuk vizsgálatával* összefüggésben meghatározhatják e jog gyakorlásának feltételeit.¹¹⁴ A tagállamok ráadásul *további megszorításokkal* is élhetnek a családtagok egy szűk körét illetően. Az *elsőfokú, egyenes ági felmenő rokonok vagy a nagykorú, nem házas gyermekek* fenti jogosultsága ugyanis azon az alapon értelemszerűen korlátozható, hogy a fogadó tagállam területén való tartózkodásuk csakis a család-egysítőtől való ténylegesen függő helyzetük alapján került engedélyezésre. Ezzel együtt a tagállamok természetesen *engedélyezhetik* az ilyen személyek munkavállalását, amely, véleményem szerint, bizonyos esetekben kívánatos is, mivel elősegíti a harmadik országbeli polgárok társadalmi integ-

¹¹¹ 2003/109/EK irányelv a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak jogállásáról, Hivatalos Lap L 016, 23/01/2004 o. 0044–0053, 19. cikk (1). bekezdés. Az irányelv a tagállamok területén legálisan, hosszabb ideje tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok jogállását kívánja rendezni, elősegíteni beilleszkedésüket a tartózkodásuk szerinti tagállamba, illetve megkönnyíteni számukra a letelepedést más tagállamokban.

¹¹² Amennyiben pedig egyáltalán nem születik határozat az előírt határidőn belül, a tagállami jogok határozzák meg, hogy ez milyen következményeket von maga után.

¹¹³ Az uniós polgárok családtagjai számára kiállított tartózkodási kártya – három hónapot meghaladó tartózkodásuk esetén – ezzel szemben öt évig érvényes, kivéve, ha az uniós polgár tartózkodásának előrelátható időtartama ennél rövidebb. 2004/38/EK irányelv 11. cikk (1) bekezdés.

¹¹⁴ Az irányelv azonban időbeli garanciát állít, és 12 hónapban maximálja a tagállamok feltélteltzésének időszakát.

rációját, függetlenül attól, hogy milyen okok vezettek azok fogadó országban történő letelepedéséhez.

Hasonlóképpen, bár ‘strictu sensu’ nem a családegyesítést szolgálja a *családegyesítőtől való független tartózkodási jog* nyújtása a csatlakozott családtagok számára, az mégis komoly jelentőséggel bír azok társadalomba való integrálódásának megkönnyítése érdekében. Abban az esetben, ha a jogszabály nem adna lehetőséget a független tartózkodásra, valószínűleg sokkal kevesebben követnék családtagjaikat egy idegen országba, vállalva az ezzel járó nehézségeket, így a teljes kiszolgáltatottságot. Ahogy azt az irányelv első tervezetének kommentárja is rögzíti, az autonóm tartózkodás jogának széleskörű biztosítása szükséges, tekintettel *e személyi kör különösen érzékeny helyzetére*.¹¹⁵ A független tartózkodási jog megadásának feltételeit ill. időtartamát ugyanakkor a tagállamok szabadon határozzák meg. Az irányelv vonatkozó rendelkezése szerint *a házastárs, az élettárs, illetve a nagykorúságát elért gyermek legkésőbb öt év után – szükség esetén – jogosult az önálló tartózkodás elnyerésére*.¹¹⁶ Azt, hogy mit takar a „szükség esetén” kitétel, az irányelv nem fejt ki. Az öt éves határidő összhangban áll a már említett huzamos tartózkodásról szóló 2003/109/EK irányelvben foglaltakkal, amely értelmében öt év folyamatos és jogszerű tartózkodás után huzamos tartózkodási jogállást szerezhet a harmadik országbeli polgár.¹¹⁷

A családi helyzetben bekövetkezett változás szintén feljogosíthatja a családtagokat az önálló státusz igénylésére. *Megözvegyülés, válás, különélés vagy az egyenes ági felmenő vagy lemenő első fokú rokonok halála esetében* – szükség esetén – kérelemre önálló tartózkodási engedély adható a családegyesítés jogcímén beutazott személyek számára. Az irányelv így a különösen nehéz körülmények esetére önálló tartózkodási engedély megadásának lehetőségét biztosítja a tagállamok részéről, tekintettel a harmadik országbeli polgárok kiszolgáltatott helyzetére. A Bizottság ezen a ponton tehát *fokozott figyelmet fordított a harmadik országbeli polgárok azonos szintű védelmének biztosítására* függetlenül attól, hogy uniós polgár,¹¹⁸ vagy harmadik országbeli polgár családtagról van-e szó.¹¹⁹

6. Szankciók és jogorvoslat

A fenti közrendi és közbiztonsági korlátozásokon túl a tagállamok számos további, az irányelv 16. cikkében felsorakoztatott indok alapján utasíthatják el a beutazási és tartózkodási kérelmet, vonhatják vissza a tartózkodási engedélyt, illetve tagadhatják

¹¹⁵ COM (1999) 0638 13. cikk

¹¹⁶ A tagállamok továbbá kiterjeszthetik az önálló tartózkodási engedély megadását az első fokú, egyenes ági felmenő rokonok vagy a felnőtt, nem házias gyermekek számára is.

