

ACTA UNIVERSITATIS SZEGEDIENSIS

ACTA JURIDICA ET POLITICA

Tomus LXX.

Fasc. 2.

BLUTMAN LÁSZLÓ

**Uniós polgárok és egyenlő bánásmód:
a szociális jogok határai**



SZEGED
2007

Edit

Comissio Scientiae Studiorum Facultatis Scientiarum Politicarum et Juridicarum
Universitatis Szegediensis

ATTILA BADÓ, ELEMÉR BALOGH, LÁSZLÓ BLUTMAN, PÁL BOBVOS,
LÁSZLÓ BODNÁR, ERVIN CSÉKA, JÓZSEF HAJDÚ, MÁRIA HOMOKI-
NAGY, ÉVA JAKAB, JENŐ KALTENBACH, TAMÁS KATONA, JÁNOS
MARTONYI, IMRE MOLNÁR, FERENC NAGY, PÉTER PACZOLAY, BÉLA
POKOL, JÓZSEF RUSZOLY, IMRE SZABÓ,
LÁSZLÓ TRÓCSÁNYI

Redigit
KÁROLY TÓTH

Nota
Acta Jur. et Pol. Szeged

Kiadja

a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának
tudományos bizottsága

BADÓ ATTILA, BALOGH ELEMÉR, BLUTMAN LÁSZLÓ, BOBVOS PÁL,
BODNÁR LÁSZLÓ, CSÉKA ERVIN, HAJDÚ JÓZSEF, HOMOKI-NAGY
MÁRIA, JAKAB ÉVA, KALTENBACH JENŐ, KATONA TAMÁS,
MARTONYI JÁNOS, MOLNÁR IMRE, NAGY FERENC, PACZOLAY PÉTER,
POKOL BÉLA, RUSZOLY JÓZSEF, SZABÓ IMRE,
TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ

Szerkeszti
TÓTH KÁROLY

Kiadványunk rövidítése
Acta Jur. et Pol. Szeged

ISSN 0324–6523 Acta Univ.
ISSN 0563–0606 Acta Jur.

A szabad mozgáshoz való jog jelentős átalakuláson ment át az utóbbi években. A korábbi szabályozás, mely elsősorban a gazdasági tevékenységet folytató közösségi állampolgároknak biztosította a szabad mozgást, általánossá vált, és az uniós polgárság legjelentősebb eleme lett. Az uniós polgárok szabad mozgásának alapja az Európai Közösség alapításáról szóló szerződés (Róma, 1957 – a továbbiakban: EKSZ) 18. cikk (1) bekezdése: „Az e szerződésben és a végrehajtására hozott intézkedésekben megállapított korlátozásokkal és feltételekkel minden uniós polgárnak joga van a tagállamok területén való szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz.” A *Baumbast* ügy óta tudjuk, hogy ez a rendelkezés közvetlen hatályú, és önálló jogalapot biztosít ahhoz, hogy az uniós polgárok szabadon mozogjanak más tagállamban is.¹ Ez csak feltételekkel történhet, amire a rendelkezés is utal. Éppen e feltételek léte vetett erős kétséget arra, hogy a cikk közvetlen hatállyal bírhat-e. Az Európai Bíróság sikerrel elkerülte az állásfoglalást olyan nagy jelentőségű ügyekben, mint a *Wijsenbeek* vagy *Martínez Sala*.² Végül a *Baumbast* ügyben követte *Cosmas* főtanácsnokot, aki korábban, a *Wijsenbeek* ügyben is, erőteljesen érvelt a rendelkezés közvetlen hatálya mellett. Eszerint a 18. cikkben foglalt jog érvényesülésének nem feltétele, hogy a Közösség további szabályokkal konkretizálja annak elemeit, hanem a további közösségi szabályozás mindössze az érvényesülés korlátait szabhatja meg, anélkül, hogy a jogot lényegétől megfosztaná. Ezt a koncepcionális váltást alapozta meg a *Baumbast*-döntés.³ Ebből közvetlenül következik a Bíróság azon, másik, de későbbi megállapítása, hogy „az uniós polgárság célja, hogy a tagállamok állampolgárainak alapvető jogállása legyen.”⁴

Az uniós polgár szabad mozgáshoz való joga természetesen nem abszolút jog. Ennek konkrét feltételeit, korlátait, legnagyobbbrészt a 2004/38/EK irányelvben (a továbbiakban: Irányelv)⁵ találjuk meg, mely felváltotta az addigi, nehezen átlátható, bonyolult jogszabályrendszert, átvéve ugyanakkor a régi szabályok nagy részét. Így ez a jogszabály a szerződéses rendelkezés egyfajta általános, végrehajto szabályának is tekinthető, és az egyik legfontosabb forrását jelenti a szabad mozgáshoz való jog feltételeinek. Ugyanakkor a 18. cikk érvényesülését, joghatásait, hatókörét más közösségi jogi normák is befolyásolhatják. Azonban a másodlagos szabályozás nem a szabad mozgáshoz való jog kereteit tölti ki, nem a jog tartalmát határozza

¹ C-413/99 *Baumbast and R v Secretary of State for the Home Department* [2002] ECR I-7091.

² C-85/96 *María Martínez Sala v Freistaat Bayern* [1998] ECR I-2691.

³ A *Baumbast*-ügy jelentőségéről lásd pl. DOUGAN, M.: The constitutional dimension to the case law on Union citizenship. 31 *European Law Review* (2006) 613. p.

⁴ C-184/99 *Rudy Grzelczyk v Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve* [2001] ECR I-6193, 31. pont.

⁵ Általános ismertetését adja magyar nyelven ASZTALOS Zs.: Új irányelv az uniós polgárok és családtagjaik szabad mozgásáról. *Európai Tükör* IX. évfolyam 7. szám (2004) 99–106. p.

meg, hanem pusztán egy már létező, autonóm jog érvényesülését korlátozza.⁶ Így elvileg felmerülhet a másodlagos szabályozás és a 18. cikk konfliktusa is.

A 18. cikkben foglalt jog autonóm jellegét a *Baumbast* ügy további elemmel is gazdagította, a közvetlen hatály deklarálásán túl. Itt részben az volt a probléma, hogy az Egyesült Királyságban tartózkodási jogot gyakorolni kívánó német állampolgárságú peres félnek, a betegségbiztosítása nem fedezte az Egyesült Királyságban a sürgősségi betegellátást, noha a másodlagos jogszabályok a tartózkodási jog gyakorlásához ezt a feltételt megkívánták.⁷ A Bíróság szerint, azonban a konkrét ügyben az arányosság elvét sértheti e feltétel alkalmazása: „... az említett korlátozásokat és feltételeket, a közösségi jog által emelt korlátozásokat tiszteletben tartva és e jog általános elveivel, különösen az arányosság elvével összhangban kell alkalmazni. Ez azt jelenti, hogy az e tekintetben hozott nemzeti intézkedéseknek az elérni kívánt célnak megfelelőeknek és szükségeseknek kell lenniük...”⁸ Ezt figyelembe véve, „e körülmények között a peres felet az EKSZ 18. cikkének (1) bekezdése alapján megillető tartózkodási jog megvonása a 90/364 irányelv⁹ rendelkezései alapján, azzal az indokkal, hogy egészségbiztosítása nem fedezi a fogadó tagállamban végrehajtott sürgősségi kezeléseket, az említett jog gyakorlásába történő aránytalan beavatkozásnak minősül.”¹⁰

