

ELEANOR SHARPSTON

FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA

Az ismertetés napja: 2007. június 28.¹

1. A belgiumi Cour d'arbitrage², jelenleg Cour constitutionnelle³ (Alkotmánybíróság) által előterjesztett jelen kérelem az olyan gondozási biztosítási ellátási rendszernek az 1408/71/EGK tanácsi rendelet⁴ több rendelkezésével, valamint az EK 18., EK 39. és EK 43. cikkel való összeegyeztethetőségére vonatkozik, mint amilyen a Flamand Közösség által felállított rendszer.

2. Ennél tágabb kérdés, hogy a közösségi jog tiltja-e valamely tagállam autonóm egysége számára, hogy az érintett autonóm egység területén vagy valamely másik tagállam területén található lakóhely meglétét szabja a szociális biztonsági ellátások juttatásának feltételéül, ily módon kizárva a szóban forgó autonóm egységben dolgozó azon személyeket, akik az államterület másik részében rendelkeznek lakóhellyel.

3. Még tágabban: milyen hatással van a közösségi jog a tagállamok szövetségi berendezkedésére vagy decentralizált felépítésére és a közösségi jog hatályán kívül eső, „tisztán belső helyzetnek” tekintett esetekre?

Előszó – a Belga Királyság mint szövetségi állam

4. A belga szövetségi rendszer, mint a Közösség decentralizált rokona⁵, nem egyetlen terv eredménye.⁶ A rendszer olyan fokozatos változások eredményeként jött létre, amelyeket kezdetben a kulturális autonómia elnyerése iránti – a közösségekben tetet öltött – flamand vágy, valamint a

1 – Eredeti nyelv: angol.

2 – Hollandul „Arbitragehof”, németül pedig „Schiedshof”.

3 – A belga alkotmány módosítása miatt a kérdést előterjesztő bíróság neve 2007. május 7-én Cour constitutionnelle/Grondwettelijk Hof/Verfassungsgerichtshofra (Alkotmánybíróság) változott. (Moniteur belge/Belgisch Staatsblad, 2007. május 8., 25101. és 25102. o.).

4 – A több alkalommal, legutóbb a 2006. április 5-i 629/2006/EK parlamenti és tanácsi rendelettel (HL 2006. L 114., 1. o.) módosított, a szociális biztonsági rendszereknek a Közösségen belül mozgó munkavállalókra és családtagjaikra történő alkalmazásáról szóló, 1971. június 14-i rendelet (HL 1971. L 149., 2. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 1. kötet, 35. o.).

5 – Lásd K. Lenaerts: „Constitutionalism and the many faces of federalism”, American Journal of Comparative Law [1990], 205–263. o.

6 – Lásd az 1950. május 9-i Schuman-nyilatkozatból származó, jól ismert idézetet: „Európa nem egyszerre vagy egyetlen terv alapján jön majd létre. Olyan konkrét vívmányok révén fog felépülni, amelyek először de facto szolidaritást eredményeznek.”

gazdasági autonómia iránti – a régiók révén megalósult – vallon vágó ösztönzött.⁷

7. Jogalkotói hatáskörét mindhárom közösség, továbbá a flamand és a vallon régió is rendeletek útján gyakorolja. E rendeletek jogereje a szövetségi törvényekével azonos.¹²

5. Belgium jelenleg három közösségből (a Flamand Közösségből, a Francia Közösségből és a német nyelvű közösségből)⁸, három régióból (a vallon régióból, a flamand régióból és a brüsszeli régióból)⁹ és négy nyelvi régióból (a holland nyelvű régióból, a francia nyelvű régióból, Brüsszel-Főváros két nyelvű régióból és a német nyelvű régióból) áll.¹⁰

Jogi háttér

A vonatkozó közösségi jog

6. Meghatározott ügyekben a közösségek és a régiók is bírnak kizárólagos hatáskörrel.¹¹ Saját hatáskörükben tehát a közösségek és a régiók is autonóm jogalkotóként járnak el.

8. Az EK 17. cikk a következőképpen rendelkezik:

- 7 – A meglehetősen bonyolult belga szövetségi struktúrára vonatkozó további angol nyelvű magyarázatért lásd P. Peeters: „The Federal Structure: Kingdom, Regions and Communities”, G. Craenen (ed.): The Institutions of Federal Belgium: An Introduction to Belgian Public Law, Leuven/Amersfoort, Acco, 1996, 55–69. o. A belga szövetségi struktúra részletes elemzéséért lásd: A. Alen, K. Muylle: Compendium van het Belgisch staatsrecht, Diegem, Kluwer, 2004., 239–499. o. és M. Uyttendaele: Précis de droit constitutionnel belge. Regards sur un système institutionnel paradoxal, 3ème édition, Brussels, Bruylant, 2005., 815–1071. o.
- 8 – A belga alkotmány 2. cikke. A belga alkotmány holland, francia, illetve német nyelvű változata a „gemeenschappen”, „communautés” és „Gemeinschaften” kifejezéseket használja.
- 9 – A belga alkotmány 3. cikke. A belga alkotmány holland, francia, illetve német nyelvű változata a „gewesten”, „régions” és „Regionen” kifejezéseket használja.
- 10 – A belga alkotmány 4. cikke. A belga alkotmány holland, francia, illetve német nyelvű változata a „taalgebieden”, „régions linguistiques” és „Sprachgebiete” kifejezéseket használja. A közösségek, régiók és nyelvi régiók közötti különbségtétellel kapcsolatban lásd még P. Peeters fenti 7. lábjegyzetben hivatkozott művét.
- 11 – Lásd A. Alen, K. Muylle, 348–354. o.; lásd még M. Uyttendaele, 945–947. o. (mindkettő hivatkozása a fenti 7. lábjegyzetben). Mindkettő kiemeli, hogy a kizárólagos hatáskörök rendszerén belül árnyalatbeli eltérések és kivételek is találhatóak.

„(1) Létrejön az uniós polgárság. Uniós polgár mindenki, aki valamely tagállam állampolgára. Az uniós polgárság kiegészíti, és nem helyettesíti a nemzeti állampolgárságot.

- 12 – Lásd a belga alkotmány 127. §-ának (2) bekezdését, 128. §-ának (2) bekezdését, 129. §-ának (2) bekezdését, 130. §-ának (2) bekezdését és 134. §-ának 2. pontját, valamint az 1980. augusztus 8-i Loi spéciale de réformes institutionnelles/Bijzondere wet tot hervorming der instellingen [az intézményi reformra vonatkozó törvény] 19. §-ának (2) bekezdését, Moniteur belge, 1980. augusztus 15.

(2) Az uniós polgárokat megilletik az e szerződés által rájuk ruházott jogok, és terhelik az e szerződésben előírt kötelezettségek.” [...]

9. Az EK 18. cikk a következőképpen rendelkezik:

„(1) 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.

[...]

10. Az EK 39. cikk a következőképpen rendelkezik:

„(1) A Közösségen belül biztosítani kell a munkavállalók szabad mozgását.

(2) A munkavállalók szabad mozgása magában foglalja az állampolgárság alapján történő minden megkülönböztetés megszüntetését a tagállamok munkavállalói között a foglalkoztatás, a javadalmazás, valamint az egyéb munka- és foglalkoztatási feltételek tekintetében.

11. Az EK 43. cikk a következőképpen rendelkezik:

„Az alábbiakban megállapított rendelkezéseknek megfelelően tilos a valamely tagállam állampolgárainak egy másik tagállam területén történő szabad letelepedésére vonatkozó minden korlátozás. [...]

A szabad letelepedés magában foglalja a jogot gazdasági tevékenység önálló vállalkozóként történő megkezdésére és folytatására, vállalkozások [...] alapítására és irányítására, a letelepedés országának joga által a saját állampolgáira előírt feltételek szerint [...].”

12. A jelen ügyben az 1408/71 rendelet¹³ alábbi preambulumbekendései bírnak jelentőséggel:

„[...]

13 – A jelen indítványban az 1408/71 rendeletnek azon a napon (2006. május 10-én) hatályos változatára fogok hivatkozni, amikor a Cour d'arbitrage a jelen előterjesztést tette, mert véleményem szerint az előterjesztő bíróság számára ez a legfontosabb.

[tizedik] [...] annak lehető leghatékonyabb biztosítása érdekében, hogy az egy tagállam területén foglalkoztatott valamennyi munkavállaló egyenlő bánásmódban részesüljön, általában annak a tagállamnak a jogszabályait kell alkalmazandó jogszabályként meghatározni, amelyben az érintett személy munkavállalóként vagy önálló vállalkozóként tevékenységet folytat;^{14]}

hontalanokra vagy menekültekre, akiknek a lakóhelye valamely tagállam területén található, és ezek családtagjaira és túlélő hozzátartozóira. [...]"

14. Az 1408/71 rendelet 3. cikke rögzíti az egyenlő bánásmód követelményét:

[tizenegyedik] [...] ettől az általános szabálytól az alkalmazhatóság egyéb kritériumait indokoló bizonyos helyzetekben el lehet térni.

„(1) E rendelet különös rendelkezéseire is figyelemmel az e rendelet hatálya alá tartozó személyeket bármely tagállam jogszabályai szerint ugyanolyan kötelezettségek terhelik, és ugyanolyan előnyök illetik, mint az adott tagállam állampolgárait. [...]"

[...]"

13. A rendelet hatálya alá tartozó személyeket az 1408/71 rendelet 2. cikke sorolja fel:

15. Az 1408/71 rendelet tárgyi hatályát a 4. cikk határozza meg:

„(1) E rendelet vonatkozik azokra a munkavállalókra vagy önálló vállalkozókra és diákokra, akik egy vagy több tagállam jogszabályainak a hatálya alá tartoznak vagy tartoztak, és akik a tagállamok egyikeinek állampolgárai, valamint azokra a

„(1) E rendelet alkalmazandó a következő szociális biztonsági ágakat érintő valamennyi jogszabályra:

14 – A rendelet szövegösszefüggéséből és egyéb nyelvi változataiból egyértelműen kitűnik, hogy az angol változat elírást tartalmaz, és azt „employment or self-employment” szöveggé kell érteni.

a) betegségbiztosítási és anyasági ellátások; [...]"

(2) E rendelet alkalmazandó valamennyi, akár járulékfizetésen alapuló, akár nem járulékfizetésen alapuló általános és különleges szociális biztonsági rendszerre, valamint a munkáltatóknak vagy hajótulajdonosoknak az (1) bekezdésben említett ellátások nyújtásával kapcsolatos felelősségét érintő biztosítási rendszerekre.

gazdasági és társadalmi helyzetére is figyelemmel;

illetve, hogy

(2a) Ezt a cikket kell alkalmazni a különleges, nem járulékalapú pénzbeli ellátásokra is, amelyek olyan jogszabályokban kerülnek megállapításra, amelyek – személyi hatályuk, célkitűzéseik és/vagy a jogosultságra vonatkozó feltételeik miatt – az (1) bekezdésben említett szociális biztonsági jogszabályok, valamint a szociális segélyezés jellegzetességeit egyaránt magukban hordozzák.

ii. a fogyatékossgal élők részére kifejezetten különös védelmet biztosítson, szoros kapcsolatban az érintett személy szociális környezetével az érintett tagállamban,

és

A »különleges, nem járulékalapú pénzbeli ellátás« az az ellátás:

b) amely esetében a finanszírozás kizárólag a kötelező, az általános közkiadások fedezésére szolgáló adóbevételből származik, valamint az ellátások nyújtásának és kiszámításának feltételei a kedvezményezett tekintetében nem függenek semmiféle járulékfizetéstől. A járulékalapú ellátások kiegészítésére szolgáló ellátások azonban egyedül ezen az alapon nem minősülnek járulékalapú ellátásnak; és

a) amelynek célja, hogy:

i. az (1) bekezdésben említett szociális biztonsági ágak által fedezett kockázatok kiegészítő, helyettesítő vagy járulékos fedezetéül szolgáljon, és az érintett személyeknek minimum megélhetési jövedelmet biztosítson az érintett tagállam

c) amely szerepel a IIa. mellékletben.^[15]

(2b) Ez a rendelet nem alkalmazható egy tagállam jogszabályainak a II. melléklet

15 – A flamand gondozási biztosítási rendszer nem szerepel a IIa. mellékletben.

