



Határozatok Tára

ELEANOR SHARPSTON
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2017. október 26.¹

C-82/16. sz. ügy

K.A.
M.Z.
M.J.
N.N.N.
O.I.O.
R.I.
B.A.
kontra
Belgische Staat

(a Raad voor Vreemdelingenbetwistingen [menekültügyi és bevándorlásügyi eljárások tanácsa, Belgium]
által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal iránti kérelem – Uniós polgárság – EUMSZ 20. cikk – Harmadik országbeli állampolgár olyan uniós polgár tagállamában való tartózkodásra irányuló kérelme, aki szabad mozgáshoz való jogát soha nem gyakorolta – Olyan nemzeti közigazgatási gyakorlat, amely nem vizsgálja a családegyesítés céljából benyújtott tartózkodási engedély iránti kérelmet, ha az érintett harmadik országbeli állampolgárral szemben a nemzeti jog alapján jogerős beutazási tilalom van érvényben – Az Európai Unió Alapjogi Chartájának 7. és 24. cikke – 2008/115/EK irányelv”

1. A jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelemben elsősorban útmutatást kérnek a Bíróságtól arra vonatkozóan, hogy az uniós joggal ellentétes-e az a nemzeti közigazgatási gyakorlat, amely nem vizsgálja a harmadik országbeli állampolgárok által uniós polgárral való családegyesítés céljából benyújtott tartózkodási engedély iránti kérelmet, ha az említett polgár a Szerződések szerinti szabad mozgáshoz való jogát soha nem gyakorolta. A szóban forgó közigazgatási gyakorlatot a nemzeti illetékes hatóságok akkor alkalmazzák, ha a harmadik országbeli állampolgárra a nemzeti jog alapján beutazási tilalom vonatkozik, és ezért köteles nemcsak Belgium (vagyis az érintett állam), de az összes tagállam területét elhagyni. A Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (menekültügyi és bevándorlásügyi eljárások tanácsa, Belgium) különösen azt kérdezi, hogy az említett gyakorlat összeegyeztethető-e az Európai Unió Alapjogi Chartája² és a harmadik országok illegálisan [helyesen: jogellenesen] tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról szóló, 2008/115/EK irányelv³ alapján értelmezett EUMSZ 20. cikkel. Amennyiben az EUMSZ 20. cikket alkalmazni kell, a kérdést előterjesztő bíróság azt kérdezi, hogy mely tényezőket kell figyelembe venni annak értékelése során, hogy az uniós polgárok és az érintett harmadik országbeli állampolgár közötti eltartotti viszony megállapítható legyen.

¹ Eredeti nyelv: angol.

² HL 2010. C 83., 389. o. (a továbbiakban: Charta).

³ 2008. december 16-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2008. L 348., 98. o.; a továbbiakban: visszatérési irányelv). A „tagállamok területén” kifejezést használtam, mivel a visszatérési irányelv a területi hatályának meghatározásakor ezt a kifejezést használja. Az irányelv Írországra és az Egyesült Királyságra nem alkalmazandó. Ezzel szemben Dániára, valamint Liechtensteinre, Izlandra, Norvégiára és Svájcra alkalmazandó. A visszatérési irányelvvel összefüggésben említett „tagállamok területe” kifejezést ennek megfelelően kell értelmezni.

Az uniós jog

A Charta

2. A Charta 7. cikke kimondja, hogy mindenkit megillet a családi élet tiszteletben tartásához való jog.⁴

3. A 24. cikk címe „A gyermekek jogai”. Ennek értelmében:

„(1) A gyermekeknek joguk van a jólétükhöz szükséges védelemhez és gondoskodáshoz. A gyermekek véleményüket szabadon kifejezhetik. Az őket érintő ügyekben véleményüket életkoruknak és érettségüknek megfelelően figyelembe kell venni.

(2) A hatóságok és a magánintézmények gyermekekkel kapcsolatos tevékenységében a gyermek mindenek fölött álló érdekének kell az elsődleges szempontnak lennie.

(3) Minden gyermeknek joga van ahhoz, hogy mindkét szülőjével rendszeres, személyes és közvetlen kapcsolatot tartson fenn, kivéve ha ez az érdekeivel ellentétes.”

4. Az 51. cikkének (1) bekezdésével összhangban a Charta rendelkezéseinek csupán annyiban címzettjei a tagállamok, amennyiben az Unió jogát hajtják végre.⁵

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés

5. Az EUMSZ 20. cikk (1) bekezdése létrehozza az uniós polgárságot, és akként rendelkezik, hogy uniós polgár mindenki, „aki valamely tagállam állampolgára”. Az EUMSZ 20. cikk (2) bekezdésének a) pontjával összhangban az uniós polgárok „jogosultak a tagállamok területén szabadon mozogni és tartózkodni”.

A 2004/38 irányelv

6. A 2004/38/EK irányelv⁶ megállapítja az Unió területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jog, valamint a huzamos tartózkodási jog gyakorlására vonatkozó feltételeket és e jogok korlátait. Az irányelv mindazokra az uniós polgárookra és az őket kísérő vagy hozzájuk csatlakozó családtagjaikra alkalmazandó, akik olyan tagállamba költöznek vagy olyan tagállamban tartózkodnak (a továbbiakban: fogadó tagállam), amelynek nem állampolgárai.⁷

⁴ A 8. cikk megfelel az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én aláírt európai egyezmény (kihirdette: az 1993. évi XXXI. tv.; a továbbiakban: EJE) 7. cikkében biztosított jognak.

⁵ A Charta 52. cikkének (7) bekezdése kimondja, hogy az Unió és a tagállamok bíróságainak kellően figyelembe kell venniük az e Charta értelmezésére vonatkozó iránymutatásként készült magyarázatokat (Magyarázatok az Alapjogi Chartához) (HL 2007. C 303., 17. o.).

⁶ Az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról, valamint az 1612/68/EGK rendelet módosításáról, továbbá a 64/221/EGK, a 68/360/EGK, a 72/194/EGK, a 73/148/EGK, a 75/34/EGK, a 75/35/EGK, a 90/364/EGK, a 90/365/EGK és a 93/96/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2004. április 29-i 2004/38/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2004. L 158., 77. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 5. kötet, 46. o.; helyesbítés: HL 2009. L 274., 47. o.)

⁷ Lásd az 1. cikket; ezek a személyek a 2004/38 irányelv alkalmazása szempontjából, amint azt annak 3. cikke (1) bekezdése előírja, kedvezményezetteknek minősülnek.

A visszatérési irányelv

7. A visszatérési irányelv preambulumbekzdései kimondják, hogy az irányelv célja, hogy olyan szabályokat hozzon létre, amelyek alkalmazhatók minden olyan harmadik országbeli állampolgárra, aki valamely tagállamban érvényes beutazási, tartózkodási vagy letelepedési feltételeknek nem, vagy már nem felel meg.⁸ A harmadik országbeli állampolgárok jogellenes tartózkodását tisztességes és átlátható eljárással kell megszüntetni. Az EU általános jogelveinek megfelelően a visszatérési irányelv értelmében meghozott határozatokat eseti alapon és tárgyilagos kritériumok szerint kell elfogadni, ami azt vonja maga után, hogy az illető jogellenes tartózkodásának pusztán tényén kívül egyéb szempontokat is figyelembe kell venni.⁹ A visszatérési irányelv végrehajtása során a gyermek mindenképp felett álló érdekeinek és a családi élet tiszteletben tartásának a tagállamok elsődleges szempontjai között kell lennie.¹⁰ A preambulumbekzdései megerősítik, hogy az irányelv tiszteletben tartja az alapvető jogokat.¹¹

8. Az 1. cikk előírja, hogy a visszatérési irányelv megállapítja a tagállamok által alkalmazandó, a harmadik országok jogellenesen tartózkodó állampolgárainak visszatéréséről szóló közös normákat és eljárásokat, összhangban többek között az uniós jog általános elveiként szereplő alapvető jogokkal.

9. A 2. cikk (1) bekezdése értelmében a valamely tagállam területén jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok az irányelv hatálya alá tartoznak.

10. A 3. cikk 1. pontja a „harmadik országbeli állampolgárt” úgy határozza meg, mint „minden olyan személy, aki [az EUMSZ 20. cikk (1) bekezdése] értelmében nem uniós polgár, és aki nem élvez a Schengeni határ-ellenőrzési kódex 2. cikk[e] (5) bekezdésében meghatározott, szabad mozgáshoz való [uniós] jogot”.¹² A 3. cikk 2. pontja az „illegális [helyesen: jogellenes] tartózkodást” úgy határozza meg, mint „olyan harmadik országbeli állampolgár jelenléte valamely tagállam területén, aki a Schengeni határ-ellenőrzési kódex 5. cikkében meghatározott beutazási feltételeknek, vagy az adott tagállamban érvényes egyéb beutazási, tartózkodási vagy letelepedési feltételeknek nem vagy már nem felel meg”.¹³ A „kiutasítási határozat” olyan „közigazgatási vagy bírósági határozat vagy intézkedés, amely valamely harmadik országbeli állampolgár tartózkodásának megszüntetését megállapítja vagy kimondja, és visszatérési kötelezettséget állapít meg vagy mond ki” (a 3. cikk 4. pontja). A „kitoloncolás” kifejezés a visszatérési kötelezettség kikényszerítését jelenti, azaz a tagállamból történő fizikai kiszállítást (a 3. cikk 5. pontja). A „beutazási tilalom” a meghatározás szerint „a kiutasítási határozatot kísérő közigazgatási vagy bírósági határozat vagy intézkedés, amely meghatározott időtartamra megtiltja a tagállamok területére való beutazást és a tagállamok területén való tartózkodást” (a 3. cikk 6. pontja). A kiskorúak és a kísérő nélküli kiskorúak a 3. cikk 9. pontja szerint a „kiszolgáltatott személyek” fogalmába tartoznak.

11. Az 5. cikkel összhangban az irányelv végrehajtása során a tagállamok megfelelő figyelmet fordítanak egyebek mellett a gyermek mindenképp felett álló érdekeire és a családi életre.

8 (5) preambulumbekzdés.

9 (6) preambulumbekzdés.

10 (22) preambulumbekzdés.

11 (24) preambulumbekzdés.

12 A személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) létrehozásáról szóló, 2006. március 15-i 562/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2006. L 105., 1. o.; a továbbiakban: Schengeni határ-ellenőrzési kódex) 2. cikkének 5. pontja értelmében nem tartoznak a visszatérési irányelv hatálya alá a harmadik országok azon állampolgárai, akik a szabad mozgás jogát gyakorló valamely uniós polgár családtagjai (lásd a fenti 6. cikket), illetve harmadik országok azon állampolgárai (és családtagjaik), akik az egyrészről az Európai Unió és tagállamai, másrészről az említett országok közötti megállapodások értelmében az uniós polgárokkal megegyező jogokat élveznek a szabad mozgás tekintetében. Az említett rendelet a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről szóló, 2016. március 9-i (EU) 2016/399 európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2016. L 77., 1. o.) 2016. április 11-i hatállyal hatályon kívül helyezte és annak helyébe lépett. Az említett rendelet 2. cikk 5. pontjának tartalma megegyezik az elődjével.

13 A harmadik országok állampolgárainak az Unió területén történő, bármely 180 napos időszakban 90 napot meg nem haladó tervezett tartózkodás céljával történő beutazása feltételeit a Schengeni határ-ellenőrzési kódex 5. cikke (jelenleg a 2016/399 rendelet 6. cikke) tartalmazza. Lényegében a feltételek szerint az érintett személynek érvényes úti okmánnyal és vízummal kell rendelkeznie, igazolnia kell a tervezett tartózkodás célját és körülményeit, nem állhat beutazási tilalmat elrendelő figyelmeztető jelzés hatálya alatt a Schengeni Információs Rendszerben, és nem jelenthet veszélyt a tagállamok közrendjére, belső biztonságára, közegészségügyére vagy nemzetközi kapcsolataira.