Mivel a másodlagos jogszabályok nem a jog tartalmi elemeit határozzák meg, hanem csak annak korlátozásait tartalmazzák, így azok szorosan értelmezendők,¹¹ és ütköztethetők a közösségi jog más elveivel, sőt elvileg magával a 18. cikkben foglalt joggal is. Az arányosság problémája ugyancsak felmerül a másodlagos közösségi jog által támasztott más feltételek esetében is, így a kielégítő anyagi fedezet követelményének alkalmazása során. A Bíróság álláspontja az, hogy az arányosság elvének itt is érvényesülnie kell.¹²

⁶ Lásd e tekintetben L. BLUTMAN: Union citizens, free movement and self-sufficiency. *Acta Jur. et Pol.* Széged, Tom. LXIX. Fasc. 6. (2007), 98–99. p., HAILBRONNER, K.: Union citizenship and access to social benefits. 42 *Common Market Law Review* (2005) 1245: p., különösen 1254–1257. p.; KOKOTT, J.: EU citizenship – citoyens sans frontières? Durham European Law Institute, *European Law Lecture* 2005; online forrás: www.dur.ac.uk/resources/deli/annuallecture/2005_DELI_Lecture.pdf, 2. p.; és MATHER, J.D.: The Court of Justice and the European Citizen. *European Law Journal* Vol. 11 (2005), 723. p., különösen 728–732. p.

⁷ Lásd a hatályát vesztett, a tartózkodási jogról szóló 90/364/EGK irányelv 1. cikkét. Az ezt felváltó 2004/38/EK irányelv 7. cikk (1) bekezdésének b. pontja hasonló rendelkezést tartalmaz.

⁸ C-413/99 *Baumbast and R v Secretary of State for the Home Department* [2002] ECR I-7091, 91. pont.

⁹ Lásd a 90/364/EGK irányelvet a tartózkodási jogról, melyet hatályon kívül helyezett, de a rendelkezéseit lényegében átvette, az azt felváltó 2004/38/EK irányelv.

¹⁰ C-413/99 *Baumbast and R v Secretary of State for the Home Department* [2002] ECR I-7091, 93. pont.

¹¹ Lásd pl. C-482/01 és C-493/01 *Orfanopoulos és Oliveri* [2004] ECR I-5257, 65. pont.

¹² C-456/02 *Michel Trojani v Centre public d'aide sociale de Bruxelles (CPAS)* [2004] ECR I-7573, 34. és 36. pont, C-200/02 *Kunqian Catherine Zhu és Man Lavette Chen v Secretary of State for the Home Department* [2004] ECR I-9925, 33. pont. Természetesen az arányosság elve érvényesül a szabad mozgást közvetetten akadályozó, a tagállami szabályozásban fellelhető jogi korlátozások al-

A szabad mozgáshoz való jog tartalma és az egyenlő bánásmód követelménye

Az uniói polgárok szabad mozgásához való jog, mint autonóm jog tartalma, és a kapcsolódó joghatások nehezen határozhatók meg. A nehézségek abból adódnak, hogy a jog általános tartalmát, azaz a szabad mozgást, beláthatatlan fajtájú és számú akadály gátolhatja, melyek megjelenhetnek a legkülönbözőbb tagállami jogszabályok vagy intézkedések formájában. Ezeknél az akadályoknál mindig lényeges az, hogy milyen mértékben akadályozzák a szabad mozgást, és kiküszöbölésük szükséges-e a jog érvényesülése szempontjából, vagy olyan tényezőről van szó, mely a jog érvényesülését alapvetően nem érinti.¹³ A kérdés az, hogy hol húzódnak a szabad mozgáshoz való jog határai, mi minősíthető akadálnak, és mi minősíthető elég közvetlen akadálnak e szempontból. Mindez alapvetően mérlegelés kérdése. A munkavállalók tekintetében e mérlegelést megkönnyítette az, hogy a mindmáig hatályos, a munkavállalók Közösségen belüli szabad mozgásáról szóló 1612/68/EGK rendelet meglehetősen részletességgel rögzítette, hogy milyen érvényesülési feltételei és követelményei vannak a munkavállalók szabad mozgáshoz való jogának.¹⁴

A munkavállalók szabad mozgását biztosító jogok értelmezése nyilvánvalóan modellként szolgált és szolgálhat más gazdasági, vagy nem gazdasági szereplők jogainak meghatározásához is, azonban tény, hogy az uniói polgárok általános mozgásszabadságánál, viszont nincs olyan másodlagos közösségi norma, mely ezt legalább annyira konkrétan behatárolná, mint a hivatkozott rendelet a munkavállalók esetében. Nem véletlenül írta *Geelhoed* főtanácsnok a *Baumbast* ügyben letett indítványában: „véleményem szerint világos, hogy a 18. cikknek vannak ugyan határozott joghatásai, de ezek kiterjedése és hatóköre egyelőre nem világos.”¹⁵

kalmazásánál is. Erre kitűnő példa a *D'Hoop* ügy, ahol Belgiumban a hatóságok elutasították egy belga állampolgárságú diáknak, pályakezdők munkanélküli ellátására vonatkozó kérelmét, mivel Franciaországban végezte középiskolai tanulmányait. A Bíróság a belga korlátozás célját legitimnek, a közérdek által igazoltnak ismerte el, amennyiben az állam biztosítani kívánja a juttatásban részesülők és a belga munkaerőpiac közötti valós kapcsolat fennállását. De az ezt szolgáló egyedüli szabályozási feltétel, mely a tanulmányok helyét megszorította a jogosultság fennállása szempontjából, már aránytalan volt e cél eléréséhez. Az arányosság elvére nézve lásd még DOUGAN, *supra* (3), 613. p.

¹³ A gyakorlatban a kérdés olyan formában merül fel, hogy például csorbítja-e (munkavállalók tekintetében) a szabad mozgást, ha a vasúti kedvezmények, mint szociális juttatások nem terjednek ki egy külföldi munkavállaló özvegyére, 32-75 Anita Cristini v Société nationale des chemins de fer français [1975] ECR 1085, vagy ha a gyermekszületések számát elősegítő, állami népességgazdasági megfontolásból nyújtott, kamatmentes születési kölcsönt nem biztosítják a külföldi vendégmunkásnak, 65/81 F. Reina és L. Reina v Landeskreditbank Baden-Württemberg [1982] ECR 0033.

¹⁴ LUKÁCS É.: Az európai közösségi jog hatása a szociális norma alkotásra. Online forrás: <http://www.szmm.gov.hu/main.php?folderID=872&articleID=6206&ctag=articlelist&iid=1>

¹⁵ C-413/99 *Baumbast* és R v Secretary of State for the Home Department [2002] ECR I-7091, per AG, 63. pont.