III. szakaszában említett, különleges, nem járulékalapú ellátásokkal kapcsolatos rendelkezéseire, amelyek területi hatálya azon tagállam területének egy részére korlátozott.¹⁶

magánszemély székhelye vagy lakóhelye egy másik tagállam területén található;

[...]"

- b) egy tagállam területén önálló vállalkozóként tevékenykedő személy e tagállam jogszabályainak hatálya alá tartozik még abban az esetben is, ha másik tagállamban rendelkezik lakóhellyel; [...]"

16. A 13. cikk bizonyos – a jelen ügy szempontjából irreleváns – kivételekkel meghatározza a migráns munkavállalókra alkalmazandó jogszabályokat:

17. A betegségbiztosítási és anyasági ellátásokkal kapcsolatban a 19. cikk tartalmazza az illetékes államon kívüli tagállamban található lakóhely esetében irányadó általános szabályokat:

„(1) [...] [A] rendelet hatálya alá tartozó személyekre csak egy tagállam jogszabályai alkalmazandóak. E jogszabályokat e cím rendelkezései szerint kell meghatározni.

„(1) Az a munkavállaló vagy önálló vállalkozó, aki az ellátásra való jogosultság tekintetében kielégíti az illetékes állam jogszabályai által előírt feltételeket, de az illetékes államon kívüli tagállamban rendelkezik lakóhellyel – szükség esetén a 18. cikk rendelkezéseinek figyelembevételével [¹⁷]– a lakóhely szerinti államban:

(2) [...]

- a) egy tagállam területén alkalmazott személy e tagállam jogszabályainak hatálya alá tartozik, még abban az esetben is, ha egy másik tagállam területén rendelkezik lakóhellyel, vagy ha az őt alkalmazó vállalkozás vagy

- a) természetbeni ellátásban részesül, amelyet az illetékes intézmény nevében

16 – A flamand gondozási biztosítási rendszer nem szerepel a II. melléklet III. szakaszában sem.

17 – A 18. cikk a biztosítási, szolgálati vagy tartózkodási idő összesítéséről rendelkezik a betegségbiztosítási és anyasági ellátásokkal összefüggésben.

a lakóhely szerinti tagállam intézménye nyújt az általa alkalmazott jogszabályoknak megfelelően, mintha a munkavállaló ott lenne biztosított;

- b) pénzbeli ellátásban részesül, amelyet az illetékes intézmény nyújt az általa alkalmazott jogszabályoknak megfelelően. Ugyanakkor az illetékes intézmény és a lakóhely szerinti intézmény közötti megállapodás alapján az ellátást az illetékes intézmény nevében nyújthatja a lakóhely szerinti intézmény is, az illetékes állam jogszabályainak megfelelően. [...]"

(4) A 19. cikkben említett munkavállalók vagy önálló vállalkozók és családtagjaik, akik lakóhelyüket az illetékes állam területére helyezik át, ezen állam jogszabályai rendelkezéseinek megfelelően részesülnek ellátásban még abban az esetben is, ha lakóhelyük áthelyezését megelőzően már a betegség vagy anyaság ugyanazon esetével kapcsolatban ellátásban részesültek."

A vonatkozó nemzeti szabályozás

18. A betegségbiztosítási és anyasági ellátásokkal kapcsolatban a 21. cikk tartalmazza az illetékes állam területén való ideiglenes tartózkodás vagy a lakóhely illetékes állam területére történő áthelyezése esetében irányadó általános szabályokat:

„(1) A 19. cikk (1) bekezdésében említett munkavállalók vagy önálló vállalkozók és családtagjaik, akik az illetékes állam területén tartózkodnak, ezen állam jogszabályai rendelkezéseinek megfelelően részesülnek ellátásban, mintha lakóhelyük ezen állam területén lenne, még abban az esetben is, ha ott-tartózkodásukat megelőzően már a betegség vagy anyaság ugyanazon esetével kapcsolatban ellátásban részesültek.

[...]

19. Az 1999. március 30-i rendelettel¹⁸ (a továbbiakban: 1999. évi rendelet) a Flamand Közösség olyan „gondozási biztosítási rendszert” (zorgverzekering) vezetett be, amely maximális havi összeghatárig – nem orvosi – ellátást és szolgáltatásokat biztosít az alapvető szükségletekből eredő napi feladatok vagy egyéb kapcsolódó tevékenységek ellátására képtelen személyek számára¹⁹.

18 – Decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 30 maart 1999 houdende de organisatie van de zorgverzekering [a gondozási biztosítási rendszer szervezetről szóló, 1999. március 30-i flamand közösségi rendelet], *Moniteur belge/Belgisch Staatsblad*, 1999. május 28., 19149. o.

19 – Az 1999. március 30-i rendeletnek a Decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 20 december 2002 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2003 [a Flamand Közösség 2002. december 20-i, a 2003. évi költségvetéshez kapcsolódó rendelkezéseket tartalmazó rendelete] 40. §-ával módosított 3. §-a, *Moniteur belge/Belgisch Staatsblad*, 2002. december 31., 59138. o.

20. A flamand gondozási biztosítási rendszert az öregedő flandriai lakosság igényeinek kielégítése érdekében hozták létre²⁰. A rendszer célja különösen, hogy a napi teendőkkel összefüggésben anyagi segítséget nyújtson az egyre gyarapodó idősebb korosztály, valamint általánosságban azok számára, akik életkoruktól függetlenül ilyen jellegű segítségre szorulnak²¹.

21. A francia nyelvű és a német nyelvű közösség nem vezetett be hasonló gondozási biztosítási rendszert.

22. Az 1999. évi rendelet 2. §-ának (1) bekezdése szerint a segítségnyújtás és nem orvosi ellátás:

„harmadik személyek által a csökkent önellátási képességgel rendelkező személyek részére helyben lakás vagy részbeni helyben lakás mellett vagy ambuláns alapon nyújtott segítségnyújtás és ellátás”.

23. Az 1999. évi rendeletet számos alkalommal módosították²². A jelen ügy szempontjából annak van a legnagyobb jelentősége, hogy a 2004. április 30-i rendelet²³ (a továbbiakban: 2004. évi rendelet) a Bizottság 2002. december 17-i felszólító levelére adott válaszként módosította az 1999. évi rendeletet; az említett levélben a Bizottság az 1408/71 rendelet teljesítésére hívta fel a Flamand Közösséget. A Bizottság különösen úgy vélte, hogy az 1999. évi rendelet eredeti változata többek között sérti az 1408/71 rendelet 2., 13., 18., 19., 20., 25. és 28. cikkét²⁴, valamint az EK 39. és EK 43. cikket, azáltal hogy a gondozási biztosítási rendszerbe való belépésnek és az ellátások igénybevételének feltételül – kivétel engedése nélkül – a holland nyelvű régióban vagy Brüsszel-Főváros két nyelvű régióban található lakóhely meglétét szabja.

24. A 2004. évi rendelet úgy módosította a gondozási biztosítási rendszert, hogy hatálya alól kizárta azon személyeket, akikre az Európai Unió valamely másik

20 – Lásd B. Cantillon: „L'indispensable réorientation de l'assurance-dépendance flamande”/„De noodzakelijke heroriëntering van de Vlaamse zorgverzekering”, *Revue belge de sécurité sociale/Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 2004, 9–13. o. A flamand gondozási biztosítási rendszer konkrét céljaival és működésével kapcsolatban lásd S. Rottiers: *De weerbaarheid van de Vlaamse zorgverzekering: Waalse klachten en Europese bedenkingen*, Antwerpen, Berichten Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, 2005.

21 – Voorstel van Decreet – van de heer Guy Swennen en mevrouw Sonja Becq c.s. – houdende de organisatie van de zorgverzekering [a gondozási biztosítási rendszer szervezete vonatkozóan Guy Swennen és Sonja Becq c.s. által előterjesztett rendeleti javaslat], *Parlementaire Stukken*, Vlaams Parlement, 1998–1999, 1239/1. sz., 2. o.

22 – Legutóbb a Decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 23 december 2005 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2006 [a Flamand Közösség 2005. december 23-i, a 2006. évi költségvetéshez kapcsolódó rendelkezéseket tartalmazó rendelete], *Moniteur belge/Belgisch Staatsblad*, 2005. december 30., 57499. o.

23 – Decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 30 april 2004 houdende wijziging van het decreet van 30 maart 1999 houdende de organisatie van de zorgverzekering [a gondozási biztosítási rendszer szervezeteiről szóló, 1999. március 30-i rendeletet módosító 2004. április 30-i flamand közösségi rendelet], *Moniteur belge/Belgisch Staatsblad*, 2004. június 9., 43593. o.

24 – A 2., 13., 18. és 19. cikkre vonatkozó részeinek idézete és magyarázata a fenti 13–17. pontokban található. A 20. cikk a határ menti ingázókra és családtagjaikra vonatkozó különös szabályokat tartalmazza. A 25. cikk a munkanélküliek és családtagjaik vonatkozásában tartalmaz szabályokat. A 28. cikk az egy vagy több tagállam jogszabályai szerint fizetendő nyújtásokra vonatkozóan tartalmaz szabályokat, amikor a lakóhely szerinti országban nem áll fenn ellátásra való jogosultság.

tagállamának vagy az Európai Gazdasági Térség valamely részes államának szociális biztonsági rendszere az 1408/71 rendelet alapján kiterjed, továbbá kiterjesztette hatályát azon személyekre, akik valamely másik tagállamban rendelkeznek lakóhellyel, de a holland nyelvű régióban vagy Brüsszel-Főváros kétnyelvű régióban dolgoznak.

valamely más tagállamának vagy az Európai Gazdasági Térséghez tartozó más államnak a társadalombiztosítási rendszeréhez tartozik.

25. Az 1999. évi rendelet 4. §-a a 2004. évi rendelettel történt módosítás után jelenleg így hangzik:

„1. § A holland nyelvű régióban lakóhellyel rendelkező valamennyi személy köteles az e rendelet által felállított gondozási biztosítási rendszerbe belépni. [...]

2. § A Brüsszel-Főváros kétnyelvű régióban lakóhellyel rendelkező valamennyi személynek lehetősége van arra, hogy az e rendelettel felállított gondozási biztosítási rendszerbe önkéntesen belépjen.

2/A. § A jelen rendelet hatálya nem terjed ki az 1. és 2. §-ban említett olyan személyre, aki – az 1408/71 [...] rendelet utaló szabályai alapján – saját joga szerint az Európai Unió

2/B. § Az a személy, aki nem Belgiumban lakik, és akire saját joga szerint és a holland nyelvű régióban végzett kereső tevékenység folytán az 1408/71 [...] rendelet utaló szabályai alapján a belga társadalombiztosítási szabályrendszert kell alkalmazni, köteles a jelen rendeletben elismert valamely gondozási biztosítási pénztárba belépni. A jelen rendeletnek az 1. §-ban említett személyekre vonatkozó rendelkezéseit megfelelően alkalmazni kell.

Az a személy, aki nem Belgiumban lakik, és akire saját joga szerint és Brüsszel-Főváros kétnyelvű régióban végzett kereső tevékenység folytán az 1408/71 [...] rendelet utaló szabályai alapján a belga társadalombiztosítási szabályrendszert kell alkalmazni, a jelen rendeletben elismert valamely gondozási biztosítási pénztárba beléphet. A jelen rendeletnek a 2. §-ban említett személyekre vonatkozó rendelkezéseit megfelelően alkalmazni kell.”

26. Az 1999. évi rendeletnek a legutóbb a 2005. november 25-i rendelettel²⁵ módosított 5. cikke határozza meg a gondozási biztosítási rendszer által történő megtérítési feltételeit:

„Ahhoz, hogy a felhasználó igényt tarthasson a segítségnyújtás és nem orvosi ellátás költségeinek a gondozási biztosítási pénztár által történő megtérítésre, a következő feltételeknek kell megfelelnie: [...]

(3) a megtérítés időpontjában az Európai Unió valamelyik tagállamában vagy az Európai Gazdasági Térséghez tartozó más államban jogszerűen lakóhellyel rendelkezik; [...]