12. A 6. cikk (1) bekezdése előírja a tagállamok számára, hogy a területükön jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokról vonatkozóan kiutasítási határozatot adjanak ki.¹⁴

13. A 7. cikk (1) bekezdésében szereplő általános szabály szerint a kiutasítási határozatokban megfelelő határidőt kell megállapítani az önkéntes távozásra. A 7. cikk (2) bekezdése értelmében a határidő az egyes ügyek konkrét körülményeit, így például a családi és társadalmi kötelezettségeket figyelembe véve meghosszabbítható. A 7. cikk (4) bekezdése értelmében, egyebek mellett amennyiben az érintett személy veszélyezteti a közrendet, a tagállamok eltekinthetnek az önkéntes távozásra vonatkozó határidő megállapításától. A 8. cikk szabályozza a kiutasítási határozatnak az érintett harmadik országbeli állampolgár kitoloncolása útján történő végrehajtását. A 10. cikk értelmében a kísérő nélküli kiskorúak kiutasítására és kitoloncolására különös intézkedéseket kell alkalmazni, kellőképpen figyelembe véve a gyermek legjobb érdekeit.

14. A 11. cikk címe „Beutazási tilalom”. Ennek értelmében:

„(1) A kiutasítási határozatokkal együtt beutazási tilalmat kell elrendelni:

- a) ha az önkéntes távozásra nem állapítottak meg határidőt, vagy
- b) ha a visszatérési kötelezettség teljesítésére nem került sor.

Egyéb esetekben a kiutasítási határozatok párosulhatnak beutazási tilalommal.

(2) A beutazási tilalom időtartamát minden egyes eset idevágó körülményeinek alapos megfontolása alapján kell meghatározni, és az elméletileg [helyesen: főszabály szerint] nem haladja meg az öt évet. Mindazonáltal túllépheti az öt évet, ha a harmadik országbeli állampolgár a közrendre, a közbiztonságra vagy a nemzetbiztonságra nézve komoly fenyegetést jelent.

(3) A tagállamoknak mérlegelniük kell, hogy visszavonják vagy felfüggesztik-e a beutazási tilalmat, amennyiben az a harmadik országbeli állampolgár, akivel szemben az (1) bekezdés második albekezdésének megfelelően beutazási tilalmat rendeltek el, bizonyítani tudja, hogy a kiutasítási határozatnak teljes mértékben eleget téve elhagyta a tagállam területét.

[...]

A tagállamok egyedi esetekben humanitárius okokból tartózkodhatnak a beutazási tilalom elrendelésétől, visszavonhatják a tilalmat, vagy felfüggeszthetik azt.

A tagállamok egyedi esetekben vagy egyes esetkategóriákban egyéb okokból is visszavonhatják vagy felfüggeszthetik a beutazási tilalmat.

[...]”

¹⁴ E követelmény alól a következő kivételek vannak. A tagállamok tartózkodhatnak a kiutasítási határozat kiadásától, amennyiben a harmadik országbeli állampolgár egy másik tagállam által kibocsátott érvényes tartózkodási engedéllyel rendelkezik (a 6. cikk (2) bekezdése); ha valamely másik tagállam a visszatérési irányelv hatálybalépésekor érvényben lévő kétoldalú megállapodások vagy megegyezések keretében visszafogadja (a 6. cikk (3) bekezdése); humanitárius okokból tartózkodási engedélyt adnak ki (a 6. cikk (4) bekezdése); vagy tartózkodási engedélyének vagy tartózkodásra jogosító egyéb engedélyének megújítása folyamatban van (a 6. cikk (5) bekezdése).

15. A III. fejezet bizonyos eljárásjogi biztosítékokat tartalmaz. Egyebek mellett a 13. cikk (1) bekezdése előírja, hogy az érintett harmadik országbeli állampolgár számára biztosítani kell a hatékony jogorvoslathoz való jogot, hogy illetékes bíróság vagy közigazgatósági hatóság előtt fellebbezéssel élhessen a kiutasításhoz kapcsolódó határozatok ellen, vagy kérhesse azok felülvizsgálatát. A 14. cikkel összhangban („Biztosítékok a kiutasítás végrehajtását megelőzően”) a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy a kiutasítás végrehajtását megelőzően a család egységét fenntartsák.

A nemzeti jog

A családegyesítésre vonatkozó rendelkezések

16. A wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (a külföldieknek az ország területére történő beutazásáról, tartózkodásáról, letelepedéséről és az onnan történő kiutasításáról szóló, 1980. december 15-i törvény; a továbbiakban: Vreemdelingenwet) 40a. cikkének 2. §-a értelmében a következők tekintendők uniós polgár családtagjának: i. az az őt kísérő vagy hozzá csatlakozó élettárs, akihez az uniós polgárt valamely törvénynek megfelelően regisztrált élettársi kapcsolat fűzi; ii. „huszonegy évesnél fiatalabb vagy általa eltartott leszármazottai, és házastársának, illetve [...] élettárs ilyen leszármazottai, [...]”; iii. a 40. cikk 4. §-a első bekezdésének 2. pontja szerinti kiskorú uniós polgár apja/anyja, amennyiben e kiskorú uniós polgárt az apa/anya tartja el, és ténylegesen az apa/anya gyakorolja a szülői felügyeleti jogot.

17. A Vreemdelingenwet 43. cikke szerint „az uniós polgárok és családtagjaik beutazását és tartózkodását csak közrendi [vagy] nemzetbiztonsági [...] okokból és csak az alábbi korlátok között lehet megtagadni:[...] Az ilyen intézkedéseknek arányosnak kell lenniük és kizárólag az érintett egyén személyes magatartásán alapulhatnak. Korábbi büntetőítéletek önmagukban nem képezhetik ezen intézkedések meghozatalának az alapját. Az érintett egyén személyes magatartása valódi, közvetlen és kellően súlyos veszélyt kell hogy jelentsen a társadalom valamely alapvető érdekére.

A kitoloncolásra és beutazási tilalomra vonatkozó rendelkezések

18. A Vreemdelingenwet 74/11. cikke értelmében:

„1. § A beutazási tilalom időtartamát minden egyes eset idevágó körülményeinek alapos megfontolása alapján kell meghatározni. Az alábbi esetekben a kiutasítási határozatokkal együtt legfeljebb három évre szóló beutazási tilalmat kell elrendelni:

1. ha az önkéntes távozásra nem állapítottak meg határidőt, vagy
2. ha valamely korábbi kiutasítási határozat végrehajtására nem került sor. A második bekezdés szerinti legfeljebb hároméves időtartam legfeljebb öt évre növelhető az alábbi esetekben:
 1. az érintett harmadik országbeli állampolgár csalást követett el vagy más módon jogellenesen járt el a tartózkodás részére történő engedélyezése vagy tartózkodási jogának megőrzése érdekében;
 2. az érintett harmadik országbeli állampolgár kizárólag a tartózkodás részére történő engedélyezése vagy [Belgiumban] való tartózkodás jogának megőrzése érdekében kötött házasságot vagy létesített élettársi kapcsolatot, illetve fogadott örökbe.

A kiutasítási határozatok öt évet meghaladó időtartamú beutazási tilalommal párosulhatnak abban az esetben, ha a harmadik országbeli állampolgár a közrendre vagy a nemzetbiztonságra nézve komoly fenyegetést jelent.

2. [...]

A miniszter vagy megbízottja egyedi esetekben humanitárius okokból tartózkodhat a beutazási tilalom elrendelésétől.

3. § A beutazási tilalom a közlése napján lép hatályba.

A beutazási tilalom nem sértheti a 9b., 48/3. és 48/4. cikkben meghatározott nemzetközi védelemhez való jogot.”

19. A Vreemdelingenwet 74/12. cikke értelmében:

„1. § A miniszter vagy megbízottja humanitárius okokból visszavonhatja vagy felfüggesztheti a beutazási tilalmat.

[...]

Nemzetközi szerződés, törvény vagy királyi rendelet ettől eltérő rendelkezéseinek hiányában a harmadik országbeli állampolgár a külföldi lakó- vagy tartózkodási helye szerint illetékes belga diplomáciai vagy konzuli képviselőnél indokolással ellátott kérelmet nyújt be.

2. § A harmadik országbeli állampolgár a beutazási tilalom visszavonása vagy felfüggesztése iránt kérelmet nyújthat be a miniszterhez vagy megbízottjához azzal az indokkal, hogy eleget tett a kiutasításra vonatkozó korábban előírt kötelezettségnek; ennek alátámasztására arra vonatkozó írásos bizonyítékot nyújt be, hogy a kiutasítási határozatnak teljes mértékben eleget téve elhagyta Belgium területét.

[...]

4. § A visszavonás vagy felfüggesztés iránti kérelem vizsgálatának ideje alatt az érintett harmadik országbeli állampolgár nem jogosult [Belgiumba] beutazni vagy ott tartózkodni.

[...]”

20. A Vreemdelingenwet 74/13. cikke értelmében, ha a miniszter vagy megbízottja kiutasítási határozatot hoz, figyelmet fordít a gyermek mindenek felett álló érdekére, a családi életre és az érintett harmadik országbeli állampolgár egészségi állapotára.

A tényállás, az eljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

21. A hét felperes mindegyike harmadik országbeli állampolgár, akik a kiutasítási határozat hatálya alatt állnak. A visszatérési irányelvet átültető nemzeti jogszabály értelmében egy ilyen határozathoz minden esetben beutazási tilalmat rendelnek.

22. A kiutasítási határozatot és az ehhez kapcsolódó beutazási tilalmat követően az érintettek mindegyike tartózkodási engedély iránti kérelmet nyújtott be olyan belga állampolgárral való családjegyesítés céljából, aki Belgiumban lakik, és soha nem utazott másik tagállamba, illetve nem tartózkodik ott.¹⁵ E kérelmeket a következő családi kapcsolatokra hivatkozva nyújtották be: i. uniós polgár kiskorú gyermek szülei (R.I., M.J., N. N. N. és O.I.O.); ii. uniós polgár felnőtt gyermeke (K.A. és M.Z.); iii. valamint uniós polgár élettársa (B.A.).¹⁶

23. R.I. albán állampolgárságú férfi. Gyermeke 2010. június 23-án született és belga állampolgárságú. 2013. július 31-én Albániában feleségül vette gyermekének (szintén belga állampolgárságú) édesanyját. 2012. december 17-én kötelezték Belgium területének elhagyására és beutazási tilalmat rendeltek el vele szemben.¹⁷

24. M.J. ugandai állampolgárságú nő. Egy 2013. október 26-án született gyermek édesanyja, aki belga állampolgár (ahogy a gyermek apja is). M.J.-t 2013. január 11-én kötelezték Belgium területének elhagyására és beutazási tilalmat rendeltek el vele szemben.¹⁸

25. N.N.N. kenyai állampolgárságú nő. Gyermeke 2011. június 25-én született és belga állampolgárságú. 2014. április 24-én kötelezték Belgium területének elhagyására és beutazási tilalmat rendeltek el vele szemben.¹⁹

26. O.I.O. nigériai állampolgárságú férfi. Gyermeke 2009. január 15-én született. A gyermek édesanyja belga állampolgár, ahogy O.I.O. lánya is. O.I.O. elvált az anyától, aki a gyermek feletti szülői felügyeleti jogokat egyedül gyakorolja. Az anyát és a gyermeket nem O.I.O. tartja el, és a férfinak a lányával való kapcsolattartási joga jelenleg egy bírósági végzés révén fel van függesztve. O.I.O.-val szemben 2013. május 28-án beutazási tilalmat rendeltek el és kötelezték Belgium területének elhagyására.²⁰

27. K.A. örmény állampolgárságú nő, akinek apja belga állampolgár. Az ő esetében 2013. február 27-én hoztak kiutasítási határozatot és rendeltek el beutazási tilalmat vele szemben. Két fia ugyanezen családi kötelékre hivatkozva tartózkodási engedélyt kért.²¹

15 A jelen indítvány szövegével kapcsolatban tennék három nyelvi megjegyzést. Először is, az alapeljárások hét harmadik országbeli állampolgára által benyújtott kérelmekre egyszerűen „családjegyesítésként” fogok hivatkozni. Másodszor, a kérdést előterjesztő bíróság a „statikus uniós polgár” kifejezést használja a szóban forgó ügyekben a belga állampolgár családtagok leírására. Harmadszor, bizonyos esetekben az alapeljárásokban az illetékes hatóságok az adott harmadik országbeli állampolgárnak önkéntes távozására nem állapítottak meg határidőt. Az ilyen döntéseket egyebek mellett arra alapozták, hogy az érintett személy a közrendre veszélyt jelent (a visszatérési irányelv 7. cikkének (4) bekezdése). Korábban már megállapítottam, hogy a közrend fogalma az angol nyelvi változatban szereplő „public policy” helyett a „public order” kifejezéssel pontosabban leírható. A szóban forgó irányelv francia szövege és más nyelvi változatok az „ordre public” kifejezést használják. Lásd: az Ouhami ügyre vonatkozó indítványom, C-225/16, EU:C:2017:398, 69. pont és az 59. lábjegyzet.