Különösen így van ez abban a kérdésben, hogy a szociális juttatások mennyiben illetik meg az adott tagállamban tartózkodási joggal rendelkező külföldi uniós polgárt. A szabad mozgáshoz való jog legkényesebb kérdéséről van szó, hiszen a szociális ellátások rendszerének fenntartása jelentős kiadásokat jelent a tagállamok számára, melyeket eredendően, és alapvetően nem külföldieknek építettek ki. Ugyanakkor a szociális ellátás különbségei az egyes tagállamok között (a feltételeket és a mértéket tekintve), önmagukban is ösztönözhetik a tagállamok közötti gazdasági, vagy nem gazdasági célú migrációt.¹⁶

A szociális ellátásra vonatkozó korlátok kifejezetten megjelennek a másodlagos jogi normákban. A 2004/38/EK irányelv a szabad mozgás általános feltételeként írja elő, hogy a tartózkodási jog megszerzése akkor lehetséges, ha a külföldi uniós polgárok elegendő forrásokkal rendelkeznek önmaguk és családtagjaik számára ahhoz, hogy ne jelentsenek terhet a fogadó tagállam szociális segítségnyújtási rendszerére tartózkodásuk időtartama alatt, és a fogadó tagállamban teljes körű egészségbiztosítással rendelkeznek [I. preambulum (10) és (16) bekezdés; 7 cikk (1) bekezdés b. és c. pont; 12. cikk (2) bekezdés, 13. cikk (2) bekezdés és 14. cikk (1) bekezdés]. Ez alól csak a munkavállalók és a vállalkozók kivételek, valamint azok, akik állandó (huzamos) tartózkodási jogot szereztek. Bár a Bíróság még nem értelmezte ezeket a feltételeket (az irányelv 2006. április 30-án váltotta fel, a hasonló feltételeket előíró korábbi szabályozást), a *Baumbast* ügy nyomán nincs sok kétség, hogy az arányosság elve szerepet fog játszani ezen feltételek alkalmazásában.

A Bíróság a 18. cikk értelmezése során, a szociális jogosultságok körének körberajzolásánál, némi habozás után, követte a gazdasági szereplők egyes csoportjainak szabad mozgásánál korábban kialakult megoldásokat. Ezek jellegzetes eleme a szabad mozgáshoz való jog és az állampolgárságon alapuló hátrányos megkülönböztetés együttes alkalmazása, például a munkavállalóknál a vonatkozó 1612/68. rendelet 7. cikk (2) bekezdése szerint, „[valamely tagállamnak egy másik tagállam területén foglalkoztatott állampolgára] a hazai munkavállalókkal azonos szociális és adókedvezményeket élvez.”

Az *Even* ügyben a Bíróság ezt elvi szinten tovább tágitotta: „azok a kedvezmények, amelyeket e rendelet kiterjeszt a többi tagállam állampolgárára, átfognak minden olyan kedvezményt, akár munkaszerződéshez kapcsolódik, akár nem, *amelyet a hazai munkavállalóknak általános jelleggel biztosítanak*, elsősorban objektív munkavállalói minőségük alapján, vagy azon egyszerű tény miatt, hogy nemzeti területen van a tartózkodási helyük, és amelynek a többi tagállam munkavállaló állampolgárára történő kiterjesztése a Közösségen belüli mozgásuk megkönnyítésére alkalmas”.¹⁷

¹⁶ Lásd pl. HAILBRONNER, *supra* (6), különösen 1247–1253. p. Áttekintést ad REICH, N.: The constitutional relevance of citizenship and free movement in an enlarged Union. 11 *European Law Journal* (2005) 675. p.

¹⁷ 207/78 Gilbert *Even* v Office national des pensions pour travailleurs salariés (ONPTS) [1979] ECR 2019, 22. pont, (hasonlóan pl. 65/81 F. Reina és L. Reina v Landeskreditbank Baden-

Az állampolgárságon alapuló hátrányos megkülönböztetés tilalmának érvényesítése, a megoldás lényegi eleme, és azt a felfogást tükrözi, hogy a hazai munkavállalókhöz képest hátrányosabb bánásmód (akár a szociális juttatások területén is) visszatarthatja a külföldi munkavállalót szabad mozgáshoz való jogának gyakorlásától, azaz a jog tényleges akadályát képezi. De a személyek más csoportjainak szabad mozgásánál, például a szolgáltatások kedvezményezettjeinél, a klasszikussá vált *Cowan* ügyben, ugyancsak lényeges szerepet játszott az állampolgárságon alapuló hátrányos megkülönböztetés kiküszöbölése.¹⁸

Ezek alapján adódott a Bíróság számára, hogy a szabad mozgás általános jogát biztosító 18. cikket, és az EKSZ, állampolgárságon alapuló hátrányos megkülönböztetés tilalmát tartalmazó 12. cikkét¹⁹ összekösse, és együtt alkalmazza a szociális juttatásokat igénybe venni kívánó külföldiek tekintetében.²⁰ *Az állampolgárságon alapuló hátrányos megkülönböztetés tilalmán keresztül, a szabad mozgáshoz való jog érvényesülésének feltételeként jelenhet meg minden olyan szociális előny, melyet egyébként a fogadó állam közvetve vagy közvetlenül, elsősorban vagy kizárólag a saját állampolgárainak biztosít.* A két rendelkezés kombinálásával olyan veszélyes elegy keletkezett, melynek hatásai nehezen határolhatóak be.

Elvi szinten a hátrányos megkülönböztetés tilalma csak néhány alapvető, sokszor hangoztatott jogtételből áll. A Bíróság számtalanszor kifejtette, hogy a hátrányos megkülönböztetés tilalma csak azon élethelyzetekben alkalmazható, amely az EKSZ, szélesebben véve a közösségi jog, hatálya alá tartozik *ratione materiae*.²¹ A személyek szabad mozgása a tagállamok területén, mint alapvető szabadság, egyértelműen a közösségi jog hatókörébe esik, így az állampolgárságon alapuló hátrányos megkülönböztetés tilalma általában alkalmazandó az e körben megvalósuló élethelyzetekre.²² A megkülönböztetés tilalma tartalmilag azt jelenti, hogy azonos helyzetben lévő személyekkel azonos módon kell bánni, rájuk azonos szabályokat kell alkalmazni.²³ Megkülönböztetés lehetséges, ha ez specifikus közösségi jogi normán alapul, vagy ilyen megkülönböztetés lehetőségéről közösségi jogi norma

Württemberg [1982] ECR 0033, 12. pont, C-57/96 H. Meints v Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij [1997] ECR I-6689, 39. pont), lásd BLUTMAN L.: *A belső piac joga az Európai Unióban*. Szeged, 2005. 68–69. p.

¹⁸ 186/87 Ian William Cowan v Trésor public [1989] ECR 0195.

¹⁹ „E szerződés alkalmazási körében és az abban foglalt különös rendelkezések sérelme nélkül, tilos az állampolgárság alapján történő bármely megkülönböztetés.”

²⁰ Először a *Martínez Sala* ügyben, C-85/96 María Martínez Sala v Freistaat Bayern [1998] ECR I-2691, 63. pont, de l. ugyancsak C-456/02 Michel Trojani v Centre public d'aide sociale de Bruxelles (CPAS) [2004] ECR I-7573, 43. pont.

²¹ 186/87 Ian William Cowan v Trésor public [1989] ECR 0195, 14-20. pont, C-224/98 Marie-Nathalie D'Hoop v Office national de l'emploi [2002] ECR I-6191, 28. pont; C-148/02 Carlos Garcia Avello v Belgium [2003] ECR I-11613, 31. pont.

²² C-224/98 Marie-Nathalie D'Hoop v Office national de l'emploi [2002] ECR I-6191, 29. pont, C-274/96 Bickel and Franz [1998] ECR I-7637, 15. és 16. pont.

²³ C-148/02 Carlos Garcia Avello v Belgium [2003] ECR I-11613, 31. pont, C-184/99 Rudy Grzelczyk v Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve [2001] ECR I-6193, 31. pont.

kifejezetten rendelkezik.²⁴ Ugyanakkor lényeges, hogy a megkülönböztetés „állampolgárságtól független, objektív kritériumok” alapján történjen, és a megkülönböztetés, mint intézkedés arányos legyen az ezt tartalmazó jogi norma céljával.²⁵

A Bíróság az EKSZ 18. és 12. cikkének együttes alkalmazásával, az előbbi elvekből kiindulva, jelentősen kitágította az uniós polgárok szabad mozgáshoz való jogát számos olyan szociális juttatással, mely eredendően a külföldieket nem, vagy csak korlátozottan illette meg. A Bíróság álláspontja, jogtechnikailag nem feltétlenül aggálytalan. Kiindulásképpen a *Grzelczyk* ügyet érdemes újraolvasni.