(5) a megtérítés iránti kérelmet megelőző legalább öt évben megszakítás nélkül a holland nyelvű régióban vagy a Brüsszel-Főváros kétnyelvű régióban rendelkezett

25 – Decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 25 November 2005 houdende wijziging van het decreet van 30 maart 1999 houdende de organisatie van de zorgverzekering [a gondozási biztosítási rendszer szervezetéről szóló, 1999. március 30-i rendeletet módosító 2005. november 25-i flamand közösségi rendelet], *Moniteur belge/Belgisch Staatsblad*, 2006. január 12., 2153. o.

lakóhellyel, vagy megszakítás nélkül az Európai Unió tagállamainak vagy az Európai Gazdasági Térséghez tartozó államoknak a társadalombiztosítási rendszeréhez tartozik; [...]”.

Az alapügy és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

27. Az alapügy az 1999. évi rendelet ellen a Cour d'arbitrage-hoz benyújtott harmadik megsemmisítés iránti kereseten alapul. Az 1999. évi rendelet eredeti változatának megsemmisítése iránt a Francia Közösség kormánya indított keresetet (a továbbiakban: az első kereset). A Francia Közösség Bizottságának Kollégiuma²⁶ indított keresetet az 1999. évi rendelet egyik közbenső – nevezetesen 2001. május 18-i – változatának²⁷ megsemmisítése iránt (a továbbiakban: a második kereset).

26 – A belga alkotmány 136. §-a alapján létrehozott intézmény.

27 – A Decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 18 mei 2001 houdende wijziging van het decreet van 30 maart 1999 houdende de organisatie van de zorgverzekering [a gondozási biztosítási rendszer szervezetéről szóló, 1999. március 30-i rendeletet módosító 2001. május 18-i flamand közösségi rendelet] (*Moniteur belge/Belgisch Staatsblad*, 2001. július 28., 25712. o.) általi módosítást követő változat. E módosítás célja a gondozási biztosítási rendszer gyakorlati alkalmazhatóságának javítása volt: lásd Voorstel van Decreet – van mevrouw Ria Van den Heuvel, mevrouw Patricia Seysens, de heer Guy Swennen en mevrouw Simonne Janssens-Vanoppen – houdende wijziging van het decreet van 30 maart 1999 houdende de organisatie van de zorgverzekering [a gondozási biztosítási rendszer szervezetéről szóló, 1999. március 30-i rendelet módosítására vonatkozóan Ria Van den Heuvel, Patricia Seysens, Guy Swennen és Simonne Janssens-Vanoppen által előterjesztett rendeleti javaslat], *Parlementaire Stukken*, Vlaams Parlement, 2000–2001, 540/1. sz., 2. o.

28. A Cour d'arbitrage az első kereset nagyobb részében elutasította²⁸. Úgy vélte, hogy a belga szövetségi rendszerben a gondozási biztosítási rendszert „személyeknek nyújtott támogatásnak” kell tekinteni, amely a flamand, a francia, illetve a német nyelvű közösség hatáskörébe tartozik. Így a flamand gondozási biztosítási rendszer nem sérti a szövetségi államnak a társadalombiztosítás területére vonatkozó hatáskörét.

29. A Cour d'arbitrage a második kereset teljes egészében elutasította²⁹.

30. Az e harmadik kereset tárgyában folyó alapügy tárgyát két különböző, ám egyaránt 2004. december 9-én benyújtott megsemmisítés iránti kereset képezi, amelyek elbírálását a Cour d'arbitrage egyesítette. E két kereset közül az elsőben a Francia Közösség kormánya az 1999. évi rendelet 2004. évi rendelettel módosított 4. cikke 2/B. §-ának megsemmisítését kéri. Többek között azt állítja, hogy e rendelkezés sérti az egyenlőség elvét és a hátrányos megkülönböztetés tilalmát, továbbá akadályozza a személyek és munkavállalók szabad mozgását. A másodikban a vallon kormány a 2004. évi rendelet teljes egészében történő megsemmisítését kéri. Azt állítja, hogy a 2004. évi rendelet sérti

a nemzeti hatáskörökre vonatkozó szabályokat, valamint az egyenlőség elvét és a hátrányos megkülönböztetés tilalmát.

31. A Cour d'arbitrage elutasította azt az érvelést, amely szerint a Flamand Közösség állítólag nem rendelkezik hatáskörrel a gondozási biztosítási rendszer bevezetésére. Úgy vélte azonban, hogy a közösségi jogon alapuló kérelmeket sem a Szerződés vagy az 1408/71 rendelet szövegére való hagyatkozás, sem a Bíróság fennálló ítélkezési gyakorlata alapján nem lehet biztonsággal megválaszolni. A Cour d'arbitrage ezért előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjesztette a Bíróság elé:

„1. A szociális biztonsági rendszereknek a Közösségen belül mozgó munkavállalókra és családtagjaikra történő alkalmazásáról szóló, 1971. június 14-i 1408/71/EGK tanácsi rendelet tárgyi hatálya alá tartozó, e rendelet 4. cikkében meghatározott rendszernek minősül-e az olyan gondozási biztosítási rendszer, amelyet (a) az Európai Közösség szövetségi berendezkedésű tagállamának valamely autonóm közössége hozott létre, (b) amelynek hatálya e szövetségi állam azon részterületén lakó személyekre terjed ki, amely ennek az autonóm közösségnek az illetékességi területe, (c) amely tartós és nagymértékben csökkent önellátási képességgel rendelkező, az említett rendszerbe tagként belépő személyeknek nyújtott segítség és nem orvosi ellátás költségeinek e rendszer által az e költségekhez való átalánydíjas hozzájárulás formájában történő megtérítésére

28 – 33/2001. sz., 2001. március 13-i ítélet, *Moniteur belge/Belgisch Staatsblad*, 2001. március 27., 10002. o.

29 – 8/2003. sz., 2003. január 22-i ítélet, *Moniteur belge/Belgisch Staatsblad*, 2003. február 3., 4525. o.

jogosít, és (d) amelyet egyrészt a tagok éves járulékból, másrészt pedig az érintett autonóm közösség költségvetési kiadásait terhelő támogatásból finanszíroznak?

2. Amennyiben az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésre a válasz igenlő: akként kell-e értelmezni a hivatkozott rendeletet, különösen annak 2., 3. és 13. cikkét, valamint – amennyiben alkalmazandó – 18., 19., 20., 25. és 28. cikkét, hogy e rendelkezésekkel ellentétes az, hogy az Európai Közösség szövetségi berendezkedésű tagállamának valamely autonóm közössége saját hatáskörben olyan rendelkezéseket bocsásson ki, amelyek a biztosíthatóságot és az ezen rendelet szerinti szociális biztonsági rendszer ellátásainak igénybevételét az említett autonóm közösség illetékességi területén lakóhellyel rendelkező személyekre, az Európai Unió polgárai tekintetében pedig az e területen foglalkoztatott és más tagállamban lakóhellyel rendelkező személyekre korlátozza, és állampolgárságra tekintet nélkül kizárja azokat a személyeket, akiknek a lakóhelye a szövetségi állam olyan részében található, amely területen más autonóm közösség illetékes?

3. Akként kell-e értelmezni az EK-Szerződés 18., 39. és 43. cikkét, hogy

azokkal ellentétes az, hogy az Európai Közösség szövetségi berendezkedésű tagállamának valamely autonóm közössége saját hatáskörben olyan rendelkezéseket bocsásson ki, amelyek a biztosíthatóságot és a fent hivatkozott rendelet szerinti szociális biztonsági rendszer ellátásainak igénybevételét az említett autonóm közösség illetékességi területén lakóhellyel rendelkező személyekre, az Európai Unió polgárai tekintetében pedig az e területen foglalkoztatott és más tagállamban lakóhellyel rendelkező személyekre korlátozza, és állampolgárságra tekintet nélkül kizárja azokat a személyeket, akiknek a lakóhelye a szövetségi állam olyan részében található, amely területen más autonóm közösség illetékes?

4. Akként kell-e értelmezni az EK-Szerződés 18., 39. és 43. cikkét, hogy azokkal ellentétes az, hogy az ilyen rendszer hatálya azokra a személyekre korlátozódjék, akik az Európai Közösség szövetségi berendezkedésű tagállamának azon egységeiben rendelkeznek lakóhellyel, amelyekre e rendszer kiterjed?”

32. Írásbeli észrevételt a Francia Közösség-kormány, a valloni kormány, a flamand kormány, a holland kormány és a Bizottság nyújtott be.

33. A holland kormány kivételével valamennyi fél részt vett a 2007. március 27-i tárgyaláson, ahol előterjesztették szóbeli észrevételeiket.

meghatározott helyzetben a jogosult személyes szükségletének bármiféle egyedi és diszkrecionális mérlegelése nélkül nyújtják, és az 1408/71 rendelet 4. cikkének (1) bekezdésében kifejezetten felsorolt kockázatok valamelyikét fedezi³⁰.

Az első kérdésről

34. Első kérdésével a kérdéseket előterjesztő bíróság azt szeretné tudni, hogy az olyan gondozási biztosítási rendszer, mint amilyen a Flamand Közösség által felállított rendszer, az 1408/71 rendelet tárgyi hatálya alá tartozó, e rendelet 4. cikkében meghatározott rendszernek minősül-e.

37. Az objektív módon és jogszabályban meghatározott helyzetben nyújtott, az ápolásra szoruló személyek egészségi állapotának és életminőségének javítására szolgáló ellátások alapvető célja a betegségbiztosítás kiegészítése, és ezért azokat az 1408/71 rendelet 4. cikke (1) bekezdésének a) pontja értelmében vett „betegségbiztosítási ellátásnak” kell tekinteni³¹. Úgy tűnik, hogy a flamand gondozási biztosítási rendszer pontosan megfelel ennek a meghatározásnak. Ezért azt az 1408/71 rendelet 4. cikke (1) bekezdésének a) pontja értelmében vett „betegségbiztosítási ellátásnak” kell tekinteni.

35. Valamennyi fél egyetért abban, hogy erre a kérdésre igenlő választ kell adni. Úgy vélik, hogy a flamand gondozási biztosítási rendszer keretében nyújtott ellátásokat az 1408/71 rendelet értelmében szociális biztonsági ellátásoknak kell tekinteni.

38. A vallon kormány helyesen emeli ki, hogy a flamand gondozási biztosítási rendszer az 1408/71 rendelet 4. cikkének (2b) bekezdése alapján nem zárható ki e rendelet hatálya alól³². Először is a szóban forgó rendszer

36. A Bíróság már többször kimondta, hogy valamely ellátás akkor tekinthető szociális biztonsági ellátásnak, ha azt jogszabályban

30 – Lásd különösen a 249/83. sz. Hoeckx-ügyben 1985. március 27-én hozott ítélet (EBHT 1985., 973. o.) 12–14. pontját; a C-160/96. sz. Molenaar-ügyben 1998. március 5-én hozott ítélet (EBHT 1998., I-843. o.) 20. pontját; a C-215/99. sz. Jauch-ügyben 2001. március 8-án hozott ítélet (EBHT 2001., I-1901. o.) 25. pontját; a C-286/03. sz. Hosse-ügyben 2006. február 21-én hozott ítélet (EBHT 2006., I-1771. o.) 37. pontját; a C-406/04. sz. De Cuyper-ügyben 2006. július 18-án hozott ítélet (EBHT 2006., I-6947. o.) 22. pontját; valamint a C-332/05. sz. Celozzi-ügyben 2007. január 18-án hozott ítélet (EBHT 2007., I-563. o.) 17. pontját.

31 – Lásd az előző lábjegyzetben hivatkozott Molenaar-ügyben hozott ítélet 24–25. pontját; a Jauch-ügyben hozott ítélet 28. pontját; valamint a Hosse-ügyben hozott ítélet 38. pontját.

32 – Lásd a fenti 15. pontot.

nem szerepel a rendelet II. mellékletének III. szakaszában. Másodsorban, az járulékalapú ellátásnak tűnik³³, mivel azt – legalábbis részben³⁴ – a hatálya alá tartozó személyek járulékfizetéseiből finanszírozzák³⁵.