16 A kérdést előterjesztő bíróság által az előzetes döntéshozatalra utaló végzésben kifejtettek szerint a nemzeti jog szempontjából mind a hét felperes uniós polgár családtagjának minősül. Lásd a fenti 16. pontot.

17 A kiutasítási határozatot és az öt évre szóló beutazási tilalmat azért rendelték el R.I.-rel szemben, mert csalárd módon hamisan adta meg életkorát, és kíséző nélküli kiskorúnak vallotta magát, mikor valójában már felnőtt volt, amikor egy korábbi kérelemmel Belgiumra vonatkozóan beutazási engedélyt kért.

18 A kiutasítási határozat nem állapított meg határidőt az önkéntes távozásra. Ehhez kapcsolódóan három évre szóló beutazási tilalmat rendeltek el. E határozatok indoka az volt, hogy M.J. nem tett eleget a Belgium területének elhagyására vonatkozó korábbi határozatnak, hivatalos feljelentést tett ellene testi sértés miatt, illetve fennállt a szökés veszélye. M.J.-t ezért a közrendre veszélyes személynek minősítették.

19 A kiutasítási határozatot és a három évre szóló beutazási tilalmat azon az alapon rendelték el, hogy N. N. N. nem tett eleget a Belgium területének elhagyására kötelező korábbi határozatnak.

20 A kiutasítási határozat nem állapított meg határidőt az önkéntes távozásra. Ehhez kapcsolódóan nyolc évre szóló beutazási tilalmat rendeltek el. E határozatok indoka az volt, hogy O.I.O. nem tett eleget a korábbi kiutasítási határozatoknak. Úgy vélték, hogy komoly veszélyt jelent a közrendre vagy a nemzetbiztonságra, figyelembe véve, hogy több bűncselekményt is elkövetett, amint arról a családon belüli erőszak miatt szabadságbüntetést kiszabó büntetőítéletek is tanúskodnak.

21 A kiutasítási határozat nem állapított meg határidőt az önkéntes távozásra. Ehhez kapcsolódóan három évre szóló beutazási tilalmat rendeltek el. E határozatok indoka az volt, hogy K.A. nem tett eleget egy korábbi kiutasítási határozatnak, valamint a közrendre veszélyesnek minősült, mivel bolti lopáson érték. A Belgium területének elhagyására kötelező határozatban és az ezt kíséző beutazási tilalomban a fiait is megnevezik.

28. M.Z. orosz állampolgárságú férfi. Apja, aki belga állampolgár, bizonyítékot terjesztett az illetékes hatóságok elé arra vonatkozóan, hogy ő tartja el a fiát. 2014. július 2-án hoztak kiutasítási határozatot és rendeltek el beutazási tilalmat vele szemben.²²

29. B.A. guineai állampolgárságú férfi. Együtt él belga állampolgárságú partnerével. Bizonyítható, hogy kapcsolatuk valós. 2014. június 13-án hoztak kiutasítási határozatot és rendeltek el beutazási tilalmat vele szemben.²³

30. A családegyesítési kérelmeket a Dienst Vreemdelingenzakenhez (idegenrendészeti hivatal; a továbbiakban: DVZ) mint a menekültügyi és migrációs staatssecretaris (államtitkár) megbízottjához nyújtották be.²⁴ A DVZ azon a véleményen volt, hogy nem bírálhatja el a szóban forgó kérelmeket, mivel az összes felperessel szemben beutazási tilalmat rendeltek el, ezért kötelesek elhagyni Belgium területét.²⁵ Ennek megfelelően a DVZ olyan határozatokat fogadott el, amelyek a családegyesítési kérelmek mindegyikét (a továbbiakban: megtámadott határozatok) elutasították.

31. A felperesek a megtámadott határozatokat a kérdést előterjesztő bíróság előtt megtámadták. Azon a véleményen vannak, hogy a DVZ tévesen tagadta meg a családegyesítési kérelmek érdemi vizsgálatát a velük szemben elrendelt érvényes beutazási tilalom miatt. Fenntartják, hogy a beutazási tilalom jogellenes elfogadhatósági feltételt képez, és a családegyesítési kérelmek a beutazási tilalom visszavonása vagy felfüggesztése iránti hallgatólagos kérelmeknek tekintendők.²⁶ Azzal érvelnek, hogy a visszatérési irányelv értelmében a DVZ-nek a családegyesítési kérelmek elbírálása során figyelmet kell fordítania a gyermek családi életére és mindenek felett álló érdekére. Hangsúlyozzák továbbá, hogy az irányelv nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely szerint csak külföldön lenne benyújtható a beutazási tilalom visszavonása vagy felfüggesztése iránti kérelem. A felperesek arra hivatkoznak, hogy a belga állampolgárok családtagjainak beutazását és tartózkodását csak közrendi, nemzetbiztonsági vagy közegészségügyi okokból és csak a törvényben meghatározott korlátok között lehet megtagadni. Azt állítják, hogy az EUMSZ 20. cikkel és különösen annak a Bíróság Ruiz-Zambrano ítéletében²⁷ szereplő értelmezésével ellentétben Belgium és az Európai Unió területéről való kiutasításuk azt jelentené, hogy eltartott belga családtagjaik nem gyakorolhatnák teljes mértékben az uniós polgárként őket megillető jogait. Végezetül, a felperesek azzal érvelnek, hogy a DVZ a megtámadott határozatok meghozatala során nem mérlegelte az egyes ügyekben az érdekeket az EJEE 8. cikkével és a Charta 7. cikkével összefüggésben.

32. A DVZ vitatja a felperesek állításait. Úgy véli, hogy a jogerős beutazási tilalom akadályát képezi az érintett személy Belgiumba történő beutazásának és ott-tartózkodásának, és hogy az érintettnek el kell hagynia Belgiumot, és a Vreemdelingenwet 74/12. cikkének 1. §-a alapján külföldön kell kérnie a beutazási tilalom felfüggesztését vagy visszavonását, mielőtt tartózkodási engedély iránti kérelmet nyújthatna be a családegyesítés keretében.

22 A kiutasítási határozat nem állapított meg határidőt az önkéntes távozásra. Ehhez kapcsolódóan három évre szóló beutazási tilalmat rendeltek el. E határozatok indoka az volt, hogy M.Z. nem tett eleget egy korábbi kiutasítási határozatnak, valamint a közrendre veszélyesnek minősült, mivel hivatalos feljelentést tettek ellene lopás és garázsbotlás miatt.

23 B.A. és élettársa kapcsolatuk hivatalossá tétele érdekében közjegyző előtt élettársi szerződést kötött. A kiutasítási határozatot és a három évre szóló beutazási tilalmat azon az alapon rendelték el, hogy B.A. nem tett eleget egy korábbi kiutasítási határozatnak.

24 A családegyesítés céljából igényelt tartózkodási engedély iránti kérelmeket a hét ügy mindegyikében a kiutasításról szóló határozatokat követően nyújtották be.

25 Lásd a fenti 18–20. pontot.

26 A visszatérési irányelv 11. cikkének (3) bekezdésében „a beutazási tilalom visszavonása vagy felfüggesztése” kifejezés szerepel. A kérdést előterjesztő bíróság által az előzetes döntéshozatalra utaló végzés kérdéseiben használt „opheffing of opschorting” kifejezést úgy értelmezem, mint amely az irányelv említett rendelkezésében szereplő, valamely beutazási tilalom visszavonásáról vagy felfüggesztéséről (intrekking of schorsing) szóló határozatra utal.

27 2011. március 8-i ítélet, C-34/09, EU:C:2011:124.

33. A kérdést előterjesztő bíróság szerint a Vreemdelingenwet 74/11. cikkének 3. §-a értelmében a beutazási tilalom a közlése napján hatályba lép. A szóban forgó hét ügy mindegyikében a felperessel szemben jogerős beutazási tilalom van érvényben, amelyet belgiumi tartózkodásuk ideje alatt nem támadhatnak meg. Először el kell hagyniuk Belgium területét, hogy a Vreemdelingenwet 74/12. cikkének értelmében a származási országukban vagy tartózkodási helyükön a belga diplomáciai vagy konzuli képviseletnél ilyen kérelmet nyújthassanak be.²⁸

34. A származási országban benyújtott, a beutazási tilalom visszavonására vagy felfüggesztésére irányuló ilyen kérelmeket négy hónapon belül el kell bírálni. Ha e határidőn belül nem születik határozat, azt elutasításnak kell tekinteni. Ha a harmadik országbeli állampolgár, akivel szemben beutazási tilalmat rendeltek el, a származási országában vízumkérelmet nyújt be egy belga állampolgárral való családdegysítés céljából, akkor először a beutazási tilalom visszavonásáról vagy felfüggesztéséről kell dönten. Ezt követően határoznak a vízumkérelemlről. A Vreemdelingenwet 42. cikkének 1. §-a hat hónapos határidőt állapít meg erre. Csak ha visszavonják vagy felfüggesztik a beutazási tilalmat, és vízumot adnak ki vagy tartózkodási jogot biztosítanak a családdegysítés keretében, lehet azt mondani, hogy az érintett harmadik országbeli állampolgárok és az érintett belga állampolgárok különválása átmeneti, illetve hogy korlátozott az az időszak, amelyben a belga állampolgárok uniós polgárként ténylegesen az Unió egésze területének elhagyására kényszerülnek.

35. A megtámadott határozatokból nem derül ki, hogy figyelembe vették volna az érintett belga állampolgárságú családtagok uniós polgárságát. Az sem egyértelmű, hogy a DVZ megvizsgálta-e, hogy a beutazási tilalmakat egyebek mellett közrendi vagy nemzetbiztonsági okokból rendelték-e el, ahogyan az sem, hogy figyelembe vették-e a Charta 7. és 24. cikke értelmében az érintett gyermekek mindenek felett álló érdekét és/vagy a családi életet.

36. Mindezek alapján a kérdést előterjesztő bíróság arra az álláspontra helyezkedik, hogy a szóban forgó ügyekben a családdegysítési kérelmek által felvetett központi kérdés a visszatérési irányelv alapján elrendelt beutazási tilalmak és az alapvető jogok – különösen a családi élet tiszteletben tartásához való jognak és a gyermek mindenek fölött álló érdekének – védelme közötti viszony, valamint az EUMSZ 20. cikknek való megfelelés. A fentiekre tekintettel az eljáró bíróság előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjesztette a Bíróság elé:

„1) Úgy kell-e értelmezni az uniós jogot – különösen az EUMSZ 20. cikket, valamint a [visszatérési irányelv] 5. és 11. cikkét a Charta 7. és 24. cikkével összefüggésben –, hogy az bizonyos körülmények között tiltja az olyan nemzeti gyakorlatot, amelynek körében a harmadik ország állampolgárságával rendelkező családtag által egy uniós polgárral való családdegysítés keretében a szabad mozgáshoz való jogát és a letelepedés szabadságát nem gyakorló érintett uniós polgár (a továbbiakban: statikus uniós polgár) lakóhelye és állampolgársága szerinti tagállamban benyújtott tartózkodási engedély iránti kérelmet kizárólag azzal az indokkal utasítják el – adott esetben kiutasítási határozat meghozatalával együtt –, hogy az érintett harmadik országbeli állampolgár családtaggal szemben Európára kiterjedő hatályú, érvényes beutazási tilalmat rendeltek el?

a) Jelentősséggel bír-e az említett körülmények értékelése szempontjából az, hogy a harmadik ország állampolgárságával rendelkező családtag és a statikus uniós polgár között a pusztán családi köteléken túlmutató függőségi viszony áll fenn? Az e kérdésre adandó igenlő válasz esetén: milyen tényezők bírnak jelentősséggel a függőségi viszony fennállásának megállapítása körében? Hasznosan lehet-e hivatkozni ezzel összefüggésben az EJEE 8. cikke és a Charta 7. cikke szerinti, a családi élet fennállásával kapcsolatos ítélkezési gyakorlatra?