¹¹⁷ Lásd 109/2003/EK 4. cikk (1). A tagállamok harmadik országok olyan állampolgárainak adják meg a „huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező” jogállást, akik közvetlenül a jogállásra irányuló kérelem benyújtását megelőzően jogszerűen és folyamatosan öt éven át a tagállam területén tartózkodtak.

¹¹⁸ A 2004/38/EK irányelv 12–14. cikkek.

¹¹⁹ Ugyanakkor az önálló tartózkodási joggal kapcsolatos tagállami félelmeket igazolja az, hogy az eredeti javaslat legkésőbb négy éves tartózkodás után biztosította volna a családegyesítőtől független tartózkodás jogállását, amely az elfogadott irányelvben már öt évre nőtt.

meg annak megújítását. Amíg az első tervezet a jelenlegi irányelvben található indokok közül mindössze kettőt tartalmazott,¹²⁰ a végleges változatban ez a szám hatra gyarapodott. Valamelyest ellensúlyozza az elutasítási indokok nagy számát a felsorolás *taxatív* jellege. Így a tagállamok, a fentiekén kívül, nem hivatkozhatnak egyéb okokra az irányelvben biztosított jogok megkerülése céljából. További garanciaként szolgál, hogy a tagállami aktusok *nem valósíthatnak meg önkényes beavatkozást* az érintett személyek családi, illetve magánéletébe, azaz a tagállamoknak e körben korlátozottak a vizsgálati jogosítványaik. Némi felmentést ad ez alól az irányelv, amikor megengedi, hogy a tagállamok különleges ellenőrzéseket és vizsgálatokat végezhesenek, amennyiben indokoltan gyanítható, hogy csalás esete forog fenn vagy névleges házasság, élettársi kapcsolat ill. örökbefogadás jött létre.¹²¹ Különleges ellenőrzéseket lehet végezni továbbá a családtagok tartózkodási engedélyének megújítása alkalmával is.¹²² A fenti kivételek közül három kifejezetten a tartózkodás jogszerű alapjául és igazolásául szolgáló családi kapcsolat fennállására fókuszál. A kivételi szabály érvényesül, ha a kapcsolat korábban fennállt, de megszakadt, ha a családegyesítő és családtagjai nem, vagy többé nem élnek valódi házassági vagy családi kapcsolatban,¹²³ továbbá amennyiben megállapítják, hogy a családegyesítő vagy az élettárs más személlyel házasodott össze, ill. más személlyel alakított ki állandó, hosszan tartó kapcsolatot.¹²⁴ Végül szankcionálható az is, ha a kapcsolat soha nem is létezett, így ha a házasságot, az élettársi kapcsolatot vagy az örökbefogadást kizárólag annak érdekében hozták létre, hogy az érintett személy beutazhasson egy tagállamba, illetve ott tartózkodhasson.¹²⁵ Természetesen a fenti kivételi kör alapján születő határozat meghozatalánál és végrehajtásánál a tagállamoknak figyelemmel kell lenniük annak az *EJEE családi élet védelmét szolgáló 8. cikkével* való összhangjára. Annak elbírálásakor tehát, hogy egy *családi kapcsolat valóban fennáll-e*, az EJEB vonatkozó gyakorlata is iránymutatóként szolgál. Így abban az esetben, ha a szülők elválnak, alapul feltételezhető, hogy közöttük a valódi házastársi kapcsolat megszakadt,¹²⁶ azonban ez nem jelenti azt, hogy a házasságból származó gyermekek, és a nevelésüktől megfosztott szülő között sem áll már fent valódi családi kapcsolat. Előfordulhat ugyanakkor, hogy *még a válás sem vezet feltétlenül* a házastársak közötti valós családi kötelék megszakadásához. Ezt példázza a luxemburgi bíróság határozata is, amely eddig mindössze egyetlen döntésében, a strasbourgi koncepcióhoz hasonlóan,¹²⁷ a formális jogi kötelékekkel szemben a *de facto élettársi viszonyra* helyezte a hangsúlyt,

¹²⁰ Így, ha az érintettek hamisított dokumentumokat használtak, más csalást követtek el ill. a házasságot, az élettársi kapcsolatot vagy az örökbefogadást kizárólag annak érdekében hozták létre, hogy az érintett személy beutazhasson egy tagállamba, illetve ott tartózkodjon.

¹²¹ Lásd hivatkozott irányelv 16. cikk (4) bekezdés

¹²² Ez esetben vélhetően nem arról van szó, hogy minden egyes tartózkodási engedély megújítására irányuló kérelem esetében különleges vizsgálatot végeznek. Csak akkor kerülhet erre sor, ha ez indokolt, így amennyiben alapos a gyanú arra, hogy az eljárás alapjául szolgáló dokumentumok hamisak.

¹²³ Lásd hivatkozott irányelv 16 (1) (b)

¹²⁴ Lásd hivatkozott irányelv 16 (1) (c)

¹²⁵ Lásd hivatkozott irányelv 16 (2) (b)

¹²⁶ Abdulaziz, Cabales, Balkandali v. UK Series A No 94 (1985) 7 EHRR 471. 62. pont.