A második és a harmadik kérdéstről

39. A flamand gondozási biztosítási rendszer kizárja hatálya alól azon személyeket, akik a holland nyelvű régióban vagy Brüsszel-Főváros kétnyelvű régióban dolgoznak, de Belgium valamely másik nyelvi régiójában rendelkeznek lakóhellyel. Sérti-e egy ilyen szabályozás az 1408/71 rendeletet és/vagy a Szerződésnek a személyek szabad mozgására vagy az uniós polgárságra vonatkozó rendelkezéseit?

elfogadhatatlan, mert az azokra adott válaszok nem hasznosak, és nem is szükségesek az alapügy megoldásához. A nemzeti bíróság előtt a felperesek kifogásolták az említett gondozási biztosítási rendszer bevezetését, vitatva a Flamand Közösség e területen fennálló hatáskörét. A flamand kormány szerint a közösségi jog felperesek által javasolt értelmezése a szóban forgó gondozási biztosítási ellátásoknak a francia nyelvű régióban lakóhellyel rendelkező személyekre történő kiterjesztését eredményezné.

41. A flamand kormány továbbá arra hivatkozik, hogy a harmadik kérdést már maga a kérdéseket előterjesztő bíróság megválaszolta, megállapítva azt, hogy figyelembe véve a szóban forgó ellátások korlátozott összegét és korlátozott hatását, a flamand gondozási biztosítási rendszer nem veszélyezteti a szövetségi jogalkotónak a Belgium gazdasági egysége területén fennálló hatáskörét³⁶. A flamand kormány álláspontja szerint ugyanez mondható el a Közösségen belüli szabad mozgásra gyakorolt hatásokról.

Elfogadhatóság

40. A flamand kormány elsősorban azzal érvel, hogy a második és a harmadik kérdés

42. Ez az érvelés számomra nem meggyőző.

33 – A 4. cikk (2a) bekezdésében meghatározott, nem járulékfizetésen alapuló különleges pénzbeli ellátásként.

34 – Mint azt a kérdéseket előterjesztő bíróság első kérdésének d) pontjában jelzi, a gondozási biztosítási rendszert egyrészt a tagok éves járulékból, másrészt pedig az érintett autonóm közösség költségvetési kiadásait terhelő támogatásból finanszírozzák.

35 – E feltétel teljesülése elégséges ahhoz, hogy egy ellátás járulékfizetésen alapulónak minősüljön: lásd a 30. lábjegyzetben hivatkozott Jauch-ügyben hozott ítélet 29–33. pontját.

43. A Bíróság több alkalommal kifejtette, hogy az EK 234. cikk szerinti eljárás a Bíróság és a nemzeti bíróságok közötti

36 – Lásd az előzetes döntésre utaló határozat 10.3. pontjának (B) bekezdését.

együttműködés eszköze, amelynek köszönhetően a Bíróság a közösségi jog olyan értelmezésével szolgál a nemzeti bíróságok számára, amely hasznos lehet számukra az eldöntendő jogvitában szóban forgó nemzeti jogi rendelkezés hatásainak értékeléséhez³⁷.

44. Ezen együttműködés keretében kizárólag a jogvitában eljáró, a meghozandó bírósági határozatért felelősséget viselő nemzeti bíróságra tartozik, hogy az ügy sajátosságaira tekintettel megítélje az előzetes döntéshozatalnak az ítélethozatalhoz való szükségességét, valamint a Bíróság elé terjesztett kérdéseinek a relevanciáját. Tehát ha az előterjesztett kérdések a közösségi jog értelmezésére vonatkoznak, a Bíróság alapvetően köteles határozni azokról³⁸.

45. Igaz az is, hogy kivételes körülmények között a Bíróság feladata áttekinteni azokat

37 – Lásd különösen a C-83/91. sz. Meilicke-ügyben 1992. július 16-án hozott ítélet (EBHT 1992., I-4871. o.) 22. pontját; a C-378/93. sz. La Pyramide-ügyben 1994. augusztus 9-én hozott ítélet (EBHT 1994., I-3999. o.) 10. pontját; a C-361/97. sz. Nour-ügyben 1998. május 25-én hozott ítélet (EBHT 1998., I-3101. o.) 10. pontját; valamint a C-380/01. sz. Schneider-ügyben 2004. február 5-én hozott ítélet (EBHT 2004., I-1389. o.) 20. pontját.

38 – Lásd különösen a C-415/93. sz. Bosman-ügyben 1995. december 15-én hozott ítélet (EBHT 1995., I-4921. o.) 59. pontját; a C-379/98. sz. PreussenElektra-ügyben 2001. március 13-án hozott ítélet (EBHT 2001., I-2099. o.) 38. pontját; a C-390/99. sz., Canal Satélite Digital ügyben 2002. január 22-én hozott ítélet (EBHT 2002., I-607. o.) 18. pontját; az előző lábjegyzetben hivatkozott Schneider-ügyben hozott ítélet 21. pontját; a C-217/05. sz., Confederación Española de Empresarios de Estaciones de Servicio ügyben 2006. december 14-én hozott ítélet (EBHT 2006., I-11987. o.) 16–17. pontját; valamint a C-295/05. sz. ASEMFO-ügyben 2007. április 19-én hozott ítélet (EBHT 2007., I-2999. o.) 30. pontját.

a feltételeket, amelyek mellett a nemzeti bíróság hozzá fordult, annak érdekében, hogy megvizsgálja hatáskörének fennállását. Csak akkor utasíthatja el a nemzeti bíróság előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésről való határozathozatalt, ha a közösségi jog kért értelmezése nyilvánvalóan semmilyen összefüggésben nincs az alapügy tényállásával vagy tárgyával, ha a probléma hipotetikus jellegű, vagy ha nem állnak a Bíróság rendelkezésére azok a ténybeli vagy jogi elemek, amelyek szükségesek ahhoz, hogy az elé terjesztett kérdésekre hasznos választ adhasson³⁹.

46. Még ha a jelen ügyben a második és harmadik kérdés Bíróság általi megválaszolása a flamand gondozási biztosítási rendszer megszüntetése helyett (a flamand kormány állításával megegyezően) éppen a rendszer hatályának kiterjesztését eredményezné is, nem lehet azt mondani, hogy e kérdések megválaszolása ne segítené a nemzeti bíróságot annak meghatározásában, hogy a flamand gondozási biztosítási rendszer jelenlegi formájában összeegyeztethető-e a közösségi joggal.

39 – Lásd a 38. lábjegyzetben hivatkozott PreussenElektra-ügyben hozott ítélet 39. pontját; a szintén a 38. lábjegyzetben hivatkozott Canal Satélite Digital ügyben hozott ítélet 19. pontját; a 37. lábjegyzetben hivatkozott Schneider-ügyben hozott ítélet 22. pontját; a C-238/05. sz. Asnef-Equifax-ügyben 2006. november 23-án hozott ítélet (EBHT 2006., I-11125. o.) 17. pontját; valamint a 38. lábjegyzetben hivatkozott ASEMFO-ügyben hozott ítélet 31. pontját.

47. Sőt az, hogy a kérdéseket előterjesztő bíróság a nemzeti jog alapján esetleg már megválaszolt egy, az előterjesztett harmadik kérdéshez hasonló kérdést, nem jelenti azt, hogy a válasz automatikusan alkalmazható lenne a közösségi jog értelmében fennálló helyzetre.

Más tagállamok állampolgárai és azon belga állampolgárok, akik gyakorolták a szabad mozgáshoz való jogaikat

48. Következésképpen a második és a harmadik kérdés elfogadható.

– Kiterjed-e az 1408/71 rendeletnek és/vagy a Szerződés személyek szabad mozgására vonatkozó rendelkezéseinek a hatálya a személyek e csoportjának helyzetére?

Az ügy érdeméről

50. Más tagállamok azon állampolgárai, akik a holland nyelvű régióban vagy Brüsszel-Főváros kétnyelvű régióban dolgoznak, de más nyelvi régióban rendelkeznek lakóhellyel, az EK 39. vagy az EK 43. cikk hatálya alá tartoznak (attól függően, hogy munkavállalók vagy önálló vállalkozók). Továbbá az 1408/71 rendelet 2. cikke értelmében e rendelet hatálya is kiterjed rájuk. Hozzájuk hasonló helyzetben vannak azon belga állampolgárok, akik gyakorolták a szabad mozgáshoz való jogaikat.

Előzetes megjegyzés

49. Írásbeli észrevételeiben a Bizottság a személyek két kategóriája között tesz különbséget: (i) más tagállamok állampolgárai és azon belga állampolgárok, akik gyakorolták a szabad mozgáshoz való jogaikat; (ii) azon belga állampolgárok, akik nem gyakorolták a szabad mozgáshoz való jogaikat. Ez a megkülönböztetés hasznosnak tűnik, így azt elfogadom.

51. Általános értelemben a munkavállalók szabad mozgására vonatkozó jogát gyakorló és a lakóhelyétől eltérő tagállamban kereső

tevékenységet folytató valamennyi közösségi polgár, lakóhelyétől vagy állampolgárságától függetlenül az EK 39. cikk hatálya alá tartozik⁴⁰.

52. Sőt, a munkavállalók szabad mozgására vonatkozó rendelkezésekkel, még ha szövegük szerint a fogadó tagállamban a nemzeti elbánásból származó előnyök biztosítására irányulnak is, szintén ellentétes az, hogy e származási tagállam megakadályozza állampolgárai számára a más tagállambeli állás szabad elfogadását és betöltését⁴¹.

53. A közösségi jog természetesen nem sérti a tagállamoknak a szociális biztonsági rendszerük kialakítására vonatkozó hatáskörét – közösségi szintű harmonizáció hiányában az összes tagállam szabadon határozhatja meg a társadalombiztosítási ellátás odaítélésének

feltételeit⁴². Mindazonáltal e hatáskörük gyakorlása során a tagállamok kötelesek tiszteletben tartani a közösségi jogot⁴³.

– A munkavállalók szabad mozgásának akadályát jelenti-e a flamand gondozási biztosítási rendszer lakóhelyre vonatkozó feltétele?

54. A Bíróság több alkalommal kimondta, hogy az EK-Szerződés munkavállalók szabad mozgására vonatkozó rendelkezései annak megkönnyítését szolgálják, hogy a közösségi állampolgárok a Közösség teljes területén belül bármilyen jellegű kereső tevékenységet folytassanak, és ellentétesek e rendelkezésekkel az olyan intézkedések, amelyek hátrányos helyzetbe hozzák a közösségi állampolgárokat akkor, ha azok valamely másik

40 – Lásd különösen a C-419/92. sz. Scholz-ügyben 1994. február 23-án hozott ítélet (EBHT 1994., I-505. o.) 9. pontját; a C-18/95. sz. Terhoeve-ügyben 1999. január 26-án hozott ítélet (EBHT 1999., I-345. o.) 27. pontját; a C-385/00. sz. De Groot-ügyben 2002. december 12-én hozott ítélet (EBHT 2002., I-11819. o.) 76. pontját; a C-232/01. sz. Van Lent-ügyben 2003. október 2-án hozott ítélet (EBHT 2003., I-11525. o.) 14. pontját, valamint a C-152/03. sz. Ritter-Coulais-ügyben 2006. február 21-én hozott ítélet (EBHT 2006., I-1711. o.) 31. pontját.

41 – A De Groot-ügyben hozott ítélet 79. pontja; lásd még különösen 40. lábjegyzetben hivatkozott Terhoeve-ügyben hozott ítélet 27–29. pontját; valamint a C-208/05. sz. ITC-ügyben 2007. január 11-én hozott ítélet (EBHT 2007., I-181. o.) 31–34. pontját.

42 – A Szerződés nem rendelkezett a tagállamok szociális biztonságra vonatkozó jogszabályainak harmonizációjáról. Különösen az EK 42. cikk (amely az EK 308. cikkel együtt az 1408/71 rendelet jogalapja) csak a jogszabályok összehangolásáról rendelkezik. Ezért ez a rendelkezés nem érinti az egyes tagállamok szociális biztonsági rendszerei közötti anyagi és eljárási különbségeket, valamint az ott dolgozó személyek eltérő jogait; lásd a C-393/99. és C-394/99. sz., Hervein egyesített ügyekben 2002. március 19-én hozott ítélet (EBHT 2002., I-2829. o.) 50. pontját és az abban hivatkozott ítélkezési gyakorlatot. Lásd még a C-493/04. sz. Piatkowski-ügyben 2006. március 9-én hozott ítélet (EBHT 2006., I-2369. o.) 20. pontját és a C-50/05. sz. Nikula-ügyben 2006. július 18-án hozott ítélet (EBHT 2006., I-7029. o.) 20. pontját, amelyben a Bíróság kifejtette, hogy az 1408/71 rendelettel létrehozott rendszer csak egy koordinációs szabályozás, amely különösen a különböző körülmények között a szabad mozgáshoz való jogukat gyakorló munkavállalókra vagy önálló vállalkozókra alkalmazandó jogszabály vagy jogszabályok meghatározására irányul.