²⁸ A kérdést előterjesztő bíróság szerint két kivétel van az említett általános szabály alól. Az első egészségügyi okokon alapul, a második pedig a nemzetközi védelem iránti kérelmekkel kapcsolatos.

- b) Kifejezetten kiskorú gyermekek tekintetében: többet követel-e meg az EUMSZ 20. cikk a harmadik országbeli állampolgár szülő és az uniós polgár gyermek között fennálló biológiai kapcsolatnál? Jelentősséggel bír-e ebben a tekintetben az együttlakás bizonyítása, vagy elegendőek olyan érzelmi és anyagi kötelékek, mint a tartózkodás vagy a kapcsolattartás szabályozása és a tartásdíjfizetés? Hasznosan lehet-e hivatkozni ezzel összefüggésben a Bíróság [Ogieriakhi ítéletére,²⁹ Singh és társai ítéletére,³⁰ valamint O. és S. ítéletére.³¹ Lásd ezzel összefüggésben a Chavez-Vilchez és társai ügyben³² folyamatban lévő előzetes döntéshozatali eljárást is)?
- c) Jelentősséggel bír-e az említett körülmények értékelése szempontjából az a tény, hogy a családi élet olyan időpontban jött létre, amikor a harmadik országbeli állampolgárra már beutazási tilalom vonatkozott, és így tudott arról, hogy jogellenesen tartózkodik a tagállamban? Hasznosan lehet-e hivatkozni erre a tényre a tartózkodási engedély kiadására irányuló eljárással a családegyesítés keretében való lehetséges visszaélés megakadályozása érdekében?
- d) Jelentősséggel bír-e az említett körülmények értékelése szempontjából az a tény, hogy nem éltek a [visszatérési irányelv] 13. cikkének (1) bekezdése szerinti jogorvoslattal a beutazási tilalom elrendeléséről szóló határozat ellen, vagy az a tény, hogy elutasították az említett beutazási tilalom elrendeléséről szóló határozattal szemben indított keresetet?
- e) Releváns szempontot képez-e az a tény, hogy a beutazási tilalom elrendelésére közrendi okokból vagy pedig jogellenes tartózkodás miatt került sor? Az e kérdésre adandó igenlő válasz esetén: meg kell-e ezenkívül vizsgálni azt is, hogy az érintett harmadik országbeli állampolgár valódi, közvetlen és kellően súlyos veszélyt jelent-e a társadalom valamely alapvető érdekére? Alkalmazható-e ebben a tekintetben értelemszerűen a statikus uniós polgárok családtagjaira a [2004/38 irányelvnek] a [Vreemdelingenwet] 43. és 45. cikkével átültetett 27. és 28. cikke, valamint a Bíróságnak a közrenddel kapcsolatos vonatkozó ítélkezési gyakorlata? (Lásd: a Rendón Marín és CS ügyben folyamatban lévő előzetes döntéshozatali eljárásokat).³³
- 2) Úgy kell-e értelmezni az uniós jogot – különösen a [visszatérési irányelv] 5. cikkét, valamint a Charta 7. és 24. cikkét –, hogy az tiltja az olyan nemzeti gyakorlatot, amely szerint érvényes beutazási tilalomra hivatkozva anélkül utasítják el a statikus uniós polgárral való családegyesítés iránt valamely tagállam területén később benyújtott kérelmet, hogy ennek során figyelmet fordítanak az érintett gyermekeknek e később benyújtott családegyesítési kérelemben hivatkozott családi életére és mindennek felett álló érdekére?
- 3) Úgy kell-e értelmezni az uniós jogot – különösen a [visszatérési irányelv] 5. cikkét, valamint a Charta 7. és 24. cikkét –, hogy az tiltja az olyan nemzeti gyakorlatot, amely szerint anélkül hoznak [kitoloncolási] határozatot az olyan harmadik országbeli állampolgárral szemben, akire már érvényes beutazási tilalom vonatkozik, hogy ennek során figyelmet fordítanak az érintett gyermekeknek a statikus uniós polgárral való családegyesítés iránt később benyújtott kérelemben – tehát már a beutazási tilalom elrendelését követően – hivatkozott családi életére és mindennek felett álló érdekére?

29 2014. július 10-i ítélet, C-244/13, EU:C:2014:2068, 38. és 39. pont.

30 2015. július 16-i ítélet, C-218/14, EU:C:2015:476, 54. pont.

31 2012. december 6-i ítélet, C-356/11 és C-357/11, EU:C:2012:776, 56. pont.

32 2017. május 10-i ítélet, C-133/15, EU:C:2017:354. Ez utóbbi ügy még folyamatban volt, amikor a kérdést előterjesztő bíróság az előzetes döntéshozatalra utaló végzést hozta.

33 2016. szeptember 13-i ítélet, C-165/14, EU:C:2016:675, és C-304/14, EU:C:2016:674. Ezek az ügyek még folyamatban voltak, amikor a kérdést előterjesztő bíróság az előzetes döntéshozatalra utaló végzést hozta.

- 4) Úgy kell-e értelmezni a [visszatérési irányelv] 11. cikkének (3) bekezdését, hogy a harmadik országbeli állampolgár főszabály szerint az Európai Unión kívül köteles benyújtani az érvényes és végleges beutazási tilalom visszavonása vagy felfüggesztése iránti kérelmet, vagy léteznek olyan körülmények, amelyek között az Európai Unióban is benyújthatja e kérelmet?
- a) Úgy kell-e értelmezni a [visszatérési irányelv] 11. cikke (3) bekezdésének harmadik és negyedik albekezdését, hogy az említett irányelv 11. cikke (3) bekezdésének első albekezdése szerinti feltételnek – amely szerint a beutazási tilalom visszavonására vagy felfüggesztésére csak akkor van lehetőség, ha a harmadik országbeli állampolgár bizonyítja, hogy a kiutasítási határozatnak teljes mértékben eleget téve elhagyta az ország területét – minden egyedi esetben, illetve minden esetscsoportban feltétlenül teljesülnie kell?
- b) Ellentétes-e a [visszatérési irányelv] 5. és 11. cikkével az olyan értelmezés, amely szerint a szabad mozgáshoz való jogát és a letelepedés szabadságát nem gyakorló statikus uniós polgárral való családegyesítés keretében benyújtott tartózkodási engedély iránti kérelmet az érvényes és végleges beutazási tilalom visszavonása vagy felfüggesztése iránti hallgatólagos (időben korlátozott) kérelemnek kell tekinteni, minek körében ha kiderül, hogy nem teljesülnek a tartózkodás feltételei, az érvényes és végleges beutazási tilalom újból feléled?
- c) Releváns szempontot képez-e az a tény, hogy a visszavonás vagy felfüggesztés iránti kérelem származási országban való benyújtásának kötelezettsége alkalmasint a harmadik országbeli állampolgár és a statikus uniós polgár legfeljebb átmeneti különválásának következményével jár? Léteznek-e olyan körülmények, amelyek között mindazonáltal ellentétes a Charta 7. és 24. cikkével az átmeneti különválás?
- d) Releváns szempontot képez-e az a tény, hogy a visszavonás vagy felfüggesztés iránti kérelem származási országban való benyújtásának kötelezettsége csak azzal a következménnyel jár, hogy az uniós polgárnak adott esetben korlátozott időre el kell hagynia az Európai Unió egészének területét? Léteznek-e olyan körülmények, amelyek között mindazonáltal ellentétes az EUMSZ 20. cikkel, hogy a statikus uniós polgárnak korlátozott időre el kell hagynia az Európai Unió egészének területét?

37. K.A. és M.Z. képviselője, valamint a belga és a görög kormány, valamint az Európai Bizottság írásbeli észrevételeket terjesztett a Bíróság elé. A 2017. február 28-i tárgyaláson az említett felek, valamint M.J. és N.N.N. szóbeli előterjesztéseket tettek.

Értékelés

Előzetes észrevételek

38. A szóban forgó hét ügy az alábbi közös vonásokkal rendelkezik. Mindegyik i. egy olyan uniós polgárral kapcsolatos, aki a szabad mozgáshoz való jogát soha nem gyakorolta (*prima facie* kizárólag belső jellegű helyzet); ii. valamint egy olyan, családegyesítés céljából tartózkodási kérelmet benyújtó harmadik országbeli állampolgárral, aki a nemzeti jog szerint az említett uniós polgár családtagjának minősül; és iii. egy olyan helyzetben, amelyben ezt a kérelmet a DVZ nem bírálja el: azon az alapon utasítja el, hogy az érintett harmadik országbeli állampolgárral szemben jogerős beutazási tilalom van érvényben, és a kérelmet nem az Európai Unió területén kívülről nyújtották be.

39. A hét ügy mindegyike a 2004/38 irányelv hatályán kívül esik, mivel olyan uniós polgárookra vonatkoznak, akik mindig is Belgiumban (az állampolgárság szerinti tagállamban) éltek. Ezért az uniós polgárok nem tartoznak az említett irányelv alkalmazásában a „kedvezményezett” fogalom alá.³⁴ A kérdést előterjesztő bíróság által közölt ténybeli háttér alapján a teljesség kedvéért hozzáteszem, hogy a szóban forgó ügyek a családegyesítési jogról szóló 2003/86/EK irányelv hatálya alá sem tartoznak.³⁵ Az említett irányelv olyan harmadik országbeli állampolgár családegyesítőre vonatkozik, aki jogszerűen tartózkodik az Unió területén, és akinek családtagjai valamely tagállamba való beutazási vagy ott-tartózkodási engedélyt kérnek a családi egység megőrzése érdekében. Itt nyilvánvalóan nem erről van szó.

40. A Bíróság ítélkezési gyakorlata bővelkedik olyan ítéletekben, amelyek annak eldöntéséről szólnak, hogy az uniós polgárságból mikor származtathatók jogok a harmadik országbeli állampolgárok számára, és hogy e jogok hogyan korlátozhatók. A Bíróság ítéletei között a Ruiz Zambrano ítélet³⁶ mérőföldkőnek tekinthető. Ebben az ügyben a Bíróság kimondta, hogy az EUMSZ 20. cikkel ellentétesek azok a nemzeti intézkedések, amelyek azzal a hatással járnak, hogy megfosztják az uniós polgárokat az uniós polgárként meglévő jogállás révén biztosított jogok lényegének tényleges élvezésétől. Ezt a kritériumot a Dereci és társai ítélet is megerősítette, ahol is a Bíróság kimondta, hogy ez a kritérium „olyan helyzetekre vonatkozik, amelyeket az jellemez, hogy az uniós polgár valójában kénytelen elhagyni nemcsak azon tagállam területét, amelynek állampolgára, hanem egyáltalán az Unió egészének területét is”.³⁷ A Bíróságnak a Chavez-Vilchez és társai ügyben a közelmúltban hozott ítélete³⁸ leírja, hogyan alakult ki ez az ítélkezési gyakorlat.