A Grzelczyk-ügy

A *Grzelczyk* ügyben, egy Belgiumban tanuló francia állampolgárságú hallgató esetről volt szó. Előzőleg sikerült létfenntartásáról saját magának gondoskodni, de tanulmányai negyedik évében kérelmet nyújtott be minimális megélhetési támogatás (minimex) iránt.²⁶ A jogvita lényege abban állt, hogy a belga hatóságok e támogatást megtagadták tőle, mivel külföldi diák volt. A 93/96/EK irányelv 1. cikke alapján egy diáknak egy másik államban akkor van tartózkodási joga, amennyiben nyilatkozattal igazolja, hogy kielégítő anyagi fedezettel rendelkezik, és van teljes körű betegségbiztosítása.²⁷ E feltételeknek a tartózkodás ideje alatt végig fenn kell állnia. Ráadásul az irányelv 3. cikke szerint a diákok nem jogosultak a fogadó tagállam által nyújtott olyan ösztöndíjra, mely a megélhetési költségek fedezését szolgálja. Belgiumnak ez alapján az volt az álláspontja, hogy Rudy Grzelczyket nem-hogy a minimex nem illeti meg, de a tartózkodás jogalapja is megszűnt, mert nem rendelkezik immár kielégítő anyagi fedezettel.

Az ügy által felvetett probléma általános, és felmerül minden olyan esetben, amikor egy másik tagállamban való tartózkodás feltétele az, hogy az uniós polgár kielégítő anyagi fedezettel rendelkezzen, de egy idő után a külföldi szociális támogatásért folyamodik, mert megélhetési forrásai kimerültek. Egy ilyen kérelem ugyanis önmagában bizonyítja azt, hogy a külföldi nem felel meg a tartózkodás jogának gyakorlásához szükséges feltételeknek, és teherré válik a fogadó tagállam szociális ellátó rendszere számára. A Bíróság végkövetkeztetése szemben állt Belgiuméval. A Bíróság érvelésének lényege a következő volt:

²⁴ C-184/99 Rudy Grzelczyk v Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve [2001] ECR I-6193, 31. pont, C-224/98 Marie-Nathalie D'Hoop v Office national de l'emploi [2002] ECR I-6191, 28. pont, 186/87 Ian William Cowan v Trésor public [1989] ECR 0195, 14. pont.

²⁵ C-237/94 John O' Flynn v Adjudication Officer [1996] ECR I-2617, 19. pont, C-15/96 Kalliope Schöning-Kougebetopoulou v Freie und Hansestadt Hamburg [1998] ECR I-0047, 21. pont.

²⁶ C-184/99 Rudy Grzelczyk v Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve [2001] ECR I-6193.

²⁷ Az irányelv azóta hatályát veszítette, az ezt felváltó 2004/38/EK irányelv 7. cikk (1) bekezdésének c. pontja lényegileg azonos rendelkezést tartalmaz.

- (a) az irányelv kizárja ugyan a szociális (létfenntartáshoz szükséges) ösztöndíjat, de nem zárja ki egyéb szociális kedvezmény nyújtását, mint amilyen a minimex, így ez nem lehet akadály a minimex folyósításának;
- (b) Grzelczyk, mint egy másik tagállamban tartózkodó uniós polgár, jogosult arra, hogy azonos bánásmódban részesüljön a belga állampolgárokkal minden, az EKSZ tárgyi hatálya alá eső kérdésben;
- (c) az irányelv preambulumának (6) bekezdése szerint nem válhat a külföldi diák *indokolatlan* teherre a fogadó tagállam szociális ellátó rendszere számára, amiből az következik, hogy az irányelv elismer a fogadó állam és a jogszerűen az állam területén tartózkodó külföldi diákok között bizonyos mértékű pénzügyi szolidaritást (amikor még nem ésszerűtlen a teher), ez a szolidaritás különösen indokolt akkor, amikor a diák pénzügyi nehézségei átmenetiek;
- (d) az ügyben előforduló élethelyzet az EKSZ tárgyi hatálya alá tartozik, így az állampolgárságon alapuló hátrányos megkülönböztetés tilalmát tartalmazó 12. cikk alkalmazandó, tehát a francia diák a belga diákokkal azonos módon jogosult a minimex-re, így a támogatás folyósításának megszorító feltételei, melyek Grzelczyket kizárták a juttatásból, szemben állnak a közösségi joggal.

A Bíróság e döntésével némileg felülírta saját, vonatkozó esetjogát. Ami aggályként merülhet fel, az egyrészt annak értelmezése, hogy mi tartozik az EKSZ tárgyi hatálya alá, másrészt a 93/96. irányelv 4. cikkében foglalt feltétel megkerülése, mely úgy szól, hogy „a tartózkodási jog addig marad fenn, amíg a jog kedvezményezettjei teljesítik az 1. cikkben megállapított feltételeket.”

A kizáró feltétel kezelése

A 93/96. irányelv 3. cikkét a Bíróság megszorítóan értelmezte, és a szociális ösztöndíjat szembeállította az egyéb szociális juttatásokkal, azzal, hogy az előző valóban nem jár, de más típusú szociális juttatás járhat. Azonban az irányelv szövegéből egyértelműen következne az, hogy az egyéb szociális juttatások nyújtásának is akadály van. Az irányelv 1. cikke szerint, ugyanis azért kell a szükséges anyagi fedezet rendelkezni a diákoknak, „hogy ne váljanak *teherre* a fogadó tagállam szociális támogatási rendszere számára tartózkodási idejük alatt...” (*Kiemelés – B. L.*). Itt a teher fogalma mindenfajta jelző, azaz minősítés nélkül szerepel, és következtetésként kizár minden szociális juttatást, mivel a szociális juttatás „teher” a szociális ellátórendszernek. Szociális juttatás híján, azaz kielégítő anyagi fedezet híján, így bekövetkezne az irányelv 4. cikkében foglalt esete a tartózkodási jog megszűnésének.

A Bíróság azonban nem ebből indult ki, hanem a preambulum (6) bekezdéséből, ahol „*indokolatlan teher*” kifejezés szerepel. Ebből pedig az következtethető, hogy a diák lehet „nem indokolatlan teher” a fogadó állam szociális ellátó rendszerére, ami nem feltétlenül zárja ki a szociális juttatásokra való esetleges jogosultsá-

got, és ebben – a Bíróság szerint – a tagállamok és a külföldi, uniós polgársággal rendelkező diák pénzügyi szolidaritását látta megnyilvánulni, különösen akkor, ha a rászorultság csak átmeneti.²⁸

A Bíróság sajátos értelmezési módszere zavarba ejtő: amennyiben ellentétes következtetésekre ad okot az 1. cikkben foglalt „teher” kifejezés, a preambulum (6) bekezdésében foglalt „indokolatlan teher” fogalommal szemben, miért nem a jogszabály operatív rendelkezését részesítette előnyben a preambulum szövegével szemben? Különösen érdemes ezt azért is kiemelni, mert az irányelv 4. cikke szerint a tartózkodási jog megszűnése az 1. cikkben foglalt feltételek megszűnéséhez, és nem a preambulumban foglaltakhoz kötött.²⁹ Az értelmezési módszer alkalmazásának indokaival azonban az ítélet adós marad.