43 – Lásd különösen a C-157/99. sz., Smits és Peerbooms ügyben 2001. július 12-én hozott ítélet (EBHT 2001., I-5473. o.) 44–46. pontját; a C-385/99. sz., Müller-Fauré és Van Riet ügyben 2003. május 13-án hozott ítélet (EBHT 2003., I-4509. o.) 100. pontját és az abban hivatkozott ítélkezési gyakorlatot; a C-56/01. sz. Inizan-ügyben 2003. október 23-án hozott ítélet (EBHT 2003., I-12403. o.) 17. pontját és a C-444/05. sz. Stamatelaki-ügyben 2007. április 19-én hozott ítélet (EBHT 2007., I-3185. o.) 23. pontját.

tagállam területén kívánnak gazdasági tevékenységet folytatni⁴⁴.

55. Az olyan rendelkezések, amelyek valamely tagállam állampolgárát megakadályozzák abban, vagy visszatartják attól, hogy szabad mozgására vonatkozó jogukat gyakorolva elhagyják származási országukat, e szabadság akadályai lehetnek, még abban az esetben is, ha a munkavállalók állampolgárságától függetlenül alkalmazandók⁴⁵. Más szóval, valamely nemzeti intézkedés még abban az esetben is tilalmazott akadályt képezhet, ha az nem valósít meg hátrányos megkülönböztetést.

56. Ahhoz azonban, hogy ilyen akadálynak minősüljenek, e rendelkezéseknek a munkavállalók munkaerőpiacra való bejutását kell befolyásolniuk, és e rendelkezések szabad mozgásra gyakorolt hatása nem lehet túl esetleges vagy túl közvetett⁴⁶.

57. Ezen a ponton vizsgáljuk meg a flamand gondozási biztosítási rendszerre vonatkozó szabályok gyakorlati hatását. Képzünk el egy francia állampolgárt, aki (a belgiumi holland nyelvű régióban található) Hoegaardenben kíván munkát vállalni, és

aki jelenleg a Franciaország Champagne-Ardenne tartományában található Givet-ben rendelkezik lakóhellyel (Hoegaardentől mintegy 95 kilométerre, délre). Nem elképzelhetetlen, hogy e helyett szeretne olyan régióban lakni, ahol anyanyelve hivatalos nyelv, és ahol gyermekei ugyanezen a nyelven könnyedén tanulhatnak a helyi iskolában. Előfordulhat, hogy ezért az illető úgy dönt, hogy (a belgiumi francia nyelvű régióban található) Jodoigne-ba költözik, Hoegaardentől mintegy hetven kilométerre, délre. Ha így tesz, nem fog tudni belépni a flamand gondozási biztosítási rendszerbe. Ha e rendszerbe úgy akarna belépni, hogy lakóhelye közben mégis olyan régióban legyen, ahol a francia hivatalos nyelv, úgy a Brüsszel-Főváros kétnyelvű régióban (például az Hoegaardentől mintegy 44 kilométerre, nyugatra található Woluwe-Saint-Lambert/Sint-Lambrechts-Woluwe helységben) történő letelepedés és franciaországi lakóhelyének megtartása között kellene választania⁴⁷.

58. Előfordulhat, hogy a zsúfolt országutakon történő napi ingázás kilátása és különösen az ilyen ingázás környezeti hatása visszatartja az illetőt a szóban forgó állás elfogadásától, ezáltal a szabad mozgáshoz való jogának gyakorlásától. Mivel a Francia Közösség és a német nyelvű közösség nem hozott létre hasonló gondozási biztosítási rendszert, az illető személy nem tudná úgy megoldani a problémát, hogy a holland nyelvű régió vagy Brüsszel-Főváros kétnyelvű régió kívüli településen található belgiumi lakóhelyén lép be egy gondozási biztosítási rendszerbe.

44 – Lásd különösen a C-370/90. sz. Singh-ügyben 1992. július 7-én hozott ítélet (EBHT 1992., I-4265. o.) 16. pontját; a 40. lábjegyzetben hivatkozott Terhoeve-ügyben hozott ítélet 27. pontját; a C-190/98. sz. Graf-ügyben 2000. január 27-én hozott ítélet (EBHT 2000., I-493. o.) 21. pontját; a 40. lábjegyzetben hivatkozott Ritter-Coulais-ügyben hozott ítélet 33. pontját; a C-109/04. sz. Kranemann-ügyben 2005. március 17-én hozott ítélet (EBHT 2005., I-2421. o.) 25. pontját és a C-520/04. sz. Turpeinen-ügyben 2006. november 9-én hozott ítélet (EBHT 2006., I-10685. o.) 14. pontját.

45 – A C-10/90. sz. Masgio-ügyben 1991. március 7-én hozott ítélet (EBHT 1991., I-1119. o.) 18. és 19. pontja; a 40. lábjegyzetben hivatkozott Terhoeve-ügyben hozott ítélet 39. pontja, a C-302/98. sz. Sehrrer-ügyben 2000. június 15-én hozott ítélet (EBHT 2000., I-4585. o.) 33. pontja; a 40. lábjegyzetben hivatkozott De Groot-ügyben hozott ítélet 78. pontja; a 40. lábjegyzetben hivatkozott Van Lent-ügyben hozott ítélet 16. pontja; a fenti 44. lábjegyzetben hivatkozott Kranemann-ügyben hozott ítélet 26. pontja, valamint a szintén a 44. lábjegyzetben hivatkozott Turpeinen-ügyben hozott ítélet 15. pontja.

46 – Lásd a 44. lábjegyzetben hivatkozott Graf-ügyben hozott ítélet 23–25. pontját.

47 – A jelen helyzetben azt is megfontolhatja, hogy a holland nyelvű régió valamely olyan községbe költözik, ahol olyan lehetőségek adódnak a francia nyelvű személyek számára, mint például a francia nyelvű ügyintézés és (általános) iskola lehetősége. A legközelebbi feltehetőleg az Hoegaardentől mintegy 42 kilométerre található Wезembeeк-Oppem lenne. Nem biztos azonban, hogy a francia nyelvű személyek számára biztosított ilyen lehetőségek továbbra is fennmaradnak. Lásd még J. Clement: 'Taalvrijheid, bestuurstaal en minderheidsrechten. Het Belgisch model, Antwerp/Groningen/Oxford, Intersentia, 2003, 838–850. o.'

59. Egyértelmű tehát, hogy a lakóhely feltétele meghatározott körülmények között akadályozhatja a személyek szabad mozgását.

– Túl esetleges vagy túl közvetett-e a lakóhely feltétele által a mozgás szabadságára gyakorolt hatás?

60. A Bizottság úgy véli, hogy e kérdés eldöntését a nemzeti bíróságra kellene hagyni.

61. Ezzel nem értek egyet.

62. Úgy vélem, nehezen látható, hogy a kérdéseket előterjesztő bíróság a Bíróság iránymutatása nélkül pontosan milyen szempontok alapján bírálná el a távoli kapcsolatot és az esetlegességet. Számomra úgy tűnik, hogy a Bíróság képes e problémát elvi kérdés-ként megválaszolni.

63. A flamand kormány úgy véli, hogy az érintett személyek száma viszonylag kicsi, és a gondozási biztosítási rendszerbe való belépés lehetőségének valószínűleg csak marginális befolyása van a magánszemélyek azon döntésére, hogy a szabad mozgáshoz való jogukat gyakorolják-e. Ezért a Graf-ügyben hozott ítéletre hivatkozik, amelyben a Bíróság kifejtette, hogy ahhoz, hogy akadálynak minősüljenek, a nemzeti rendelkezéseknek a munkavállalók munkaerőpiacra való bejutását kell befolyásolniuk, és a szabad mozgásra gyakorolt hatásuk nem lehet túl esetleges vagy túl közvetett⁴⁸.

64. A Graf-ügyben a Bíróság egy jövőbeli és tisztán esetleges eseménnyel állt szemben. A jelen ügyben azonban egyértelmű, hogy a flamand gondozási biztosítási rendszerbe való belépéshez kapcsolódó lakóhely feltétele potenciálisan a holland nyelvű régióban történő munkavállalást fontolgató valamennyi migráns munkavállalót érintheti. Ez nem esetleges helyzet.

65. Véleményem szerint a Bíróságnak nem kell megkísérelnie pontosan meghatározni azt a mértéket, ameddig egy ilyen rendelkezés a konkrét munkavállaló döntését befolyásolja. Egyébiránt az az érv, hogy valamely konkrét intézkedés nem feltétlenül érinti az összes munkavállalót, mindig felhozható annak

48 – Lásd a Graf-ügyben hozott ítélet 23–25. pontját.

lehetséges indokaként, hogy az adott intézkedés által a munkaerőpiachoz való hozzáférésre gyakorolt hatás túl esetleges vagy túl közvetett volt. Nehezen látható továbbá, hogy a Bíróság hogyan járna el e mérték meghatározása érdekében. Számomra úgy tűnik, hogy ahhoz, hogy valamely intézkedés akadályt képezzen, elegendő, ha ésszerű valószínűséggel hatása lehet a migráns munkavállalókra.

66. Azzal egyetértek, hogy nehéz megítélni a flamand gondozási biztosítási rendszerben előírt lakóhely feltétele által ténylegesen érintett személyek számát. Egyértelmű azonban, hogy e feltétel potenciálisan sokakat érinthet, különösen valamely olyan országban, mint Belgium, ahol sok nem belga állampolgárságú uniós polgár dolgozik.

67. Ezért a lakóhely feltételének hatásai nem túl esetlegesek és nem túl közvetettek.

68. A flamand kormány azt is előadja, hogy a gondozási biztosítási rendszerbe való belépés kétséges „előny”, tekintettel a fizetendő járulékok kötelező jellegére.

69. Ezzel az érveléssel nem értek egyet.

70. Feltételezni kell, hogy a gondozási biztosítási rendszer létrehozásakor a flamand kormány célja az volt, hogy polgárai számára ellátást nyújtson, nem pedig az, hogy terhet rójon rájuk. A flamand kormány érvelése értelmében a munkanélküli ellátásért történő fizetést is hasonlóképpen hátrányosnak kellene tekinteni. Bármely konkrét magán-személy esetében előfordulhat, hogy munkaviszonyban töltött teljes ideje alatt úgy fizet járulékot, hogy soha nem részesül munkanélküli ellátásban – sőt, valószínűleg reméli is, hogy arra soha nem lesz szüksége. Az ilyen szociális biztonsági rendszerek létjogosultságát azonban nem az adja, hogy az ellátásokban mindenki közvetlenül részesül, hanem az, hogy azokban – a társadalom mint egész előnyére – potenciálisan mindenki részesülhet.

– Közvetett hátrányos megkülönböztetést is megvalósít-e a lakóhely feltétele?

71. Mint már jeleztem⁴⁹, egy, a személyek szabad mozgását akadályozó nemzeti intézkedés még akkor sem állhat fenn, ha az nem hátrányosan megkülönböztető. Mivel azonban a hátrányos megkülönböztetés kérdése kisebb vagy nagyobb mértékben a legtöbb fél írásbeli észrevételében és a tárgyaláson előadott érvelésében is felmerült, az alábbiakban foglalkozom a kérdéssel.

49 – Lásd a fenti 55. pontot.

72. Az ítélkezési gyakorlat szerint az egyenlő bánásmódnak az EK 39. cikk (2) bekezdésében előírt és a migráns munkavállalók szociális biztonságával kapcsolatban az 1408/71 rendelet 3. cikkének (1) bekezdésében konkrétan meghatározott követelménye nemcsak a szociális biztonsági rendszerek kedvezményezettjeinek állampolgársága alapján történő nyilvánvaló hátrányos megkülönböztetést tiltja, de minden rejtett módon való hátrányos megkülönböztetést is, amely egyéb megkülönböztető kritériumok alkalmazása által ténylegesen ugyanarra az eredményre vezet⁵⁰.