41. A Bíróság kimondta, hogy „vannak egészen különleges tényállások, amelyekben – noha a harmadik államok állampolgárainak tartózkodási jogára vonatkozó másodlagos jog nem alkalmazható, és az érintett uniós polgár nem élt a szabad mozgáshoz való jogával – kivételes jelleggel nem tagadható meg a tartózkodási jog harmadik állam olyan állampolgárától, aki az említett uniós polgár családtagja, mivel ellenkező esetben sérülne az általa élvezett uniós polgárság hatékony érvényesülése, ha a tartózkodási jog megtagadásának következtében az uniós polgár valójában kénytelen lenne elhagyni az Unió egészének területét, és ezzel megfosztanák őt az uniós polgárság jogállása révén biztosított jogok lényegének tényleges élvezetétől.”³⁹ A Ruiz Zambrano ügyben egy belga állampolgárságú kiskorú gyermekek szülőjét kiutasították és az illetékes hatóságok nem adtak számára munkavállalási engedélyt. A Bíróság kimondta, hogy az ilyen határozatok megfoszthatták Zambrano gyermekeit attól, hogy az EUMSZ 20. cikkéből eredő jogaikat ténylegesen élvezzék. Az említett ügyben szóban forgó határozat azt eredményezte volna, hogy az uniós polgár gyermekek kénytelenek lettek volna elhagyni az Európai Unió területét.⁴⁰

42. A jelenlegi hét ügyben alkalmazott azon gyakorlat, hogy a családegyesítési kérelmet el sem bírálják, olyan szorosan kötődik-e (a Charta 7. és 24. cikkével összefüggésben értelmezett) EUMSZ 20. cikk által az uniós polgároknak biztosított jogokhoz, hogy az uniós jog hatálya alá tartozik?

34 Lásd még a fenti 6. pontot, valamint lásd még: 2011. november 15-i Dereci és társai ítélet, C-256/11, EU:C:2011:734, 50. pont, valamint 52–54. pont.

35 2003. szeptember 22-i tanácsi irányelv (HL 2003. L 251., 12. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 6. kötet, 224. o.). Az említett irányelv a családegyesítőkre vonatkozik: vagyis egy harmadik országnak egy tagállamban jogszerűen tartózkodó állampolgárára, aki vagy akinek családtagjai az együttélés érdekében családegyesítésért folyamodnak. Az uniós polgárok családtagjait az irányelv kifejezetten kizárja a hatálya alól. (a 3. cikk (3) bekezdése). Az 5. cikk rendelkezik a 2003/86 irányelv hatálya alá tartozó kérelmek benyújtásáról és elbírálásáról, lásd az alábbi 56. pontot.

36 2011. március 8-i ítélet, C-34/09, EU:C:2011:124, 41–43. pont.

37 2011. november 15-i ítélet, C-256/11, EU:C:2011:734, 66. pont. Az EUMSZ 20. cikkel kapcsolatban az Unió egészének területére való hivatkozás a mind a 28 tagállamra való hivatkozást jelent (lásd a fenti 3. lábjegyzetet).

38 2017. május 10-i ítélet, C-133/15, EU:C:2017:354, 60–65. pont.

39 2013. október 10-i Alokpa és Moudoulou, C-86/12, EU:C:2013:645, 32. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

40 A közelmúltból lásd: 2016. szeptember 13-i Rendón Marín ítélet, C-165/14, EU:C:2016:675, 74. pont; CS-ítélet, C-304/14, EU:C:2016:674, 29. pont.

43. A kérdést előterjesztő bíróság különösen azt kérdezi, hogy a visszatérési irányelv alkalmazandó-e ebben az összefüggésben. Habár az említett irányelv közös normákat és eljárásokat állapít meg a „harmadik országok jogellenesen tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban”, nem szükségszerűen ír elő az elbíráláshoz kapcsolódó egyenértékű eljárást, amelyet akkor kellene lefolytatni, ha valamely harmadik országbeli állampolgár családdegysítést kér (mint ahogyan az az alapeljárásokban szerepel).

44. A kérdést előterjesztő bíróság a kérdéseit úgy fogalmazza meg, hogy a *kitoloncolásról* szóló határozattal társuló beutazási tilalomra hivatkozik. Az előzetes döntéshozatalra utaló végzésből úgy tűnik, hogy a beutazási tilalmat a visszatérési irányelvet a nemzeti jogban végrehajtó intézkedések alapján rendelték el. Az említett irányelv különbséget tesz a „kiutasítási határozat” (a 3. cikk (4) bekezdése és a „kitoloncolásról” (a 3. cikk (5) bekezdése) szóló határozat között.⁴¹ A „beutazási tilalom” fogalmának meghatározásából (a 3. cikk (6) bekezdése) következik, hogy ez kiutasítási határozatot, nem pedig kitoloncolásról szóló határozatot kísérő határozat.⁴² A nemzeti közigazgatás a szóban forgó hét ügy mindegyikében olyan határozatot fogadott el, amely az érintett harmadik országbeli állampolgárokat Belgium elhagyására kötelezte. Értelmezésem szerint e határozatok a 2008/115 irányelv szerinti kiutasítási határozatnak felelnek meg. A kérdést előterjesztő bíróság nem utalt arra, hogy a kiutasítási határozat végrehajtására bármelyik ügyben is intézkedéseket hoztak volna, vagy hogy kitoloncolásról szóló határozatot fogadtak volna el.

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első, második és harmadik kérdés

45. Az első kérdéssel a kérdést előterjesztő bíróság lényegében azt kérdezi, hogy ha harmadik országbeli állampolgárok, akikkel szemben (a visszatérési irányelv alapján) beutazási tilalmat rendeltek el, azt kérik, hogy csatlakozhassanak olyan uniós polgár családtagjaikhoz azok állampolgársága szerinti tagállamban, akik szabad mozgáshoz való jogukat sosem gyakorolták, ellentétes-e az uniós joggal az ilyen kérelmek elbírálását megtagadó nemzeti gyakorlat, különösen, ha az illetékes hatóságok nem vizsgálják, hogy a körülmények a Bíróságnak az EUMSZ 20. cikkre vonatkozó ítélkezési gyakorlatában meghatározott „egészen különleges tényállásoknak”⁴³ minősülnek-e. Felmerült még öt részletes alkérdés azon tényezőkre vonatkozóan, amelyeket figyelembe kell venni annak értékelése során, hogy eltartotti viszony megállapítható legyen.⁴⁴

46. Röviden, a 2. kérdés arra irányul, hogy a visszatérési irányelv 5. cikkével ellentétes-e a szóban forgó közigazgatási gyakorlat azokban az esetekben, amelyek nem tartoznak az EUMSZ 20. cikk hatálya alá. A 3. kérdés arra irányul, hogy vajon olyan körülmények között, ahol a harmadik országbeli állampolgárral szemben már beutazási tilalom van érvényben, az ilyen közigazgatási gyakorlat nem alkalmazható, ha a kitoloncolásról szóló határozatot úgy fogadják el, hogy a családi életet és a gyermek mindenek felett álló érdekeit nem veszik figyelembe (amit egy későbbi családdegysítési kérelemben felvetettek). A három kérdés szoros kapcsolatban áll egymással és az értékelendő kérdések összefonódnak, ezért együttesen fogom vizsgálni őket.

41 2017. július 26-i Ouhrami ítélet, C-225/16, EU:C:2017:590, 47. pont.

42 Lásd: a fenti 10., 12. és 14. pont. A kiutasítási határozatokkal együtt nem szükségszerűen kell beutazási tilalmat elrendelni: A 6. cikk (6) bekezdése lehetővé teszi a tagállamoknak, hogy egyidejűleg fogadjanak el kiutasítási határozatot és beutazási tilalmat, azonban az irányelv általános rendszeréből egyértelmű, hogy ez két külön határozat. A kiutasítási határozat abból a tényből ered, hogy az eredeti tartózkodás jogellenes, míg a beutazási tilalom a további tartózkodást teszi jogellenessé. Lásd a visszatérési irányelv 11. cikkének (1) bekezdését, valamint lásd még: 2017. július 26-i Ouhrami ítélet, C-225/16, EU:C:2017:590, 50. pont.

43 2017. május 10-i Chavez-Vilchez és társai ítélet, C-133/15, EU:C:2017:354, 63. pont.

44 Lásd az alábbi 60. pontot.

A családegyesítési kérelmeket nem vizsgáló nemzeti gyakorlat és az EUMSZ 20. cikk

47. A szóban forgó közigazgatási gyakorlat a következőképpen működik. Ha egy olyan harmadik országbeli állampolgár, akivel szemben legalább három évre szóló, jogerőssé vált beutazási tilalom van érvényben, később Belgium területén belül valamely uniós polgárral való családegyesítés céljával tartózkodási engedélyt kér, az illetékes hatóságok a kérelmét nem bírálják el. Arra nincs mód, hogy a konkrét ügyekben figyelembe vegyék a családi életet, a gyermek mindenek felett álló érdekeit, vagy adott esetben azt a tényt, hogy a belga családtag uniós polgár.

48. A belga kormány szerint ez a közigazgatási gyakorlat a tagállamoknak biztosított tág mérlegelési mozgástérbe tartozik, és ezért az első kérdésre nemleges választ kell adni. A Bizottság és a jelen eljárásban észrevételeket benyújtó felperesek nem értenek egyet Belgiummal. Görögország úgy véli, hogy az ügy körülményeit vizsgálva az alapeljárásban szereplő kérelmek az EUMSZ 20. cikk hatálya alá tartoznak.

49. Én is elutasítom a belga kormány érveit.

50. Először is, számomra úgy tűnik, hogy a közigazgatási gyakorlat olyannyira összefonódik az uniós polgárnak a tagállamok területén való szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogával, hogy elválaszthatatlan kapcsolata van az EUMSZ 20. cikkben biztosított jogokkal. Az ilyen gyakorlat joghatása az, hogy automatikusan kizárja annak mérlegelését, hogy egy adott ügyben a harmadik országbeli állampolgár és az érintett uniós polgár az „egészen különleges tényállások” hatálya alá tartoznak-e, amelyek miatt a tagállamnak esetleg biztosítania kellene a szóban forgó polgár jogait az Unió területén. Véleményem szerint ez a helyzet veszélyeztetheti az uniós polgárként meglévő jogállás révén biztosított jogok lényegének tényleges élvezetét.

51. A kérdést előterjesztő bíróság hangsúlyozza, hogy a nemzeti szabályok értelmében az érintett harmadik országbeli állampolgároknak főszabály szerint teljesen el kell hagyniuk Belgiumot és a tagállamok területét. Amíg beutazási tilalom van hatályban, Belgium területén nem nyújtható be tartózkodási engedély iránti kérelem. A beutazási tilalom visszavonására vagy felfüggesztésére vonatkozó bármely kérelem csak Belgium területén kívülről nyújtható be, és ennek során írásos bizonyítékkal kell igazolni, hogy a kérelmező elhagyta az említett tagállam területét.

52. Mindezek alapján a családegyesítési kérelmeket nem vizsgáló gyakorlat potenciálisan drasztikus következményekkel járhat az érintett uniós polgárra nézve, ha olyan eltartotti viszony áll fenn, amely a fent említett „egészen különleges tényállások” fogalma alá tartozik.⁴⁵ Ezt a nézetet a kérdést előterjesztő bíróság azon észrevétele is megerősíti, miszerint, ha az uniós polgár családtag és a harmadik országbeli állampolgár között eltartotti viszony van, a belga állampolgár esetleg kénytelen elhagyni az Unió területét, hogy a családtagjával tartson. Ez azonban azt eredményezi, hogy az érintett uniós polgárt megfosztják attól, hogy az Európai Unió polgáraként őt megillető jogait ténylegesen élvezze.

53. Másodszor, amennyiben a kérdést előterjesztő bíróság által leírt közigazgatási gyakorlat az uniós jog hatálya alá tartozik, figyelembe kell vennie a Charta 7. és 24. cikkét.⁴⁶ A szóban forgó nemzeti gyakorlat automatikus jellege azt jelenti, hogy az egyes ügyekben nem bizonyítható, hogy az uniós polgár részére az említett rendelkezésekben biztosított jogokat szavatolják.⁴⁷

⁴⁵ Lásd a 40. és 41. pontot.