¹²⁷ C-65/98 Eyup v. Landesgeschäftsstelle des Arbeitsmarktservice Vorarlberg [2000] ECR I-4747

amikor az ugyanazon felek által kötött két házasság közötti időszakban fennálló élet-társi viszony vonatkozásában elismerte az erős családi kötelék jelenlétét mind a gyermekek, mind az elvált házastárs viszonylatában. A kiterjesztő értelmezésnek köszönhetően a családi kötelék értelemszerűen akkor is fennáll, ha a gyermek az irányelv által biztosított iskolai tanulmányok folytatásához való jogot gyakorolva kikerül a szülői házból.

Az irányelv releváns rendelkezése¹²⁸ értelmében a tagállamok biztosítják azt, hogy a családegyesítő és/vagy családtagjai fellebbezési joggal rendelkeznek. Ugyanakkor ebből a megfogalmazásból nem derül ki egyértelműen, hogy a *családegyesítő családtagjai nevében élhet-e jogorvoslattal*. Ez utóbbi megoldás ésszerűnek tűnik annak fényében, hogy a családegyesítő az, aki beszéli a fogadó ország nyelvét, sőt az esetek nagy részében ő tartózkodik kizárólag az érintett tagállam területén. Bizonyos esetekben ugyanakkor nem célszerű az eljárásindítás jogát a családfő kezébe helyezni. Így a házasság felbontása esetén a családegyesítőnek nem feltétlenül áll érdekében korábbi házastársa tartózkodási engedélyének meghosszabbítása.¹²⁹ A tagállamok az eljárás indítására jogosult személy meghatározásán túl az irányelv által biztosított széleskörű diszkrécióval rendelkeznek számos további, jogorvoslattal kapcsolatos kérdést illetően. Így többek között, hogy bírói, avagy közigazgatási úton lehet-e a kívánt jogorvoslattal élni,¹³⁰ továbbá, hogy a fellebbezés halasztó hatállyal bír-e, ill. általában az eljárási követelmények tekintetében. A fentiek fényében egyértelmű, hogy az irányelv *jogorvoslati rendelkezése igen gyenge lábakon áll*, és nem üti meg sem a nemzetközi jog által megkívánt, sem az uniós polgárok és családtagjaik számára biztosított jogszabályi védelmet.¹³¹ Az utóbbi ugyanis mind jogi, mind ténybeli alapon lehetővé teszi a határozat felülvizsgálatát, rendelkezik továbbá a jogorvoslati kérelem halasztó hatályáról, végül – kivételes körülményektől eltekintve – a személyes védekezéshez való jogról.

III. Konklúzió

A Bizottság a tamperei célkitűzésekre tekintettel még egy igen radikális, az uniós ill. a harmadik országbeli polgárok jogállását erősen közelítő családegyesítési irányelv-tervezetet dolgozott ki. A javaslat a tagállami képviselők nyomására azonban a jogalkotási folyamat során fokozatosan átalakult, egyre szigorúbb feltételekhez kötve utóbbiak tagállamok területén való családegyesítését. Habár eltérő mérce alkalmazásáról esetükben – legalábbis az irányelv egészét tekintve – nem beszélhetünk, annak egyes rendelkezései mégis komoly kételyeket ébreszthetnek bennünk az Unió által

¹²⁸ Lásd hivatkozott irányelv 18. cikk

¹²⁹ Oosterom – Staples szerint ezért célszerű lenne az érdekkörök mentén meghatározni az eljárásindításra jogosult személyeket, amelyben vízvázlatos lehet, hogy a családtagnak az ország területére való belépéséről vagy az ott tartózkodásának meghosszabbításáról van-e szó. OOSTEROM – STAPLES i. m. 485.

¹³⁰ A korábbi tervezetben még kötelező volt a bírói út biztosítása azokban a tagállamokban is, amelyek egyébként a közigazgatási utat részesítik előnyben.

¹³¹ Commissie Meyers, Letter to the European Commissioner for Justice and Home Affairs, Mr. Vitorino, 20 Feb 2003, CM 03–02.

lefektetett célok tükrében. Az Európai Parlamentnek a jogszabály emberi jogi szempontú felülvizsgálatára irányuló keresetét az Európai Bíróság elutasította. Ennek fő oka azonban nem az irányelv emberi jogokat maximálisan tiszteletben tartó természetében keresendő, hanem sokkal inkább a Bíróság számára iránymutatóul szolgáló emberi jogi források jellegében ill. azok Bíróság általi alkalmazásában. A Bíróság eljárása során elsősorban a már jól bevált, ugyanakkor 'kevésbé gyermekbarát' Emberi Jogok Európai Egyezményére ill. a strasbourgi fórum joggyakorlatára támaszkodott, szemben más, a gyermekek védelmére különös hangsúlyt fektető nemzetközi egyezményekkel.

Az emberi jogok egyre intenzívebb védelmét célul tűző uniós törekvések fényében mégis célszerűnek látszik a fenti rendelkezések számos ponton való kiigazítása ill. további tisztázása az irányelv jövőbeni felülvizsgálata során.