73. Ennek megfelelően közvetetten hátrányos megkülönböztetésnek kell tekintetni a nemzeti jog azon előírásait, amelyek – bár az állampolgárságra való tekintet nélkül alkalmazandóak – lényegében vagy jelentős részben a migráns munkavállalókat érintik, illetve azokat a mindenkire egyaránt hatályos előírásokat, amelyeket a hazai munkavállalók a migráns munkavállalóknál könnyebben tudnak teljesíteni, illetve amelyek esetében különösen fennáll a kockázat, hogy ez utóbbiakat hátrányosan érinti⁵¹.

74. A nemzeti jogszabály közvetetten hátrányosan megkülönböztetőnek tekintendő,

amennyiben jellegénél fogva inkább a más tagállamok állampolgárait érintheti, mint az azon állam állampolgárait, amelyek a jogszabályáról szó van, következésképpen azzal a kockázattal jár, hogy különösen ez előbbieket hozza hátrányosabb helyzetbe. Az ilyen rendelkezés csak akkor megengedhető, ha azt objektív okok indokolják, és arányos⁵².

75. A flamand kormány előadja, hogy a migráns munkavállalókat pontosan ugyanúgy kezelik, mint a hasonló helyzetben lévő belga munkavállalókat.

76. Nehéz azonban meghatározni a helyes összehasonlítási szempontot, vagyis azt, hogy kik a „hasonló helyzetben” lévő belga állampolgárok.

77. Az 1408/71 rendelet célja – amint azt a második és negyedik preambulumbekendése is kimondja –, hogy biztosítsa a

50 – A C-131/96. sz., Mora Romero ügyben 1997. június 25-én hozott ítélet (EBHT 1997., I-3659. o.) 32. pontja; a C-124/99. sz. Borawitz-ügyben 2000. szeptember 21-én hozott ítélet (EBHT 2000., I-7293. o.) 24. pontja és a 30. lábjegyzetben hivatkozott Celozzi-ügyben hozott ítélet 22. pontja.

51 – A C-237/94. sz. O'Flynn-ügyben 1996. május 23-án hozott ítélet (EBHT 1996., I-2617. o.) 18. pontja; az 50. lábjegyzetben hivatkozott Borawitz-ügyben hozott ítélet 25. pontját és a 30. lábjegyzetben hivatkozott Celozzi-ügyben hozott ítélet 24. pontja.

52 – Lásd ebben az értelemben az 50. lábjegyzetben hivatkozott O'Flynn-ügyben hozott ítélet 20. pontját; a C-57/96. sz. Meints-ügyben 1997. november 27-én hozott ítélet (EBHT 1997., I-6689. o.) 45. pontját; az 50. lábjegyzetben hivatkozott Borawitz-ügyben hozott ítélet 27. pontját és a 30. lábjegyzetben hivatkozott Celozzi-ügyben hozott ítélet 26. pontját.

munkavállalók és az önálló vállalkozók szabad mozgását az Európai Közösségen belül, tiszteletben tartva a szociális biztonságra vonatkozó nemzeti jogszabályok sajátos jellemzőit. E célból – amint az a rendelet ötödik, hatodik és tizedik preambulumbekzdéséből is következik – a rendelet előírja annak lehető legmagasabb szintű biztosítását, hogy a tagállam területén foglalkoztatott valamennyi munkavállaló egyenlő bánásmódban részesüljön, illetve közülük a szabad mozgáshoz való jogukat gyakorló munkavállalókat ne érje hátrány⁵³. A hivatkozott rendelet 13. cikkének (2) bekezdésében megállapított általános szabály szerint az alkalmazandó jog a *lex loci laboris*.

78. Ezért rendszerint a munkavégzés helyének állama lesz az a tagállam, amelynek területén az egyenlőséget meg kell valósítani.

79. Mint azt a Bizottság a tárgyaláson javasolta, az összehasonlítás helyes kiindulópontja ezért nem a lakóhely, hanem a munkavégzés helye. Mi történik, ha két

olyan csoportot hasonlítunk össze, amelyek tagjai egyaránt a holland nyelvű régióban vagy Brüsszel-Főváros kétnyelvű régióban dolgoznak, de akik egyrészt a holland nyelvű régióban vagy Brüsszel-Főváros kétnyelvű régióban, másrészt pedig Belgium francia vagy német nyelvű régiójában rendelkeznek lakóhellyel?

80. Tegyük fel, hogy ugyanazon hoegaardeni cégnek van két munkavállalója. Mindketten szeretnének a lehető legközelebb lakni munkahelyükhöz. Az A munkavállaló holland nyelvű belga állampolgár. Ő úgy dönt, hogy Hoegaardenben fog lakni. A B munkavállaló francia. Ő a fent említett okok miatt úgy dönt, hogy Jodoigne-ban fog lakni. A két munkavállaló ugyanabban a tagállamban, ugyanabban a régióban, ugyanabban a városban és ugyanannál a cégnél dolgozik. Házuk 7 kilométerre fekszik egymástól. Az A munkavállaló beléphet – sőt be kell lépnie – a flamand gondozási biztosítási rendszerbe, és részesülhet annak ellátásaiból. A B munkavállaló ezt nem teheti meg. Nyilvánvaló, hogy ebben a példában nem érvényesült az egyenlő bánásmód.

81. Nem szükséges bizonyítani, hogy a szóban forgó rendelkezés a gyakorlatban sokkal jelentősebb mértékben érinti a migráns munkavállalókat. Elegendő megállapítani, hogy e rendelkezés alkalmas ilyen hatás előidézésére⁵⁴.

53 – Lásd a C-68/99. sz., Bizottság kontra Németország ügyben 2001. március 8-án hozott ítélet (EBHT 2001., I-1865. o.) 22. és 23. pontját; a C-249/04. sz. Allard-ügyben 2005. május 26-án hozott ítélet (EBHT 2005., I-4535. o.) 31. pontját; a 42. lábjegyzetben hivatkozott Piatkowski-ügyben hozott ítélet 19. pontját; valamint a szintén a 42. lábjegyzetben hivatkozott Nikula-ügyben hozott ítélet 20. pontját. E tekintetben a Bíróság által a Piatkowski-ügyben hozott ítélet 34. pontjában tett azon megállapítás, amely szerint „az EK-Szerződés nem biztosítja a munkavállalónak azt, hogy a tevékenységének egyenlő több tagállamba való kiterjesztése vagy tevékenységének egy másik tagállamba történő áthelyezése szociális biztonsági szempontból semleges legyen”, nem értelmezhető ezen összefüggés keretein kívül. Ez a megállapítás először a 42. lábjegyzetben hivatkozott Hervein-ügyben hozott ítélet 51. pontjában jelent meg. Ott egy olyan pont után következett, amelyben a Bíróság azt hangsúlyozta, hogy a Szerződés nem rendelkezik a szociális biztonságra vonatkozó jogszabályok harmonizációjáról, és hogy „a tagállamok szociális biztonsági rendszerei közötti anyagi és eljárásjogi különbségeket, valamint a tagállamokban foglalkoztatottak jogosultságai közötti különbségeket a Szerződés nem érinti”. Más szóval, a közösségi jog nem követeli meg a tagállamoktól, hogy mindenkinek azonos összegű vagy azonos módon kiszámított járulékokat biztosítsanak. A Hervein-ügy és a Piatkowski-ügy tényállása is megerősíti, hogy ez volt a Bíróság célja.

54 – Lásd ebben az értelemben az 51. lábjegyzetben hivatkozott O'Flynn-ügyben hozott ítélet 21. pontját és a 30. lábjegyzetben hivatkozott Celozzi-ügyben hozott ítélet 27. pontját.

82. Annak sincs jelentősége, hogy a kifogásolt intézkedés meghatározott körülmények között mind a szóban forgó államnak az államterület egyéb részeiben lakó állampolgáira, mind más tagállamok állampolgáira hatással van-e. Ahhoz, hogy valamely intézkedés hátrányosan megkülönböztető legyen, nem szükséges, hogy az a szóban forgó állam valamennyi állampolgárát előnyben részesítse, vagy hogy csak a más tagállamok állampolgárai szenvedjenek hátrányt, a szóban forgó állam polgárait viszont ne⁵⁵.

83. Ezért az olyan rendszer, mint amilyen az alapügy tárgyát képező rendszer, eltérő bánásmódot valósít meg a migráns munkavállalók hátrányára.

– A *lex loci laboris* alkalmazása az illetékes állam illetékes részének kijelölése érdekében.

84. A tárgyaláson a Bizottság előadta továbbá, hogy álláspontja szerint az 1408/71 rendelet 13. cikke értelmében kizárólag a *lex loci laboris* alapján kell eldönteni, hogy melyik tagállam, illetve e tagállam melyik decentralizált hatósága által alkotott jog alkalmazandó. Máskülönben a migráns munkavállalók a nemzeti jog alapján elveszithetnének

valamely, a közösségi jog alapján őket megillető ellátást. Ez veszélyeztetné az 1408/71 rendelettel felállított koordinációs rendszert.

85. Egyetérttek a Bizottsággal.

86. Korábbi példámot folytatva: tegyük fel, hogy ugyanaz a francia állampolgár, aki Hoegaardenben vállalt munkát, először úgy dönt, hogy ingázik a munkahelye és a Givet-ben található otthona között. Ezt évekig folytatja. Ekkor úgy dönt, hogy az egész család élete könnyebb lenne, ha közelebb költöznének munkahelyéhez, és Jodoigne-ban telepednének le. Ha lakóhelyét úgy helyezi át Franciaországból Belgium francia nyelvű régiójába, hogy továbbra is a holland nyelvű régióban dolgozik, akkor el fogja veszíteni a flamand gondozási biztosítási rendszer ellátásait. Ez nyilvánvalóan visszatarthatja őt attól, hogy a szabad mozgáshoz való jogát és a lakóhely szabad megválasztásához fűződő jogát gyakorolja.

87. Absztrakt módon vizsgálva úgy tűnik, hogy az imént bemutatott eset az 1408/71 rendelet 21. cikkének (4) bekezdése szerinti helyzetnek felel meg: egy olyan munkavállaló, aki korábban nem rendelkezett lakóhellyel az illetékes államban, lakóhelyét az illetékes államba, a konkrét esetben Belgiumba helyezi át.

55 – Lásd ebben az értelemben különösen a C-281/98. sz. Angonese-ügyben 2000. június 6-án hozott ítélet (EBHT 2000., I-4139. o.) 41. pontját és a C-388/01. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben 2003. január 16-án hozott ítélet (EBHT 2003., I-721. o.) 14. pontját.

88. Az 1408/71 rendelet 21. cikkének (4) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a migráns munkavállalónak az illetékes állam jogszabályi rendelkezéseinek megfelelően kell részesülnie vagy továbbra is részesülnie az ellátásokban. Első látásra úgy tűnik, hogy a flamand gondozási biztosítási rendszer alapján fennálló helyzet megfelel e követelménynek, mivel a francia migráns munkavállalót az illetékes állam jogszabályainak, a konkrét esetben a flamand jogszabályoknak megfelelően kezelik.

89. Ezen indokolásnak azonban két hibája van.

90. Először is, az első ránézés alapján levont következtetés, amely szerint nincs szó egyenlőtlen bánásmódról, azon alapul, hogy egy Belgium francia nyelvű részébe költöző francia állampolgárt egy Belgium francia nyelvű részében lakóhellyel rendelkező belga állampolgárral hasonlítottunk össze.

91. Mint azt korábban jeleztem, ez az összehasonlítás rossz.

92. Másodszor, mint azt a tárgyaláson a Bizottság helyesen megjegyezte, az 1408/71

rendelet koordinációs rendszere azon az elképzelésen alapul, hogy a szociális biztonsági rendszerek tagállami szinten szerveződnek.

93. Amikor a 13. cikk a *lex loci laboris* teszi alkalmazandóvá, feltételezi azt, hogy az a területi egység, ahol a munkavégzés helye található, hatáskörrel rendelkezik a vonatkozó ellátások biztosítására, valamint azt is, hogy e hatáskörének gyakorlása során egyenlő ellátásban kell részesítenie az adott területen dolgozó valamennyi személyt.

94. Hasonlóképpen, amikor az 1408/71 rendelet 21. cikkének (4) bekezdése úgy rendelkezik, hogy egy migráns munkavállalónak az illetékes államba történő költözéskor az illetékes állam jogszabályi rendelkezéseinek megfelelően kell részesülnie vagy továbbra is részesülnie az ellátásokban, feltételezi, hogy az illetékes állam tényleges hatáskörrel is rendelkezik arra vonatkozóan, hogy a saját állampolgárainak biztosított valamennyi ellátást a migráns munkavállaló részére is biztosítsa. Azonban a jelen ügyben az illetékes állam illetékes hatósága valójában csak az adott állam területének egy része tekintetében bír illetékességgel.