Az ítélet alapján, az irányelv 4. cikke lényegében alkalmazhatatlanná válik, ami a kielégítő anyagi fedezet fennállását illeti. Mivel a tagállamnak rendkívüli nehézségeket okozhat azt bizonyítani, hogy egy külföldi, uniós polgársággal rendelkező diák *indokolatlan* terhet jelent a szociális ellátórendszerére, nem tudja kivédeni a szociális juttatásokra vonatkozó igényeket, az EKSZ 12. és 18. cikkének hatásai miatt. A Bíróság ugyan sugallta, hogy különösen az átmeneti pénzügyi nehézségeknél lép be a pénzügyi szolidaritás, de ennek a megállapításnak most nem látszik nagy jelentősége, illetve erre a jövőbeni esetjog adhat választ.³⁰ Ha a szociális juttatásokra vonatkozó igényeket nem lehet kizárni, akkor a kielégítő anyagi fedezet hiánya is nehezen bizonyítható a 4. cikk alkalmazása szempontjából.

²⁸ A Bíróság e megállapítását követték a főtanácsnokok is, pl. *Geelhoed*, I. C-413/01 Franca Ninni-Orasche v Bundesminister für Wissenschaft, Verkehr und Kunst [2003] ECR I-13187, per AG, 78. pont és C-209/03 *The Queen ex parte Dany Bidar v London Borough of Ealing Secretary of State for Education* [2005] ECR I-2119, per AG, 24. pont; illetve *Ruiz-Jarabo Colomer*, I. C-138/02 Brian Francis Collins v Secretary of State for Work and Pensions [2004] ECR I-2703, per AG, 68. pont; és *Jacobs*, I. C-147/03 Bizottság v Ausztria [2005] ECR I-5969, per AG, 53. pont; és maga a Bíróság is megerősítette C-209/03 *The Queen ex parte Dany Bidar v London Borough of Ealing Secretary of State for Education* [2005] ECR I-2119, 56. pont.

²⁹ Az új, 2004/38 irányelv érdekes képet mutat ebből a szempontból. Az irányelv, például az angol, francia, vagy olasz nyelvű változatában, a preambulum (10) és (16) bekezdése, valamint az első három hónapon belüli tartózkodási jog jogosultjaira vonatkozóan, a 14. cikk (1) bekezdése, az *indokolatlan teher* kifejezést használja (*unreasonable burden, une charge déraisonnable, un onere eccessivo, una carga excesiva*). Ezzel szemben ilyen jelző nélkül, önmagában áll a teher kifejezés a három hónapot meghaladó tartózkodás jogosultjai közül az általános jogosultakra, I. 7. cikk (1) bekezdés b. pont, a diákokra, I. 7. cikk (1) bekezdés c. pont, valamint az eredeti jogosult kiesése után, a maradó, járulékos jogosult családtagokra, I. 12. cikk (2) bekezdés és 13. cikk (2) bekezdés. A magyar nyelvű változat ezektől abban tér el, hogy a három hónapot meghaladó tartózkodás jogosultjai közül az általános jogosultakra, I. 7. cikk (1) bekezdés b. pontjában, az „indokolatlan teher” kifejezés szerepel.

³⁰ Az uniós polgárok jogairól és a szolidaritásról lásd még NEWDICK, C.: Citizenship, free movement and health care: cementing individual rights by corroding social solidarity. 43 *Common Market Law Review* (2006), 1645. p., különösen 1646–1648. p. Szintén lásd KOKOTT, *supra* (6), különösen 7–8. p., HAILBRONNER, K.: The EU Directive on Free movement and Access to Social Benefits. CESifo DICE Report 4/2006., online forrás: www.cesifo-group.de/DocCIDL/dicereport406-forum2.pdf

A 4. cikk szövegének alkalmazásánál mutatkozik egy további nehézség, ami akár jogalkotási problémának is minősíthető. Az irányelv 1. cikke, szó szerint ugyanis nem azt követeli meg, hogy kielégítő anyagi fedezete legyen a diáknak, hanem azt, hogy erre nézve nyilatkozatot adjon, vagy azt másként bizonyítsa. Ezzel az irányelv összekeveri az anyagi jogi értelemben vett feltétel fennálltát, a bizonyítás módjával. A 4. cikk alkalmazása szempontjából, tehát nem az lesz a feltétel, hogy legyen kielégítő anyagi fedezet, hanem az, hogy ezt nyilatkozattal vagy egyéb más alkalmas módon a jogállás megszerzésekor bizonyítsa. Erre a problémára utal a Bíróság ítéletének 45. pontja: „emellett egy diák pénzügyi helyzete az idők során tőle független okokból is megváltozhat. Nyilatkozata helytállósága tehát csak annak elkészítésekor értékelhető”. Ebből nem következik egyéb, mint az, hogy a nyilatkozattétel időpontjában lehet vizsgálni a feltétel beálltát, és a nyilatkozattevő jóhiszeműségét, utána viszont már nem, hiszen a nyilatkozattal az 1. cikkben foglalt feltételt teljesítette. Ez ugyan szoros, de lehetséges értelmezése az irányelv szövegének, ami azonban a *Grzelczyk*-ügy nyomán, és a pénzügyi szolidaritás elképzelésének tükrében valós problémává válik. A 2004/38/EK irányelv szövegezése során, azonban ezt a problémát újra kódolták az új jogszabályba azzal, hogy a régi irányelv szövegét lényegében változatlanul áttették [lásd 7. cikk (1) bekezdés c. pont].³¹

Az EKSZ alkalmazási köre – fogalmi problémák

A *Grzelczyk*-döntésnél további zavart okozhat annak értelmezése, hogy mi tartozik az EKSZ tárgyi hatálya alá.³² Ez abból a szempontból perdöntő, hogy csak olyan esetben lehet felhívni az EKSZ 12. cikkét az egyenlő bánásmódra vonatkozóan, ha az a szerződés tárgyi hatálya alá tartozik. A 12. cikk, csak ilyen esetekben teheti a szociális juttatásokat a szabad mozgáshoz való jog elemévé. A *Martínez Sala* ügyben a Bíróság a következőképpen fogalmazott: „... az Európai Unió valamely polgára, aki, mint az alapeljárás felperese is, állandó jelleggel jogszerűen tartózkodik a fogadó tagállam területén, minden a közösségi jog *ratione materiae* alkalmazási körébe eső helyzetben hivatkozhat a Szerződés 6. [jelenleg 12.] cikkére, ideértve azt a helyzetet is, amikor ez a tagállam késlelteti vagy megtagadja tőle egy olyan ellátás odaítélését, amelyet valamennyi, e tagállam területén jogszerűen tartózkodó személynek megadnak...”³³ (*Kiemelés – B. L.*)

De minek kell a szerződés tárgyi hatálya alá, vagy alkalmazási körébe esni? Mi az alkalmazási kör célterülete? A Bíróság, az ezzel kapcsolatos ügyeiben többféle, és nem egynemű vonatkoztatási alapot használ a tárgyi hatály alá eső területként: ilyen lehet a szabad mozgás és tartózkodás gyakorlásához kapcsolódó „*helyzetek*” (pl. *Martínez Sala*-ítélet, 63. pont; *Grzelczyk*-ítélet, 32. és 33. pontjai, *Bidar*-ítélet,

³¹ Lásd BLUTMAN, *supra* (6), 107–113. p.

³² Lásd erre még KOKOTT, *supra* (6), 4. p.;

³³ C-85/96 *María Martínez Sala v Freistaat Bayern* [1998] ECR I-2691, 63. pont.