⁴⁶ A Charta 51. cikkének (1) bekezdése; lásd még: 2012. november 8-i Lida ítélet, C-40/11, EU:C:2012:691, 78. pont.

⁴⁷ Lásd a fenti 2. és 3. pontot.

54. Harmadszor, habár igaz, hogy a tagállamok mérlegelési mozgásteret élveznek azon a téren, hogy nemzeti jogrendszerükben meghatározzák azon eljárási szabályokat, amelyek a jogorvoslatokra és a jogalanyok uniós jogból eredő jogai védelmére vonatkoznak, e szabályok nem tehetik lehetetlenné vagy rendkívül nehézé az EUMSZ 20. cikk által az uniós polgároknak biztosított jogok gyakorlását.⁴⁸

55. Amennyiben az érintett harmadik országbeli állampolgárral eltartotti viszony áll fenn, az olyan automatikusan alkalmazott és kivételeket nem engedő nemzeti gyakorlat, mint amelyet az előzetes döntéshozatalra utaló végzés leír, alkalmas arra, hogy hátrányosan érintse az uniós polgár azon jogát, hogy nemcsak az állampolgársága szerinti tagállamban, hanem az Unió egész területén tartózkodhasson.⁴⁹

56. Végezetül, a kérdést előterjesztő bíróság által leírt gyakorlat egy potenciális anomáliát is teremt. A 2003/86 irányelv szerinti családegyesítési kérelmek benyújtásának és elbírálásának folyamata nem egyezik a szóban forgó ügyekben a nemzeti eljárással. Mindamellet az Európai Unióban jogszerűen tartózkodó harmadik országbeli állampolgár családegyesítési kérelmét az irányelv alapján szigorúbb vizsgálatnak kell alávetni, mint az olyan uniós polgárokét, akik a szóban forgó hét ügyben szerepelnek.

57. A 2003/86 irányelv 5. cikke foglalkozik a családegyesítési kérelmek benyújtásával és elbírálásával. A kérdést előterjesztő bíróság által leírt közigazgatási gyakorlattól eltérően a tagállamok arra vonatkozó kötelezettsége, hogy az említett irányelv szerinti családegyesítési kérelmeket elbírálják, azt jelenti, hogy az illetékes hatóságok nem utasíthatják el automatikusan az irányelv alapján benyújtott kérelmek elbírálását, ha a harmadik országbeli állampolgár családtag már a szóban forgó tagállamban van.⁵⁰ Így a 2003/86 irányelv szerinti kérelmek benyújtásának és elbírálásának folyamata a harmadik országbeli állampolgár (az említett irányelv értelmében vett) családegyesítőt úgy tűnik, kedvezőbb helyzetbe helyezi, mint amilyen helyzetben az előzetes döntéshozatalra utaló végzés szerint az az uniós polgár van, akinek a jogait az EUMSZ 20. cikk biztosítja.

58. Ezért úgy vélem, hogy a kérdést előterjesztő bíróság által az első kérdésben feltett elvi kérdésre azt a választ kell adni, hogy a szóban forgó közigazgatási gyakorlat összeegyeztethetetlen a Charta 7. és 24. cikkével összhangban értelmezett EUMSZ 20. cikkel.

59. Amennyiben a Bíróság véleményemmel szemben úgy vélné, hogy a szóban forgó közigazgatási gyakorlat nem tartozik az EUMSZ 20. cikk hatálya alá, az érintett magánszemélyek alapvető jogai nem maradnának szükségszerűen védelem nélkül. A nemzeti bíróságnak vizsgálnia kellene, hogy az említett gyakorlat az EJEE 8. cikkével összeegyeztethető-e.⁵¹ Ebben az összefüggésben az arányosság elvét figyelembe kell venni.⁵² Így kétséges, hogy egy olyan közigazgatási gyakorlatot, amelyet automatikusan úgy kell alkalmazni, hogy a családegyesítés céljával benyújtott tartózkodási engedély iránti kérelmet érdemi vizsgálat nélkül automatikusan el kell utasítani, tekinthetünk-e úgy, mint amely figyelembe veszi az értékelendő tényezőket annak megállapítása során, hogy a családi élethez való jogot biztosítják-e.⁵³

48 Analógia útján lásd: 2004. április 29-i Orfanopioulos és Oliveri ítélet, C-482/01 és C-493/01, EU:C:2004:262, 80. pont.

49 Lásd még a fenti 33. pontot.

50 Az 5. cikk (3) bekezdése értelmében az *általános* szabály az, hogy a kérelmet akkor lehet benyújtani és kell elbírálni, amikor a családtagok a családegyesítő tartózkodási helye szerinti tagállam területén kívül tartózkodnak. Azonban „ettől eltérve, a tagállamok – megfelelő körülmények között – elfogadhatják az akkor benyújtott kérelmet, amikor a családtagok már a területén tartózkodnak”.

51 Minden tagállam részese az EJEE-nek, amely a 8. cikkében biztosítja a magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jogot. Ez a rendelkezés releváns lenne e hét ügy minden olyan vonatkozására, amelyet az uniós jog hatályán kívül tartozónak tekintenek. Lásd: 2008. július 25-i Metock és társai ítélet, C-127/08, EU:C:2008:449, 79. pont.

52 Lásd például: EJEB, 2011. november 3., Arvelo Aponete kontra Hollandia, CE:ECHR:2011:1103JUD002877005, 57. és 58. pont.

53 Analógia útján lásd: 2004. április 29-i Orfanopioulos és Oliveri ítélet, C-482/01 és C-493/01, EU:C:2004:262, 99. pont.

Eltartotti viszony az EUMSZ 20. cikk alkalmazásában

60. A következő részletes alkérdéseket annak érdekében tették fel, hogy meg lehessen állapítani, melyek azok a tényezők, amelyeket a Charta 7. cikke alapján értelmezett EUMSZ 20. cikk szerinti eltartotti viszonyra vonatkozó bármely értékelés során figyelembe kell venni.⁵⁴ Melyek azok a releváns tényezők, amelyeket a családi élettel és a kiskorú gyermekekkel kapcsolatban figyelembe kell venni (az 1. kérdés a) és b) pontja)? A következő tényezők relevánsak-e az ilyen értékelés szempontjából: hogy fennáll-e az eljárás visszaélésszerű igénybevételének valószínűsége, vagyis hogy a családi élet csak akkor jött létre, amikor a harmadik országbeli állampolgárral szemben már beutazási tilalmat rendeltek el; hogy megpróbálták-e megtámadni a beutazási tilalmat, mielőtt az jogerőre emelkedett volna; valamint hogy a szóban forgó tilalmat a közrenddel vagy a jogellenes tartózkodással kapcsolatos okok miatt rendelték-e el (az 1. kérdés c), d) és e) pontja)?

61. A Charta 7. cikkét az EJEE 6. cikke alapján kell értelmezni.⁵⁵ Az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: strasbourgi bíróság) kimondta, hogy a 8. cikk alapvető tárgya az érintett magánszemély védelme a közigazgatási szerv önkényes intézkedéseivel szemben, annak ellenére, hogy a szóban forgó rendelkezés nem ír elő olyan általános kötelezettséget, hogy a tagállamoknak engedélyezniük kellene a családegyesítést.⁵⁶ Az EJEE 8. cikk szempontjából történő értékelés során egyensúlyt kell teremteni az érintett magánszemélyek és az állam egymással versengő érdekei között. Mérlegelni kell a családi egység megbomlásának következményeit, amely akkor állna fenn, ha a harmadik országbeli állampolgár családtagot kiutasítják. Ennek során figyelembe kell venni, hogy az érintett állam mennyi ideig tűrte meg a szóban forgó személy jelenlétét a területén: a házastársaknak (vagy élettársaknak) van-e közös háttérük, a harmadik országbeli állampolgár felelős-e a gyermekek napi ellátásáért, valamint a családon belüli pénzügyi felelősséget és az érzelmi kötelezettségeket.⁵⁷

62. Másrészt a Bíróság már megállapította, hogy pusztán az a tény, hogy gazdasági okokból vagy a családi egységnek az Unió területén történő fenntartása érdekében valamely tagállami állampolgár számára kívánatosnak tűnhet, ha családtagjai, akik nem rendelkeznek egyetlen tagállam állampolgárságával sem, vele együtt az Unió területén tartózkodhatnának, önmagában nem elegendő annak megállapításához, hogy az uniós polgár kénytelen volna elhagyni az Unió területét e tartózkodási jog megadásának megtagadása esetén.⁵⁸

63. A Charta 24. cikkének megfelelő jog nem szerepel az EJEE-ben. Habár a Charta nem határozza meg a „gyermek” fogalmát, úgy tűnik, abban nincs vita, hogy R.I., M.J., N. N. N. és O.I.O. leszármazottai a rendelkezés szempontjából gyermekek. Értékelni kell, hogy a szülővel való kapcsolat fenntartása az egyes gyermek mindenek fölött álló érdekében áll-e. A gyermek uniós polgár jogállása és az ebből eredő tartózkodási jog önmagában nem szavatolja a szülei tartózkodási jogát. A releváns tényezők közé tartozik az, hogy kit illet meg a gyermek feletti szülői felügyeleti jog, valamint hogy a gyermek jogi, pénzügyi és érzelmi szempontból függ-e a harmadik országbeli állampolgár szülőtől.⁵⁹

64. A kérdést előterjesztő bíróság azon kérdésének megválaszolása során, hogy a Bíróságnak a 2004/38 irányelvre vonatkozó ítélkezési gyakorlatát alkalmazni kell-e, számomra úgy tűnik, hogy mivel az említett irányelv hatálya alá tartozó helyzetek egyben az uniós jog hatálya alá is tartoznak, ki lehet terjeszteni egyes elveket, különösen azokat, amelyek az analógia útján alkalmazható Charta

⁵⁴ Lásd a fenti 45. pontot.

⁵⁵ A Charta 7. cikkéhez fűzött magyarázat szerint a 7. cikkben biztosított jogok megfelelnek az EJEE 8. cikke által biztosított jogoknak, amely szerint mindenkinek joga van arra, hogy – egyebek mellett – családi életét tiszteletben tartsák (a 8. cikk (1) bekezdése). E jog gyakorlásába a hatóság csak a törvényben meghatározott, olyan esetekben avatkozhat be, „amikor az egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság, a közbiztonság vagy az ország gazdasági jóléte érdekében, zavargás vagy bűncselekmény megelőzése, a közegészség vagy az erkölcsök védelme, avagy mások jogainak és szabadságainak védelme érdekében szükséges” (a 8. cikk (2) bekezdése).

⁵⁶ EJEB, 2014. október 3., Jeunesse kontra Hollandia [Nagykamara], CE:ECHR:2014:1003JUD001273810, 106–109. §.

⁵⁷ EJEB, 2014. október 3., Jeunesse kontra Hollandia [Nagykamara], CE:ECHR:2014:1003JUD001273810, 115–121. §.

⁵⁸ 2011. november 15-i Dereci és társai ítélet, C-256/11, EU:C:2011:734, 68. pont.