95. Ahhoz, hogy a példában szereplő francia munkavállaló részesüljön az ellátásokban, vagy továbbra is Franciaországban

kell laknia, vagy el kell kötöznie, még hozzá nem pusztán az illetékes államba (Belgiumba), hanem az illetékes állam azon részébe, amelynek területén az illetékes hatóság illetékességgel bír (vagyis a holland nyelvű régióba vagy Brüsszel-Főváros kétnyelvű régióba).

96. A megoldás az alkalmazandó szociális biztonsági rendszer *lex loci laboris* alapján történő kijelölése, mégpedig mind azon tagállam (Belgium), mind e tagállam azon decentralizált hatósága (Flamand Közösség) tekintetében, amelynek jogát alkalmazni kell. Ebben az esetben a példában szereplő helyzet ténylegesen azonos lenne az 1408/71 rendelet 19. cikkének (1) bekezdésében írt helyzettel, amely előírja, hogy egy személyt akkor is ellátásban kell részesíteni, ha „az illetékes államon kívüli tagállamban”, vagyis a konkrét esetben a holland nyelvű régión vagy Brüsszel-Főváros kétnyelvű régió kivül rendelkezik lakóhellyel.

97. Ez a megoldás biztosítja az 1408/71 rendelet által használt „állam” kifejezés következetességét is. Ha az illetékes államot a munkavégzés helye határozza meg, úgy (szükség esetén) az 1408/71 rendelet illetékes államra történő utalásain az illetékes tagállamon belüli illetékes egységre történő utalást is érteni kell.

– Ha a lakóhely feltétele valóban a szabad mozgás akadályának és/vagy a migráns

munkavállalókat sújtó közvetett hátrányos megkülönböztetésnek tekintendő, az igazolható-e objektív módon?

98. A vizsgált akadály vagy eltérő bánásmód az érintett személyek állampolgárságától független és a nemzeti jog által elérni kívánt jogszerű céllal arányban álló, objektív megfontolásokon alapul-e?⁵⁶

99. A flamand kormány előadja, hogy a lakóhely feltétele a hatásköröknek a belga szövetségi államon belüli megosztásából adódik. Az eltérő bánásmód nem hátrányos megkülönböztetésből, hanem abból a tényből ered, hogy a Flamand Közösség nem rendelkezik illetékességgel azon személyek tekintetében, akik Belgium valamely másik nyelvi régiójában rendelkeznek lakóhellyel. A belga alkotmányjog szerint ezek a személyek a francia nyelvű vagy a német nyelvű közösség illetékessége alá tartoznak. E közösségek nem hoztak létre a flandriaihoz hasonló gondozási biztosítási rendszert. Ha a bánásmóddal kapcsolatos ilyen különbségeket összekeverjük a hátrányos megkülönböztetéssel, akkor megfosztjuk a tagállamokat az olyan autonóm egységekből álló szövetségi rendszer létrehozására vonatkozó joguktól, mely egységek által elfogadott szabályok csak az államterület illetékességük alá tartozó részében alkalmazandóak.

56 – Lásd különösen az 51. lábjegyzetben hivatkozott O'Flynn-ügyben hozott ítélet 19. pontját; a C-274/96. sz., Bickel and Franz ügyben 1998. november 24-én hozott ítélet (EBHT 1998., I-7637. o.) 27. pontját; az 50. lábjegyzetben hivatkozott Borawitz-ügyben hozott ítélet 26. pontját; a C-138/02. sz. Collins-ügyben 2004. március 23-án hozott ítélet (EBHT 2004., I-2703. o.) 66. pontját és a 30. lábjegyzetben hivatkozott Celozzi-ügyben hozott ítélet 25. pontját.

100. Ezzel az érveléssel nem értek egyet.

rendeletből eredő, közvetlenül alkalmazandó jogszabálynak a megszegésére⁶⁰.

101. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint valamely irányelvben előírt kötelezettségek és határidők megszegésének igazolására a tagállam nem hivatkozhat saját belső jogrendjének rendelkezéseire, gyakorlataira vagy helyzetére, így a szövetségi szerkezetéből eredőkre sem⁵⁷. Egy tagállam viszont – az általa megfelelőnek tartott módon – igenis szabadon oszthatja fel belső jogalkotási hatásköreit. Azonban kizárólag a tagállam marad felelős az EK 226. cikk alapján a közösségi jogból eredő kötelezettségeinek teljesítéséért⁵⁸. A Bíróság azt is egyértelművé tette, hogy valamely tagállam alkotmányos rendje alapelveinek megsértésére való hivatkozás nem érintheti a Közösség jogi aktusának az érvényességét vagy a hatályát az adott tagállam területén⁵⁹.

103. Ezért jóllehet érthető az az érvelés, amely szerint a Flamand Közösség nem rendelkezett jogalkotási hatáskörrel azon személyek vonatkozásában, akiknek lakóhelye nem a holland nyelvű régióban vagy Brüsszel-Főváros kétnyelvű régióban van, ez nem befolyásolja azt a kérdést, hogy a lakóhely feltétele megfelel-e a közösségi jognak, vagy sem.

102. Ugyanez vonatkozik *a fortiori* a Szerződés rendelkezéseinek és valamely

104. A flamand kormány azzal érvel, hogy ez az elemzés de facto lehetetlenné tenné, hogy a tagállamok szövetségi struktúráját vezessenek be. Ezzel az állítással nem értek egyet.

57 – Lásd különösen a 69/81. sz., Bizottság kontra Belgium ügyben 1982. február 2-án hozott ítélet (EBHT 1982., 163. o.) 5. pontját; a C-323/96. sz., Bizottság kontra Belgium ügyben 1998. szeptember 17.-én hozott ítélet (EBHT 1998., I-5063. o.) 42. pontját; a C-236/99. sz., Bizottság kontra Belgium ügyben 2000. július 6-án hozott ítélet (EBHT 2000., I-5657. o.) 23. pontját és a C-111/00. sz., Bizottság kontra Ausztria ügyben 2001. október 11-én hozott ítélet (EBHT 2001., I-7555. o.) 12. pontját; és vö. ebben az értelemben a szerződések jogáról szóló, 1969-es bécsi egyezmény 27. cikkében rögzített nemzetközi jogi szabállyal: „Egyetlen részes fél sem hivatkozhat belső jogának rendelkezéseire annak igazolásául, hogy elmulasztotta a szerződést teljesíteni [...]”.

58 – Lásd különösen a 227–230/85. sz., Bizottság kontra Belgium egyesített ügyekben 1988. január 14-én hozott ítélet (EBHT 1988., I. o.) 9–10. pontját; a C-33/90. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben 1991. december 13-án hozott ítélet (EBHT 1991., I-5987. o.) 24. pontját; az 55. lábjegyzetben hivatkozott C-388/01. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben hozott ítélet 27. pontját és a C-87/02. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben 2004. június 10-én hozott ítélet (EBHT 2004., I-5975. o.) 38. pontját.

59 – A 11/70. sz., Internationale Handelsgesellschaft ügyben 1970. december 17-én hozott ítélet (EBHT 1970., 1125. o.) 3. pontja.

105. Nem Belgium az egyetlen olyan tagállam, amely a szövetségi vagy egyébként decentralizált struktúra bevezetése mellett döntött. A közösségi jog nem tette lehetetlenné, hogy más szövetségi tagállamok és/vagy azok decentralizált hatóságai a nemzeti jog által meghatározott hatásköreiket

60 – Lásd ebben az értelemben a C-1/90. és C-176/90. sz., Aragonese egyesített ügyekben 1991. július 25-én hozott ítélet (EBHT 1991., I-4151. o.) 8. pontját.

gyakorolják. Egy tagállam azonban nem takarozhat saját decentralizált struktúrájával a közösségi jogból eredő kötelezettsége megszegésének az igazolására.

az EK 203. cikk első bekezdése révén, amely hallgatólagosan megengedi, hogy a regionális miniszterek képviseljék tagállamukat a Tanácsban. Megjegyzem, hogy ilyen megoldások a belga alkotmányos renden belül is születtek⁶².

106. Azt lehet mondani, hogy ha ez így van, akkor olyan mechanizmusra van szükség, amelynek révén a tagállamok decentralizált hatóságai részt vehetnek az uniós jog kialakításában, különösen, ha maga a tagállam nem rendelkezik a szükséges hatáskörrel. (Mellékesen hozzászeme, hogy a keresetindításra való jogosultság tekintetében hasonló érvek merülnek fel az EK 230. cikk alapján a Bíróság előtt indított közvetlen keresetek vonatkozásában⁶¹.)

108. Ezért objektív igazolásként nem lehet hivatkozni a Flamand Közösség azon személyekkel kapcsolatos jogalkotási hatáskörének feltételezett hiányára, akik nem a holland nyelvű régióban vagy Brüsszel-Főváros kétnyelvű régióban rendelkeznek lakóhellyel.

109. A flamand kormány továbbá azzal érvel, hogy azok a személyek, akik a holland nyelvű régióban dolgoznak, de a francia

107. Ez az érv jogos. Megfelelő intézményi megoldások azonban lehetségesek a közösségi jogalkotási folyamatban való részvétel biztosítása érdekében. Ez elérhető például

62 – Így a szövetségi állam és Belgium szövetségi egységei a nemzeti jog alapján megállapodást kötöttek, amelynek értelmében Belgium Tanácsn belüli képviselőt elláthatják a szövetségi állam és a szövetségi egységek képviselői együttesen, de akár a szövetségi állam vagy a szövetségi egységek (valamelyike) egyedül is: lásd az 1994. március 8-i együttműködési megállapodást (*Moniteur belge/Belgisch Staatsblad*, 1994. november 17.), amelyet 2003. február 13-án módosítottak (*Moniteur belge/Belgisch Staatsblad*, 2003. február 25.). Lásd H; Bribosia: „La participation des autorités exécutives aux travaux du Conseil de l’Union et des conférences intergouvernementales”, Y. Lejeune (szerk.): *La participation de la Belgique à l’élaboration et à la mise en œuvre du droit européen/De deelname van België aan de voorbereiding en de uitvoering van het Europees recht*, Brussels, Bruylant, 1999, 85–144. o.) A decentralizált hatóságok uniós döntéshozatalban való részvételének lehetőségével kapcsolatban lásd még: P. Van Nuffel: *De rechtsbescherming van nationale overheden in het Europees recht*, Deventer, Kluwer, 2000, 472–488. o.; általában a decentralizált hatóságok EU-n belüli szerepével kapcsolatban pedig: K. Lenaerts és P. Van Nuffel: *Constitutional Law of the European Union*, Second Edition, London, Sweet & Maxwell, 2005, 532–537. o.

61 – Lásd például a C-95/97. sz., Région wallonne kontra Bizottság ügyben 1997. március 21-én hozott ítéletet (EBHT 1997., I-1787. o.) és a C-180/97. sz., Regione Toscana kontra Bizottság ügyben 1997. október 1-jén hozott ítéletet (EBHT 1997., I-5245. o.). Lásd még P. Van Nuffel: „What’s in a Member State? Central and decentralised authorities before the Community courts”, *Common Market Law Review*, 2001, 894–899. o. S. Weatherill: „The Challenge of the Regional Dimension in the European Union” című műve, amely S. Weatherill és U. Bernitz (szerk.): „The Role of Regions and Sub-national Actors in Europe” című művének (Oxford and Portland, Oregon, 2005) 30. és 31. oldalán található, az állam szintje alatti szereplők ilyen keresetindítási jogosultságát az uniós jog által közvetlenül e jogalanyokra rótt kötelezettségek természetes velejárójaként írja le.

nyelvű régióban laknak, mindig igénybe vehetik a francia közösség gondozási rendszerét⁶³. Látható azonban, hogy sem a francia közösség, sem a német nyelvű közösség nem hozott létre megfelelő gondozási biztosítási rendszert. Ez az érvelés ezért nem áll meg.