32. pont); ilyen lehet „a szakmai oktatás és képzés” (Grzelczyk-ítélet, 34. pont); célterületként jöhetnek szóba bizonyos „képzési és megélhetési támogatások”, (Grzelczyk-ítélet, 35. pont, Bidar-ítélet, 30., 38., 48. pontok).³⁴ A vonatkoztatási pontok ezen kavardása zavaró, nem világos egymáshoz való viszonyuk, és eshetőlegesen egymást kizárhatják: az első egy komplex helyzet, a második egy tevékenység, a harmadik szociális juttatási forma.

Amennyiben a Grzelczyk ügy tényállásából indulunk ki, akkor a szerződés tárgyi hatálya alá tartozó területek alábbi típusai merülhet fel ennek alapján: (1) általában a szabad mozgás és tartózkodás jogának gyakorlására vonatkozó „helyzet”, melyben a peres fél uniós polgárként találta magát; vagy (2) a védett tevékenység, azaz a tanulmányok folytatása, melyet a szabad mozgás joga szolgál; vagy (3) az igénybe venni kívánt szociális támogatás, melyet a védett tevékenység további folytatásához igényel. A tét az, hogy az EKSZ 12. cikke érvényesíthető-e.

Az (1) esetet aligha tekinthetjük releváns alkalmazási körnek, hiszen ha így tennénk, akkor minden, a szabad mozgással élő uniós polgárnak, minden szempontból egyenlő elbírálást kell kapnia a fogadó állam állampolgáraival (minden, a szabad mozgás jogával élő uniós polgár ilyen „helyzetben” van, függetlenül egyéb tényezőktől). Az ítélet 32. és 33. pontjában meghatározott viszony („helyzet”) önmagában nehezen lenne tartható, mert abszurd eredményre, a 12. cikk feltétlen alkalmazásához vezetne.

Amennyiben a (3) esetet, a támogatást önmagában tekintenénk az alkalmazási kör vonatkoztatási pontjának, akkor pedig nem lenne alkalmazható az EKSZ 12. cikke, mivel a minimex belga belső jogszabály alapján, és nem a közösségi jogból eredően jár az arra jogosultaknak (kivéve a külföldi munkavállalókat, az 1612/68/EGK rendelet alapján), tehát ezen kivétellel kívül esik az EKSZ alkalmazási körén (erre hivatkozik is a belga kormány képviselője, lásd az ítélet 25. pontját).³⁵

Mindezektől függetlenül, a Bíróság érvelésének fő vonulata az, hogy összekötötte a (2) és (3) esetet, és azt az álláspontot alakította ki, hogy a minimex azért esik az EKSZ alkalmazási körébe, mert egy, az EKSZ alkalmazási körébe eső, a közösségi jog által védett tevékenység folytatását (tanulás) segíti elő egy külföldi uniós polgárnak. A Bíróság visszautal a *Brown* ügyre, ahol korábban megállapította, hogy a hallgatóknak nyújtott megélhetési és képzési támogatások a 12. cikk (akkor 7. cikk) alkalmazása szempontjából nem tartoznak ugyanezen a alkalmazási körébe. Ez a helyzet pusztán azért változott meg, mert az Európai Unióról szóló szerződés a szakmai oktatásról és képzésről szóló fejezetet megalkotta (lásd az ítélet 34–

³⁴ C-184/99 Rudy Grzelczyk v Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve [2001] ECR I-6193; C-209/03 The Queen ex parte Dany Bidar v London Borough of Ealing Secretary of State for Education [2005] ECR I-2119; C-85/96 Maria Martínez Sala v Freistaat Bayern [1998] ECR I-2691, 63. pont.

³⁵ A Bíróság azonban láthatóan pusztán az alapján tekintette a minimex-et általában véve az EKSZ alkalmazási körébe tartozónak, hogy a gazdasági szereplők egy csoportjára, a külföldi munkavállalókra, az 1612/68/EGK rendelet 7. cikk (2) bekezdés alapján kiterjedt.

35. pontját). Tehát a védett és szabályozott tevékenység miatt, közvetve kerül be az ezt eshetőlegesen elősegítő támogatás is, a szerződés tárgyi hatálya alá.

Amennyiben a (2) esetet, a védett tevékenységet, tekintjük az alkalmazási kör elsődleges vonatkoztatási pontjának, akkor minden, a szabad mozgással élő, tanulmányokat folytató uniós polgárnak, minden szempontból egyenlő elbírálást kell kapnia a fogadó állam azon állampolgáraival, akik hasonlóan, tanulmányokat folytatnak. Itt, az alkalmazási kör elsődleges területe az uniós polgár által folytatott, *védett tevékenység* (tanulás). Innen kiindulva, az alkalmazandó, az egyenlő bánásmódot előíró 12. cikk miatt, már nem számít az, hogy a minimex jellegében nem a védett tevékenységhez kötődik közvetlenül, ha az adott ügyben mégis védett tevékenység folytatását segíti elő. Tehát mindegy, hogy a peres félhez hasonlóan tanuló belga diákok, nem azért jogosultak a minimexre, mert tanulnak, hanem azért mert belga állampolgárok. A Bíróság erre kifejezetten utal is az ítélet 29. pontjában.

Ez pedig alátámasztja azt az általános tételt, hogy egy uniós polgár a fogadó állam állampolgáraival egyenlő elbánásra jogosult minden olyan körülmény vonatkozásában, mely az általa folytatott védett tevékenységet általában vagy konkrétan elősegítheti.

Az EKSZ alkalmazási körével kapcsolatos, hasonló problémákat vetett fel a *Bidar* ügy.³⁶ A francia állampolgárságú Bidar Londonban tanult. A jogvita abból adódott, hogy a megélhetési költségekhez kedvezményes diákhitel formájában nyújtandó pénzügyi támogatás iránti kérelmét elutasították a hatóságok azzal az indokkal, hogy nem telepedett le az Egyesült Királyságban, ami feltétel volt. Kifejezett kérdésként merült fel az előzetes döntéshozatali eljárás során az, hogy a diákhitel az EKSZ tárgyi hatálya alá esik-e és így alkalmazható-e az egyenlő bánásmódot biztosító 12. cikk. A Bíróság lényegileg, kicsit bővebben, megismételte az EKSZ alkalmazási körére vonatkozó, a *Grzelczyk*-ítéletben kialakított érvelést, amellyel a közösségi jog által védett tevékenységet elősegítő támogatást is bevonta az EKSZ alkalmazási körébe. Az ügynek viszont volt e tekintetben egy eleme, amelyben a Bíróság túllépett a *Grzelczyk* ügyön.

Míg ott ugyanis általános szociális juttatásról volt szó, így a Bíróság joggal mondhatta, hogy ezt nem zárja ki a 93/96/EK irányelv 3. cikke, addig a *Bidar* ügyben specifikus, diákoknak fenntartott, megélhetést szolgáló kedvezményről volt szó, diákhitel formájában, így az irányelv 3. cikke alapján a „szociális ösztöndíj” fogalma alá be lehetett sorolni. A másodlagos jogszabály tehát kifejezetten kizárta a hallgató jogosultságát e tekintetben, ezt a Bíróság hallgatólagosan el is ismerte.