⁵⁹ 2017. május 10-i Chavez-Vilchez és társai ítélet, C-133/15, EU:C:2017:354, 68–70. pont.

alkalmazására vonatkoznak. Ugyanakkor az említett irányelv szerint figyelembe vett sajátos kritériumok nem ültethetők át az EUMSZ 20. cikk szerinti értékelésre. Az EUMSZ 20. cikk szempontjából történő értékelés során közvetlenül nem relevánsak azok a feltételek, amelyek akkor alkalmazandók, amikor valamely uniós polgár három hónapnál hosszabb időre kíván tartózkodási jogot szerezni egy másik tagállamban a 2004/38 irányelv 7. cikkének (1) bekezdése alapján, valamint azok a származtatott tartózkodási jogok, amelyek az említett irányelv 7. cikkének (2) bekezdése értelmében kiterjeszthetők az említett uniós polgár harmadik országbeli állampolgár családtagjára.⁶⁰

65. Véleményem szerint az a tény, hogy a családi élet olyan időpontban jött létre, amikor a harmadik országbeli állampolgár már beutazási tilalom vonatkozott, nem feltétlenül releváns. Természetesen igaz, hogy az uniós jog hatályát nem lehet kiterjeszteni a visszaélésekre. Ugyanakkor az is igaz, hogy az EUMSZ 20. cikk alapján elvégzendő értékeléssel összefüggésben nincs mód arra, hogy *általában* feltételezzük a visszaélést, ha valamely családi kapcsolat akkor jön létre, amikor valamely harmadik országbeli állampolgár tartózkodása jogellenessé válik. Nem lehet eleve feltételezni, hogy az érintett személy azért hozta létre a családi kapcsolatot, hogy az Unió területén maradjon. Az ilyen visszaélésszerű gyakorlat bizonyításához egyrészt olyan objektív körülmények együttes fennállása szükséges, ahol az uniós szabályozás által előírt feltételek formális tiszteletben tartása ellenére nem valósul meg e szabályozás célja, másrészt pedig egy szubjektív elem, vagyis az uniós szabályozás alapján előnyszerzésre irányuló szándék fennállása, amikor mesterséges módon teremtik meg az előny megszerzéséhez szükséges feltételeket.⁶¹ Ezenfelül, habár igaz, hogy a strasbourgi bíróság azon érintett harmadik országbeli állampolgár körülményeit, aki az idő alatt válik szülővé, amikor bevándorló jogállása bizonytalan, „fontos szempontnak” nevezte, az említett bíróság ezt a konkrét tényezőt az ügy többi elemével összefüggésben vizsgálta.⁶² Ha valaki egy ilyen bizonytalan időszak alatt válik szülővé, az nem feltétlenül tekinthető a bevándorlási szabályok visszaélésszerű használatának.⁶³

66. Már kifejtettem azon nézetemet, hogy az, hogy beutazási tilalommal együtt kiutasítási határozatot adnak ki, nem kell, hogy szerepet kapjon annak értékelése során, hogy fennállnak-e olyan „egészen különleges tényállások”, amelyek alapján az EUMSZ 20. cikk szerinti eltartotti viszonyról lehet beszélni.⁶⁴ Ezért szükségtelen azt vizsgálni, hogy valamely harmadik országbeli állampolgár ilyen intézkedéssel szemben fellebbezett-e vagy kért-e felülvizsgálatot. Hasonlóképpen szükségtelen ezzel összefüggésben azt vizsgálni, hogy a beutazási tilalom elrendelésére közrendi okokból vagy pedig jogellenes tartózkodás miatt került-e sor. Ez utóbbival kapcsolatban meg kell jegyezni, hogy a visszatérési irányelv értelmében a beutazási tilalom a kiutasítási határozattól függetlenül nem létezik.⁶⁵ Ezért a közrendi okra csak ez utóbbival kapcsolatban lehet hivatkozni. Ilyen okból beutazási tilalmat egyedül nem lehet elrendelni.⁶⁶

60 A 2014. július 10-i Ogieriakhi ítéletben, C-244/13, EU:C:2014:2068, a Bíróság különösen a 2004/38 irányelv 7. cikkének (2) bekezdésére és 16. cikkének (1) bekezdésére hivatkozott. Ez utóbbi rendelkezés huzamos tartózkodási jogot biztosít azon uniós polgároknak, akik öt éve folyamatosan a fogadó tagállamban tartózkodnak és ott huzamos tartózkodási joggal rendelkeznek. Az említett irányelv 16. cikkének (2) bekezdése értelmében azok a harmadik országbeli állampolgár családtagok, akik jogszerűen tartózkodnak az említett ideig a szóban forgó uniós polgárral a fogadó államban, szintén igényelhetnek huzamos tartózkodási jogot. Lásd még: 2015. július 16-i Singh és társai ítélet, C-218/14, EU:C:2015:476, 56–59. pont, valamint a fenti 6. pont.

61 2014. március 12-i O. és B. ítélet, C-456/12, EU:C:2014:135, 58. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

62 Lásd a fenti 61. pontot.

63 Lásd például: EJE, 2011. november 3., Arvelo Aponte kontra Hollandia, CE:ECHR:2011:1103JUD002877005, 60. pont.

64 Lásd a fenti 40. pontot.

65 Lásd a visszatérési irányelv 11. cikkének (1) bekezdését, valamint a 44. pontot a fenti 42. lábjegyzettel együtt.

66 A beutazási tilalom öt évnél hosszabb időszakra is szólhat abban az esetben, ha a harmadik országbeli állampolgár többek között a közrendre komoly fenyegetést jelent (a 11. cikk (2) bekezdése).

67. Ezzel szemben, ha a ténybeli körülmények értékelése valamely konkrét esetben azt bizonyítja, hogy az adott ügy az „egészen különleges tényállások” hatályán kívül esik, az ilyen ügy az érintett uniós polgárok jogait illetően nem tartozik az uniós jog hatálya alá. Ilyen körülmények között azonban az illetékes hatóságok kötelesek lehetnek ennek ellenére az EJEE 8. cikk alapján értékelni a helyzetet, mivel az összes tagállam aláírta az Egyezményt.⁶⁷

A visszatérési irányelv

68. A kérdést előterjesztő bíróság arról is szeretne meggyőződni, hogy a visszatérési irányelvnek a Charta 7. és 24. cikke alapján értelmezett 5. cikkével ellentétes-e a szóban forgó közigazgatási gyakorlat, amennyiben ez a hét eset nem tartozik az EUMSZ 20. cikk hatálya alá (2. kérdés).

69. Belgium azt állítja, hogy a kérdést előterjesztő bíróság által az előzetes döntéshozatalra utaló végzésben leírt közigazgatási gyakorlat összhangban van a visszatérési irányelvvel. Egy ilyen gyakorlat annak biztosítására irányul, hogy a kiutasítási határozatok valóban jogerősek, és nem lehet őket egy „kiskapun” keresztül újra elővenni, amely révén azok a harmadik országbeli állampolgárok, akikkel szemben beutazási tilalmat rendeltek el, családegyesítést kérnek. Ez összeegyeztethetetlen lenne egy hatékony kiutasítási politikával, és hátrányos lenne a többi olyan harmadik országbeli állampolgárra nézve, aki eleget tesz a kiutasítási határozatoknak.

70. Nem értek egyet Belgium elemzésével.

71. Az uniós polgároknak az Európai Unió területén való szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogát nem a visszatérési irányelv szabályozza. Az irányelv olyan szabályokat hozott létre, amelyek alkalmazhatók minden olyan harmadik országbeli állampolgárra, aki a valamely tagállamban érvényes beutazási, tartózkodási vagy letelepedési feltételeknek nem vagy már nem felel meg.⁶⁸ A visszatérési irányelvnek főszabály szerint nincs kihatása arra, hogy valamely harmadik országbeli állampolgárt megilletik-e az EUMSZ 20. cikk alapján azon származtatott jogok, amelyek alapján valamely uniós polgárral valamely tagállam területén tartózkodhat. Ezt az értékelést az uniós polgár által élvezett jogok prizmáján keresztül kell elvégezni, amit a visszatérési irányelv nem hivatott szabályozni. Még kevésbé szolgáltat a visszatérési irányelv alapot valamely nemzeti szakpolitikának arra, hogy a családegyesítési kérelmek elbírálását automatikusan elutasítsa.

72. A visszatérési irányelv 5. cikke szempontjából elvégzett értékelés nem szükségszerűen egyezik meg azzal, amelyet az EUMSZ 20. cikkben alapuló családegyesítési kérelem elbírálása érdekében le kell folytatni. A visszatérési irányelv 5. cikke utal arra, hogy az irányelv végrehajtása során megfelelő figyelmet kell fordítani egyebek mellett a gyermek mindenek felett álló érdekeire és a családi életre.⁶⁹ A visszatérési irányelv keretein belül a származási országba történő kiutasítást illetően a kísérő nélküli kiskorúakat különösen sebezhető csoportnak tekintik.⁷⁰ A gyermek mindenek felett álló érdekeit ezért

67 2011. november 15-i Dereci és társai ítélet, C-256/11, EU:C:2011:734, 72. és 73. pont; 2013. május 8-i Ymeraga és társai ítélet, C-87/12, EU:C:2013:291, 44. pont.

68 Lásd a visszatérési irányelv (5) és (6) preambulumbekzdését, valamint 1. cikkét.

69 Lásd a visszatérési irányelv (22) preambulumbekzdését.

70 Lásd a visszatérési irányelv (3) cikkének (9) bekezdését. Lásd még: a visszatérési irányelv 5. cikke; 2014. december 11-i Boudjlida ítélet, C-249/13, EU:C:2014:2431, 49. és 50. pont.

ilyenkor figyelembe kell venni és kiutasításuk csak azután rendelhető el, ha ezeket az érdekeket mérlegelték.⁷¹ A családi életet illetően az irányelv rendszere arra utal, hogy a tagállamoknak ezt az elemet mérlegelniük kell, amikor az érintett személlyel kapcsolatos körülményeket eseti jelleggel vizsgálják.⁷²

73. Ennek megfelelően az, hogy az illetékes hatóságok figyelembe vették-e a gyermek mindenek felett álló érdekeit és a családi életet a visszatérési irányelv 5. cikke a) és b) pontjának megfelelően, nem feltétlenül fedi le azokat a tényezőket, amelyeket a családegyesítési kérelemben figyelembe kell venni.⁷³ Ezenfelül, amikor a szóban forgó ügyekben elrendelték a beutazási tilalmat, ilyen értékelésre nem kerülhetett sor, mivel a családegyesítési kérelmeket a kiutasítási határozatokat és az azokat kísérő beutazási tilalmakat követően nyújtották be.

74. A kérdést előterjesztő bíróság azzal kapcsolatban is iránymutatást kér, hogy a szóban forgó közigazgatási gyakorlat összeegyeztethető-e az uniós joggal azokban az esetekben, amikor kitoloncolásról szóló határozatot fogadtak el (3. kérdés). Azonban az előzetes döntéshozatalra utaló végzésben szereplő tényállás alapján semmi nem utal arra, hogy a felperesek bármelyikével szemben ilyen (a visszatérési irányelv 3. cikkének (5) bekezdése szerinti) határozatot fogadtak volna el. Ezért szükségtelennek tűnik e kérdést megválaszolni. A teljesség kedvéért hozzátésem, hogy figyelembe véve, hogy milyen zavart keltett az, hogy a „kitoloncolásról szóló határozatot” a „kiutasítási határozat” szinonimájaként használják, előfordulhat, hogy a kérdést előterjesztő bíróság arra a tényre utal, hogy R.I. ügyén kívül minden ügyben az érintett harmadik országbeli állampolgárral szemben több kiutasítási határozatot is hoztak. A visszatérési irányelv végrehajtása során a tagállamok kötelesek figyelembe venni az 5. cikket.⁷⁴ E kötelezettség alól abban az esetben sincs kivétel, ha az illetővel szemben később is hoznak kiutasítási határozatot. Ezért az ilyen határozatok vonatkozásában figyelembe kell venni az 5. cikk a) és b) pontjában szereplő kötelezettségeket.

75. Függetlenül attól, hogy a családegyesítési kérelmek elbírálására és a kiutasítási határozatok meghozatalára külön eljárásban kerül sor, a felmerülő kérdések között lehet némi átfedés. Ebből azonban nem következik, hogy az előbbi a kiutasítási eljárással szembeni „fellebbezés” vagy annak újraindítására irányuló mechanizmus lenne. Szigorú követelménynek kell teljesülnie, hogy fennálljanak azok az „egészen különleges tényállások”, amelyek révén a harmadik országbeli állampolgárok számára az EUMSZ 20. cikk alapján származtatott tartózkodási jogokat lehet megállapítani. E körülmények között nem fogadom el, hogy az ilyen kérelmek egyszerű elbírálása veszélyeztetné a visszatérési irányelvben szereplő eljárásokat.