A Bíróság ezt a problémát egy kevésbé meggyőző érveléssel lépte át, melyben lényegében szembeállította az EKSZ 12. cikkét, az irányelv 3. cikkével, sugallva egyben, hogy az utóbbi bizonyos helyzetekben nem alkalmazható: „Ugyanakkor a 93/96 irányelv 3. cikke nem akadályozza azt, hogy egy tagállami állampolgár, aki az EKSZ 18. cikk és a 90/364 irányelv értelmében jogszerűen tartózkodik valamely másik tagállam területén, ahol felsőfokú tanulmányokat szándékozik kezdeni vagy

³⁶ C-209/03 The Queen ex parte Dany Bidar v London Borough of Ealing Secretary of State for Education [2005] ECR I-2119.

folytatni, tartózkodása időtartama alatt az EKSZ 12. cikk első bekezdésében kimondott egyenlő bánásmód elvére hivatkozzék.” Ezzel a Bíróság lényegében arra utalt, hogy az egyenlő bánásmód követelménye törölheti az irányelvben megfogalmazott korlátot, ha a fél, a 18. cikk alapján a szabad mozgással élő uniós polgárként kívánja érvényesíteni igényét.³⁷ Ennek a megállapításnak a következményei jelenleg nem beláthatóak, hiszen így minden, a szabad mozgás korlátját képező, másodlagos jogforrásokban szereplő feltétel megkérdőjelezhető az EKSZ 18. cikkének (autonóm jog) és 12. cikkének (egyenlő bánásmód) együttes alkalmazása alapján, legalábbis, ha a fél már uniós polgárként jogszerűen tartózkodik a fogadó állam területén. Ez visszavezet a tanulmány elején áttekintett problémához, mely a szabad mozgáshoz való jog autonóm jellege, és ennek alacsonyabb szintű jogszabályokban megfogalmazott feltételei, korlátai között feszülhet.

Az EKSZ alkalmazási köre – a Grzelczyk-ügyön túl

Amennyiben az alkalmazási kör célterületének a védett tevékenységet fogjuk fel, és a minimex, vagy más szociális támogatás, csak az ezt elősegítő szerepe miatt, járulékosan kerül az EKSZ hatálya alá, viszont más vonatkozásban gondokat okozhat. A *Grzelczyk* ügyben letett érvelés sok esetben nem alkalmazható. Számos olyan helyzet van, amikor az uniós polgároknak biztosított szabad mozgás nem valamilyen védett tevékenység folytatásának célját szolgálja. [Lásd pl. 2004/38/EK irányelv 7. cikk (1) bekezdés b. pontját]. Ekkor nincs olyan tevékenység, melyet a kérdéses szociális juttatás elősegíthetne, és így az járulékosan az EKSZ alkalmazási körébe lenne vonható. Ezekben az esetekben nem alkalmazható az EKSZ 12. cikke? Elősegítendő, védett tevékenység híján, ugyanis nem lennének bevihetők az EKSZ hatókörébe.

A Bíróság azonban éppen a *Martínez Sala* ügyben bizonyítja, hogy a 12. cikk alkalmazását ilyenkor sem lehet kizárni. A *Martínez Sala* ügyben³⁸ egy évtizedek óta Németországban élő spanyol nő által igényelt gyermeknevelési támogatás volt a jogvita tárgya. Az ítéletből kiderül, hogy az EKSZ alkalmazási körének vonatkoztatási pontja nem védett tevékenység volt,³⁹ hanem önmagában, és nem járulékos jelleggel, maga a gyermeknevelési támogatás, tehát az előbbieken (3) ponttal jelzett célterület: „Ami a *ratione materiae* alkalmazási kört illeti, utalni kell az első, a második és a harmadik kérdésre adott válaszra, amelyekből az következik, hogy az alapeljárás tárgyát képező gyermeknevelési támogatás *ratione materiae* vitatha-

³⁷ Az ügyben jelentősen eltértek a nézetek abban a tekintetben, hogy a 93/96 irányelv mennyiben alkalmazható, mivel Bidar, mint uniós polgár, előzőleg is az Egyesült Királyságban tartózkodott, és a diákhitel tanulmányai megkezdésénél kérte.

³⁸ C-85/96 *María Martínez Sala v Freistaat Bayern* [1998] ECR I-2691.

³⁹ Nem is lehetett, ugyanis az előzetes döntéshozatalra utaló végzés nem adott meg elegendő részletet, amely lehetővé tette volna a Bíróság számára annak megállapítását, hogy a fél munkavállalónak, vállalkozónak (vagy családtagjának) minősül-e a közösségi jog alkalmazása szempontjából (tehát van-e védett tevékenység), lásd ítélet 45. pontja.

atlanul a közösségi jog alkalmazási körébe tartozik.” (57. pont)⁴⁰ A Bíróság úgy véli, ez azért van, mert az ügyben kérdéses gyermeknevelési támogatásra, mind az 1408/71, mind az 1612/68 rendelet is vonatkozott, tehát így az EKSZ alkalmazási körébe esett. Mivel a fél uniós polgárként a szabad mozgáshoz való jogát gyakorolta, így hivatkozhat az egyenlő elbánás követelményére, azaz a 12. cikkre, az EKSZ hatálya alá eső gyermeknevelési támogatás tekintetében. Így María Martínez Sala a német állampolgárokkal azonos feltételekkel jogosult a támogatásra. Ezen érvelés logikailag eltér a *Grzelczyk*-ügyben nyújtott érveléstől.

A Bíróság érvelésének van egy logikailag igen érzékeny pontja. Az egyik, hogy a fél (legalábbis megállapíthatóan) nem esett a fenti két rendelet hatálya alá *ratione personae*. Így a Bíróság az EKSZ 18. és 12. cikkének segítségével, az abból folyó általános korlátok mellett, lényegében a két rendelet személyi hatályát az összes, a szabad mozgás jogával élő uniós polgárra kiterjesztette. Milyen indokok alapján tehető ez meg? A jogpolitikai indok az lehet, ha munkavállalókat vagy vállalkozókat megillet egyenlően egy adott támogatás, akkor más, külföldi uniós polgárt is illessen meg, az uniós polgárság koncepciója alapján. De vajon ez valóban levezethető az EKSZ 18. és 12. cikkéből?

Ez az érvelés logikai problémájához vezet át, és alapvetően azt a kérdést veti fel, hogy mitől válik egy helyzet, tevékenység, vagy juttatási forma a közösségi jog tárgyává, mitől kerül az EKSZ alkalmazási körébe? (E nélkül ugyanis nem léphet működésbe az egyenlő bánásmód követelménye.) A gyermeknevelési támogatás folyósítása tagállami hatáskör, azt kényszerítően nem a közösségi jog írta elő. Viszont, ha már egy állam nyújt ilyet a saját állampolgárainak, akkor úgy kerül a közösségi jog látókörébe, hogy például az 1612/68 rendelet 7. cikk (2) bekezdése alapján, mely az egyenlő bánásmódot írja elő, a jogosultság kiterjed a vendégmunkásokra és családtagjaikra. Ennek indoka nyilvánvalóan az, hogy elősegítse a közösségi jog által szabályozott és védett tevékenység folytatását egy külföldi közösségi munkavállaló részére. Viszont a Bíróság, következő lépésként, a *Martínez Sala* ügyben, a személyek további olyan csoportjaira terjesztette ki a jogosultságot, akik nem végeznek olyan, a közösségi jog által szabályozott és védett tevékenységet,⁴¹ melynek elősegítésére, az egyenlő bánásmód követelményére vonatkozó rendelkezés segítségével (lásd a 1612/68 rendelet 7. cikk (2) bekezdését vagy az

⁴⁰ Hasonlóan, ezt megelőzően állapította meg: „... egy a BERzGG által előírt gyermeknevelési támogatáshoz hasonló támogatás, amelyet a személyes igények mindennemű egyéni és szabad mérlegelésétől függetlenül, automatikusan megadnak azoknak a személyeknek, akik bizonyos objektív feltételeknek megfelelnek, és amelynek célja a családi kiadások fedezése, mint az 1408/71 rendelet 4. cikke (1) bekezdésének h) pontja szerinti családi ellátás és mint az 1612/68 rendelet 7. cikke (2) bekezdésének értelmében vett szociális kedvezmény a közösségi jog *ratione materiae* alkalmazási körébe tartozik.” 28. pont. Ugyanakkor máshol a Bíróság már a szerződés tárgyi hatálya alá eső „helyzet”-ről beszél.

⁴¹ Ahogy az előzőekben látható volt, önmaga a szabad mozgás nem lehet védett tevékenység, mert egyrészt ez csak valamilyen védett tevékenységet segít elő, másrészt, ha ezt védett tevékenységnek vennénk, akkor minden, a szabad mozgással élő uniós polgárnak, minden szempontból egyenlő elbírálást kell kapnia a fogadó állam állampolgáiraival – tehát abszurd eredményre vezetne.

1048/71. rendelet 3. cikkét), a gyermeknevelési támogatást, korábban bevonta a közösségi jog alkalmazási körébe. *Jogtechnikailag ezt az újabb kiterjesztést úgy tette meg a Bíróság, hogy újra alkalmazza az egyenlő bánásmód követelményét (immár az EKSZ 12. cikkét) egy olyan szociális támogatás tekintetében, amely amúgy is - járulékos módon - már eleve az egyenlő bánásmód követelményének alkalmazásával került be egyáltalán a közösségi jog alkalmazási körébe, a személyek egy másik csoportjánál.* Martínez Sala-t tehát kétszer lendítette tovább az egyenlő bánásmód követelménye, hogy beférjen a jogosulti körbe. Ez elképzelhető, hogy kívánatos eredmény, azonban a módszer jogtechnikailag és logikailag nehezen védhető.

Ez a helyzet alapvetően különbözik a *Grzelczyk* ügyben felvetődött problémától, ahol a Bíróság egy, az EKSZ tárgyi hatálya alá tartozónak tekintett, védett tevékenység (tanulmányok folytatása) elősegítésére alkalmazta az egyenlő bánásmód követelményét, noha ott a szociális juttatás (minimex) jellegében általános volt, és nem a tanulmányok elősegítésére találták ki.⁴²

Az előző ügyekhez képest új, további problémákat felvető helyzet, ha nincs semmilyen védett tevékenység, és a peres fél igénye egyáltalán nem tartozik a közösségi jog alkalmazási körébe, és magát a szabad mozgást is igen közvetetten érinti. A *Garcia Avello* ügyben pontosan ilyen helyzet adódott, bár nem a szociális juttatások területén. A Bíróság elment a végsőikig, igaz, itt a döntés nem rött az érintett tagállamra anyagi terhet.

A Bíróság érvelése egyszerű, de egyelőre beláthatatlan következményekkel. A Bíróság érvelésének lényege – témánk szempontjából – a következő volt.⁴³

(1) A közösségi jog alkalmazási körébe tartoznak *ratione materiae*, az EKSZ 18. cikkében biztosított, a tagállamok területén történő szabad mozgás és tartózkodás gyakorlásához kapcsolódó helyzetek.

⁴² Logikai értelemben, az EKSZ alkalmazási körének problémájával találkozva, a Bíróság ugyanolyan érvelési sémát alkalmazott a *Collins* ügyben. Itt egy ír-amerikai állampolgár az Egyesült Királyságban keresett munkát, és már érkezése utáni kilencedik napon kérelmet nyújtott be munkakeresők támogatása iránt. Viszont a tagállami jogszabályok a támogatás nyújtását helybenlakáshoz kötötték (szokásos tartózkodási hely a fogadó tagállam legyen). A Bíróság elismerte, hogy a fél jogszerűen tartózkodott a tagállam területén, viszont az 1612/68. rendelet, és ennek nyomán például a *Lebon*-ítélet, kizárta a munkát keresőket a szociális kedvezményekre jogosultak köréből, ebből adódóan – ezen a területen – nem követelhetek egyenlő elbánást. A Bíróság szakított ezzel az állásponttal, és felülírta saját esetjogát, mert az uniós polgárság megeremtésére, és a Bíróság gyakorlatában, az uniós polgárai által élvezett egyenlő bánásmódhoz való jog értelmezésére tekintettel, nem lehet kizárni az EKSZ 39. cikk (2) bekezdése alól azokat a pénzügyi természetű juttatásokat, amelyeknek célja az, hogy elősegítsék egy tagállam munkaerőpiacára való bejutást, l. C-138/02 Brian Francis Collins v Secretary of State for Work and Pensions [2004] ECR I-2703, 63. pont. A Bíróság viszont korlátként fogalmazta meg, hogy valódi kapcsolatnak kell lenni a munkát kereső és a tagállam munkaerő piaca között, ami jelen esetben azt jelenti, hogy az illető valóban munkát keressen. A *Collins* ügyben a tagállam által megkövetelt helybenlakási követelmény képes megalapozni ilyen kapcsolatot, de csak akkor, ha betartják az arányosság követelményét.

⁴³ C-148/02 Carlos Garcia Avello v Belgium [2003] ECR I-11613, 26–30., és 44–45. pontok.

- (2) A közösségi jog jelenlegi helyzetében egy személy vezetéknevére vonatkozó szabályok megalkotása a tagállamok hatáskörébe tartozik, de azt a közösségi jog elveivel, így az uniós polgárok szabad mozgására vonatkozó elvvel összhangban kell gyakorolniuk.
- (3) Mivel Garcia Avello ilyen jogot gyakorló uniós polgár, hivatkozhat az EKSZ 12. cikkére, mely alapján joga van ahhoz, hogy ne szenvedjen állampolgárságon alapuló hátrányos megkülönböztetést a vezetéknevére vonatkozó szabályok tekintetében.

A Bíróság, itt önmagában a szabad mozgáshoz való jogot vonta be a 12. cikk alkalmazása szempontjából, a közösségi jog alkalmazási körébe. Ez viszont egyértelműen megnyitotta az utat olyan irányba, hogy az általános korlátoktól eltérően, minden, a szabad mozgással élő uniós polgárnak, minden szempontból egyenlő elbírálást kell kapnia a fogadó állam állampolgáraival, még akkor is, ha az igény igen közvetett módon szolgálja a szabad mozgást. *Geelhoed* főtanácsnok azt a következtetést vonja le a Bíróság gyakorlatát vizsgálva, hogy az uniós polgárság folytán bizonyos ellátásokat a Szerződés hatálya alá lehet vonni, ha e juttatásokat olyan célok elérésére nyújtják, amelyek egybeesnek a közösségi jog célkitűzéseivel.⁴⁴

LÁSZLÓ BLUTMAN

UNION CITIZENS AND EQUAL TREATMENT: LIMITS OF SOCIAL RIGHTS

(Summary)

Union citizenship is the fundamental status of the nationals of Member States and free movement as laid down by Article 18(1) of the EC Treaty is a fundamental right of Union citizens. European Court of Justice has in practice tended to interpret mobility rights generally in terms of EU citizenship, thus placing them into a single conceptual framework. Mobility rights may be connected to Article 12 of the EC Treaty on prohibition of discrimination on grounds of nationality. The paper examines the interplay between Articles 18(1) and 12 in some important cases in ECJ. It analyses the steps by which the ECJ extended social and other rights of the Union citizens availing themselves of the right to free movement of persons in applying these two provisions together.

⁴⁴ A felvetődő aggályokra nézve ugyanakkor lásd HAILBRONNER, *supra* (6), 12–13. p.