A szóban forgó ügyek

76. Amennyiben a Bíróság egyetért velem abban, hogy e hét ügy az EUMSZ 20. cikk hatálya alá tartozik, valamint hogy a visszatérési irányelvben szereplő szabályok nem képezik az érdemi elbírálás részét, az illetékes hatóságoknak a szóban forgó esetek mindegyikében el kell dönteniük, hogy valóban eltartotti viszony áll-e fenn az uniós polgár és a harmadik országbeli állampolgár családtag között.⁷⁵ Az egyes kérelmeket a Charta 7. és 24. cikkének megfelelő figyelembevételével kell elbírálni.

71 Lásd a visszatérési irányelv 10. cikkét és (6) preambulumbekzdését. Lásd még: 2014. november 5-i Mukarubega ítélet, C-166/13, EU:C:2014:2336, 62. pont.

72 Ezt megerősítik az azon általános szabály alóli kivételre vonatkozó, például a 6. cikk (4) bekezdésében meghatározott rendelkezések, miszerint a tagállamoknak kiutasítási határozatot kell kiadniuk a területükön jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokkal szemben. Lásd még a visszatérési irányelv 7. cikkének (2) bekezdésében az önkéntes távozásra vonatkozó rendelkezéseket, valamint a III. fejezetben szereplő eljárásjogi biztosítékokat.

73 Lásd a fenti 61–63. pontot.

74 A visszatérési irányelv természetesen figyelembe veszi az alapvető jogokat, lásd a (24) preambulumbekzdést.

75 Analógia útján lásd: 2017. május 10-i Chavez-Vilchez és társai ítélet C-133/15, EU:C:2017:354, 70. pont.

77. R.I., M.J., N.N.N. és O.I.O. esetében, akik mind valamely kiskorú uniós polgár szülei, fontos figyelembe venni többek között, hogy a gyermeknek van egy uniós polgár szülője, és meg kell vizsgálni, hogy melyik szülőt illeti meg a szülői felügyeleti jog (esetleg mindkettőt), valamint hogy a gyermek jogilag, pénzügyileg vagy érzelmileg függ-e a harmadik országbeli állampolgár szülőtől.⁷⁶

78. O.I.O. helyzete annyiban különleges, hogy a kérdést előterjesztő bíróság az előzetes döntéshozatalra utaló végzésben azt állítja, hogy a gyermek belga édesanyja kizárólagos szülői felügyeleti jogot élvez, a gyermek nem függ pénzügyileg az apától, és hogy az apának a lányával való kapcsolattartási jogát egy bírósági végzés felfüggesztette. Ez az információ arra utal, hogy valószínűleg nem tekinthető a gyermek fő vagy elsődleges gondviselőjének, valamint hogy nem áll fenn eltartotti viszony.

79. K.A. és M.Z., belga apa felnőtt gyermekei esetében az illetékes hatóságoknak figyelembe kell venniük, hogy a Belgiumban történő családdegysítés vágya önmagában nem elég.⁷⁷ Annak eldöntése során, hogy eltartotti viszony áll-e fenn, nem releváns tényező az, hogy az uniós polgár pénzügyi támogatást nyújt a harmadik országbeli állampolgár felnőtt gyermekének (lásd M.Z. esetét). A Bíróság ugyanis már megállapította, hogy „éppen az eltartotti viszony [az] uniós polgár és a harmadik ország azon állampolgára között, akitől megtagadták a tartózkodás jogát, az, amely akadályozza az uniós polgárság hatékony érvényesülését, tekintve hogy ez az eltartotti viszony vezet ahhoz, hogy az uniós polgár az ilyen elutasító határozat következményeképpen valójában kénytelen elhagyni nemcsak azon tagállam területét, amelynek állampolgára, hanem egyáltalán az Unió egészének területét is”.⁷⁸ Valamely uniós polgár szülő felnőtt gyermekeit illetően, ilyen körülményre példa az, ha egy idős vagy fogyatékkal élő szülő a harmadik országbeli állampolgár felnőtt gyermekének jelenlétére szorul, és el kellene hagynia az Európai Unió területét, ha a gyermeket kiutasítanák az érintett tagállamból.

80. Ugyanígy, az említett alapvető körülményt figyelembe véve kell értékelni B.A. helyzetét. Az, hogy élettársával nem vér szerinti rokonság áll fenn, véleményem szerint nem releváns tényező, mivel a nemzeti jog szempontjából családtagnak számít.⁷⁹

81. Ezért következtetésem szerint az uniós joggal, különösen a Charta 7. és 24. cikkével együttesen értelmezett EUMSZ 20. cikkel ellentétes az a nemzeti gyakorlat, amely szerint valamely tagállam illetékes hatóságai automatikusan megtagadják a kiutasítási határozat és az azt kísérő beutazási tilalom hatálya alatt álló harmadik országbeli állampolgár által a területükön való tartózkodás iránti engedélyre vonatkozóan azzal a céllal benyújtott kérelmet, hogy csatlakozzanak ahhoz az uniós polgár családtagjukhoz, aki az állampolgársága szerinti tagállamban él és szabad mozgáshoz való jogát soha nem gyakorolta. A visszatérési irányelv alapján az ilyen gyakorlat nem igazolható. Ehelyett a nemzeti hatóságoknak, mielőtt a családdegysítési kérelemről szóló határozatot meghoznák, értékelniük kell a szóban forgó ügy konkrét körülményeit.

A 4. kérdés

82. A kérdést előterjesztő bíróság a visszatérési irányelvnek a beutazási tilalom visszavonásáról vagy felfüggesztéséről szóló 11. cikke (3) bekezdésének pontos értelmezését kéri. Négy konkrét kérdést terjesztett elő. Ezek között olyan kérdések szerepelnek, mint a 11. cikk (3) bekezdése harmadik és negyedik albekezdésének⁸⁰ értelmezése, valamint hogy a szóban forgó nemzeti rendelkezés, különösen a beutazási tilalom visszavonásáról vagy felfüggesztéséről szólók, összeegyeztethetők-e az uniós joggal.⁸¹

⁷⁶ A harmadik országbeli állampolgárnak az uniós polgár gyermekével való szülői viszonya önmagában nem elég, lásd: 2012. december 6-i O és társai ítélet, C-356/11 és C-357/11, EU:C:2012:776, 50–52. pont. Lásd még: 2017. május 10-i Chavez-Vilchez és társai ítélet, C-133/15, EU:C:2017:354, 71. pont.

⁷⁷ Lásd: 2013. május 8-i Ymeraga és társai ítélet, C-87/12, EU:C:2013:291, 39. pont.

⁷⁸ 2017. május 10-i Chavez-Vilchez és társai ítélet, C-133/15, EU:C:2017:354, 69. pont.

⁷⁹ 2012. december 6-i O és társai ítélet, C-356/11 és C-357/11, EU:C:2012:776, 55. pont.

⁸⁰ Lásd a fenti 14. pontot.

⁸¹ Lásd a 18. és 19. pontot.

83. Először is néhány általános észrevételt tennék azokra a beutazási tilalmakra vonatkozóan, amelyek a negyedik kérdés lényegét képezik. A nemzeti szabályok értelmében a beutazási tilalom az értesítés napjától alkalmazandó, nem pedig attól az időponttól, amikor a harmadik országbeli állampolgár elhagyja Belgium területét. Azonban a Bíróság kimondta, hogy az ilyen tilalom a kiutasítási határozat kiegészítésére irányul.⁸² Azt is kimondta, hogy a beutazási tilalom időszaka csupán abban az időpontban kezdődik, amikor az érintett ténylegesen elhagyta az Unió területét.⁸³ Az érintett harmadik országbeli állampolgár jogellenes tartózkodására a kiutasítási határozat, nem pedig a beutazási tilalom vonatkozik. A nemzeti szabályok az előzetes döntéshozatalra utaló végzésben leírtak szerint nem tükrözik e tekintetben a visszatérési irányelv megszövegezését, rendszerét és célkitűzését.

84. Ezenkívül, mivel véleményem szerint a szóban forgó közigazgatási gyakorlat ellentétes az EUMSZ 20. cikkel, úgy vélem, hogy a beutazási tilalomra vonatkozó szabályok az említett rendelkezés céljából elvégzendő értékelés szempontjából nem relevánsak, mivel a családegyesítési kérelmeket érdemben el kell bírálni. Így, amennyiben az illetékes hatóságok adott esetben úgy döntenének, hogy az ilyen kérelemnek helyt lehet adni, a kérelmező immár jogszerűen tartózkodik az ország területén, és a 2. cikk (1) bekezdésénél fogva a visszatérési irányelv már nem vonatkozik rá, mivel tartózkodása az említett irányelv 3. cikkének (2) bekezdése értelmében a továbbiakban már nem minősül jogellenesnek.⁸⁴

85. Ezzel szemben, ha az említett hatóságok azt állapítják meg, hogy a kérelemnek nem lehet helyt adni, akkor a kérelmező jelenléte az ország területén továbbra is a „jogellenes tartózkodás” fogalma alá fog tartozni, és a kiutasítási határozat, valamint az azt kísérő beutazási tilalom hatálya alatt fog állni. Ekkor a releváns illetékes hatóságok feladata lesz, hogy az említett határozatot a visszatérési irányelvnek megfelelően végrehajtsák, elfogadva a szükséges intézkedéseket, például az említett irányelv 8. cikke szerinti kitoloncolásról szóló határozatot. Az ilyen határozatokra természetesen a III. fejezetben szereplő eljárási jogi biztosítékok alkalmazandók.

86. Mivel az alapeljárásokban szóban forgó ügyekben még nem került sor érdemi határozathozatalra, az ügyek megoldásához szigorú értelemben véve nem szükséges értelmezni a visszatérési irányelv 11. cikkének (3) bekezdését. Elképzelhető, hogy az említett rendelkezés egy későbbi szakaszban releváns lehet, ez azonban attól függ, hogy az illetékes hatóságok az egyes ügyek érdemi elbírálása során milyen eredményre jutnak. Ezért javaslom, hogy a Bíróság a 4. kérdést ne válaszolja meg.

Véggövetkeztetés

87. A fenti megfontolásokra tekintettel azt javaslom, hogy a Bíróság a Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (menekültügyi és bevándorlásügyi eljárások tanácsa, Belgium) által előterjesztett kérdésekre a következő választ adja:

- Az uniós joggal, különösen az Európai Unió Alapjogi Chartájának 7. és 24. cikkével együttesen értelmezett EUMSZ 20. cikkel ellentétes az a nemzeti gyakorlat, amely szerint valamely tagállam illetékes hatóságai automatikusan megtagadják a kiutasítási határozat és azt kísérő beutazási tilalom hatálya alatt álló harmadik országbeli állampolgár által a területükön való tartózkodás iránti engedélyre vonatkozóan azzal a céllal benyújtott kérelmet, hogy csatlakozzanak ahhoz az uniós polgár családtagjukhoz, aki az állampolgársága szerinti tagállamban él és szabad mozgáshoz való jogát soha nem gyakorolta.

⁸² 2017. július 26-i Ouhrami ítélet, C-225/16, EU:C:2017:590, 45. és 51. pont.

⁸³ 2017. július 26-i Ouhrami ítélet, C-225/16, EU:C:2017:590, 53. pont.

⁸⁴ A családegyesítési kérelmekkel foglalkozó illetékes hatóság és a bevándorlási szabályok betartásáért felelős illetékes hatóság nem feltétlenül ugyanaz. Ugyanígy, mindebből nem következik, hogy a sikeres családegyesítési kérelem egy korábbi kiutasítási határozatot érvénytelenné tenne vagy más módon visszavonná azt. Az érintett személy bevándorló jogállását, a releváns nemzeti szabályoknak megfelelően, esetleg külön közigazgatási eljárásban kell rendezni.

- A harmadik országok illegálisan [helyesen: jogellenesen] tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról szóló, 2008. december 16-i 2008/115/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv alapján az ilyen gyakorlat nem igazolható.
- Ehelyett ilyen esetben a nemzeti hatóságoknak, mielőtt a családegyesítési kérelemről szóló határozatot meghoznák, értékelniük kell a szóban forgó ügy konkrét körülményeit.