110. Ezért az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második és harmadik kérdést úgy kellene megválaszolni, hogy a Belgiumban dolgozó más tagállami állampolgárok, valamint a szabad mozgáshoz való jogukat gyakorló belga állampolgárok tekintetében az EK 39. és az EK 43. cikkel, valamint az 1408/71 rendelet 3. cikkével ellentétes az, ha egy szövetségi berendezkedésű tagállam valamely autonóm közössége saját hatáskörben olyan rendelkezéseket bocsát ki, amelyek a biztosítást és az ezen rendelet szerinti szociális biztonsági rendszer ellátásainak igénybe vételét az említett autonóm közösség illetékességi területén lakóhellyel rendelkező személyekre vagy más tagállamban lakóhellyel rendelkező személyekre korlátozza, és állampolgárságra tekintet nélkül kizárja azokat a személyeket, akiknek a lakóhelye a szövetségi állam olyan részében található, amely területen más autonóm közösség illetékes.

111. E következtetés levonása után már nem szükséges azt vizsgálni, hogy az ilyen személyek az EK 18. cikkből eredő jogaikra is hivatkozhatnak-e, amely cikk bizonyos

korlátozásokkal minden uniós állampolgár számára általános jogot biztosít a tagállamok területén történő szabad mozgásra és a lakóhely szabad megválasztására. A munkavállalók szabad mozgásával kapcsolatban ez a rendelkezés különös kifejeződést kap az EK 39. cikkben. Azon személyek tekintetében, akik a szabad mozgáshoz fűződő klaszszikus gazdasági jogukat gyakorolták, hasonlóképpen szükségtelen külön dönteni az EK 18. cikk értelmezéséről⁶⁴.

Azon belga állampolgárok, akik nem gyakorolták a szabad mozgáshoz való jogukat

112. Ezt a csoportot olyan „tisztán belső helyzetben” lévőnek kell-e tekinteni, amely nem tartozik a közösségi jog hatálya alá?

113. A Bíróság számos alkalommal kifejtette, hogy a személyek szabad mozgása tárgyában a Szerződés szabályai és az annak végrehajtására hozott jogi aktusok nem alkalmaz-

63 – Az előzetes döntésre utaló határozat A.3.2.2. pontja.

64 – Lásd különösen a C-193/94. sz., Skanavi és Chryssanthakopoulos ügyben 1996. február 29-én hozott ítélet (EBHT 1996., I-929. o.) 22. pontját; a C-258/04. sz. Ioannidis-ügyben 2005. szeptember 15-én hozott ítélet (EBHT 2005., I-8275. o.) 37. pontját és a C-392/05. sz. Alevizos-ügyben 2007. április 26-án hozott ítélet (EBHT 2007., I-3505. o.) 80. pontját.

hatók azokra a tevékenységekre, amelyekben nincs jelen semmilyen kapcsoló elv valamely, a közösségi jog által szabályozott helyzettel, és amelynek valamennyi lényeges eleme egyetlen országra korlátozódik⁶⁵.

114. Konkrétabban a Petit-ügyben a Bíróság kifejtette, hogy az 1408/71 rendelet nem alkalmazható olyan helyzetre, amelynek minden eleme kizárólag egyetlen tagállamot érint⁶⁶. Annak az ügynek a felperese egy olyan belga állampolgár volt, aki mindig is Belgiumban rendelkezett lakóhellyel, és kizárólag e tagállam területén dolgozott.

115. Annak a belga állampolgárnak a helyzete, aki a szabad mozgáshoz való jogát sosem gyakorolta, a klasszikus gazdasági szabadságok szempontjából tisztán belső helyzetnek tűnik. Azt is jelenti-e ez, hogy a szóban forgó helyzetre egyáltalán nem alkalmazható a közösségi jog?

116. Be kell vallanom, hogy mély ellentmondást találok abban, hogy jóllehet az utóbbi 50 év a tagállamok közötti szabad mozgás

akadályainak lebontásával telt, a tagállamok decentralizált hatóságai mindazonáltal a hátsó ajtón keresztül ismét bevezethetik az akadályokat oly módon, hogy azokat tagállamokon belül hozzák létre. Szónokiasan fel lehet tenni a kérdést, hogy milyen Európai Unió az, amelyben a szabad mozgás Dunkirk (Franciaország) és De Panne (Belgium) között biztosított, viszont Jodoigne és Hoegaarden között nem?

117. Abból, amit korábban a *lex loci laboris* és az illetékes állam fogalmak alkalmazásával kapcsolatban mondtam, arra lehet következtetni, hogy azok az egységek, amelyek között ténylegesen meg kell szüntetni az akadályokat, nem szükségképpen mindig a tagállamok, hanem az illetékes szabályozó hatóság egységei (legyenek azok tagállamok vagy valamely tagállamon belüli decentralizált hatóságok)⁶⁷.

118. A tagállamok közötti szabad mozgás korlátainak megszüntetésével járó előnyös hatások könnyen elenyészhetnek, ha a tagállamok decentralizált hatóságai rendelkeznek a szükséges hatáskörökkel, és ilyen korlátokat szabadon hozhatnak létre maguk között. Ez komoly problémát jelenthet, ha figyelembe vesszük a bizonyos tagállamokban

65 – Lásd különösen a 35/82. és 36/82. sz., Morson és Jhanjan egyesített ügyekben 1982. október 27-én hozott ítélet (EBHT 1982., 3723. o.) 16. pontját; a C-153/91. sz. Petit-ügyben 1992. szeptember 22-én hozott ítélet (EBHT 1992., I-4973. o.) 8. pontját; a 40. lábjegyzetben hivatkozott Terhoeve-ügyben hozott ítélet 26. pontját; a C-64/96. és C-65/96. sz., Uecker és Jacquet egyesített ügyekben 1997. június 5-én hozott ítélet (EBHT 1997., I-3171. o.) 16. pontját; a C-95-98/99. és C-180/99. sz., Khalil és társai egyesített ügyekben 2001. október 11-én hozott ítélet (EBHT 2001. I-7413. o.) 69. pontját, valamint a 41. lábjegyzetben hivatkozott ITC-ügyben hozott ítélet 29. pontját.

66 – Lásd az előző lábjegyzetben hivatkozott Petit-ügyben hozott ítélet 10. pontját és a Khalil-ügyben hozott ítélet 70. pontját.

67 – Az állami támogatásokkal kapcsolatban a Bíróság e támogatások hatását az állami szint alatti autonóm testület illetékességi területére történő konkrét utalással vizsgálta: lásd a C-88/03. sz., Portugália kontra Bizottság (Azores) ügyben 2006. szeptember 6-án hozott ítélet (EBHT 2006., I-7115. o.) 54-78. pontját és Geelhoed főtanácsnok indítványának 48-62. pontját.

a regionális decentralizáció felé mutató irányzatokat. Bármennyire is előnyös lehet a decentralizáció a szubszidiaritás⁶⁸ és a demokratikus elszámoltathatóság szempontjából, annak (de facto) ára nem lehet a szabad mozgás területének vagy a közösségi jog hatékony érvényesülésének veszélyeztetése.

119. Ráadásul a jelen ügyben felmerülő helyzet a „tisztán belső helyzetnek” meglehetősen különös változata.

120. Mivel a belga közösségek és régiók autonóm jogalkotóként járnak el a saját hatáskörükben, helyzetük e tekintetben a tagállamokéval egyenértékű. Ha Flandria az Unió független tagállama lenne, úgy a Szerződés hatálya egyértelműen nem terjedne ki arra, hogy a vallóniai lakóhellyel rendelkező,

ám Flandriában dolgozó személyek nem léphetnek be a flamand gondozási biztosítási rendszerbe.

121. Ezért a jelen ügy alkalmat ad a Bíróságnak arra, hogy kifejtse a tisztán belső helyzetekkel kapcsolatos álláspontját és annak indokait.

122. A francia közösség kormánya és a vallon kormány azzal érvel, hogy a személyek szabad mozgásának a lehető legteljesebb mértékben kell igazodnia az áruk szabad mozgásához. Ezzel kapcsolatban a Bíróság Legros-⁶⁹, Lancry-⁷⁰ és Simitzi-ügyben⁷¹ hozott ítéleteire hivatkoznak, amelyekről azt mondják, hogy a tarifális akadályokra vonatkozó tilalmat a tagállamokon belüli belső határokra vonatkozó hasonló tilalommal terjesztették ki. Szerintük analógia alapján a flamand gondozási biztosítási rendszert – a személyek szabad mozgása tekintetében – a belső tarifális akadályokkal egyenértékűnek kell tekinteni.

123. Ezen érvelés megítélése érdekében meg kell vizsgálni az áruk szabad mozgásának

68 – Lásd az EU 1. cikket, amely rögzíti, hogy az Unióban a döntéseket „az állampolgárokhoz a lehető legközelebb eső szinten” kell meghozni. Ezt az EK 5. cikkben írottaknál valószínűleg tágabban kell értelmezni. Lásd N. McCormick: *Questioning Sovereignty*, Oxford, OUP, 1999, 135. o. „A szubszidiaritás elve megköveteli, hogy a döntéseket a legmegfelelőbb szinten hozzák meg. E tekintetben a legjobb demokrácia – és a népszuverenitás legjobb értelmezése – az, amely a döntéshozatali szinteknek megfelelő demokratikus szintekhez ragaszkodik.” A belgiumi szövetségi rendszerrel és szociális biztonsággal kapcsolatban lásd J. Velaers: „Sociale zekerheid tussen unionisme en federalisme”, H. Deleecq (szerk.): *Sociale zekerheid en federalisme*, Brugge, Die Keure, 1991, 215–229. o. A szolidaritás e vitában játszott szerepével kapcsolatban lásd még G. Roland, T. Vandevelde, P. Van Parijs: „Autonomie regionale et solidarité: une alliance durable?”, P. Cattoir et al. (szerk.): *Autonomie, solidarité et coopération/Autonomie, solidariteit en samenwerking*, Brussels, Larcier, 2002, 525–540. o.

69 – A C-163/90. sz. ügyben 1992. július 16-án hozott ítélet (EBHT 1992., I-4625. o.).

70 – A C-363/93., C-407–C-411/93. sz. egyesített ügyekben 1994. augusztus 9-én hozott ítélet (EBHT 1994., I-3957. o.).

71 – A C-485/93. és C-486/93. sz. egyesített ügyekben 1995. szeptember 14-én hozott ítélet (EBHT 1995., I-2655. o.).

tarifális akadályaira vonatkozó tilalom belső helyzetekre történő kiterjesztésének indokait. E tekintetben a Bíróság ítélkezési gyakorlata gyakorlati és elméleti megfontolásokra is hivatkozik.

124. A Lancry-ügyben hozott ítéletben a Bíróság kiemelte, hogy az ügy tárgyát képező díjakat minden hasonló árura kivetettek. Szinte lehetetlen lenne a gyakorlatban különbséget tenni a belföldről származó termékek és a más tagállamok termékei között. Ha minden egyes esetben külön kellene vizsgálni, hogy egy konkrét termék valójában egy másik tagállamból származik-e, ez olyan adminisztratív eljárásokat és további késedelmet eredményezne, amelyek önmagukban akadályoznák az áruk szabad mozgását.⁷²

125. Az áruk szabad mozgását érintő belső tarifális akadályok tilalmának ezen elméleti jellegű indokolása azonban nem alkalmazható a személyek szabad mozgására. A személyek szabad mozgására vonatkozó rendelkezések nem tartalmazzák az EK 25. cikkben szereplő, a tarifális akadályokra vonatkozó tilalommal egyenértékű tilalmat.

126. A Bíróság azonban elméleti jellegű magyarázatát is adta a belső tarifális akadályokkal kapcsolatos ítélkezési gyakorlatának.

127. A Carbonati-ügyben a Bíróság emlékeztetett arra, hogy a vámok és az azokkal azonos hatású díjak tilalmát azok az akadályok indokolják, amelyeket a határok átlépése okán kivetett adóterhek az áruk szabad mozgása előtt képeznek⁷³. Sőt, ennél tovább ment, és tágabb értelemben kifejtette, hogy maga az EK 23. cikkben rögzített vámunió elve követeli meg, hogy biztosítsák az áruk szabad mozgását, a vámunió teljes területén. Ha az EK 23. és EK 25. cikk kifejezetten csak a tagállamok közötti kereskedelmi forgalmat említi, az azzal magyarázható, hogy a Szerződés alkotói feltételezték, hogy a tagállamokon belül nem léteznek vámjellegű díjak.

128. Végül a Bíróság egy általánosabb jellegű kijelentéssel zárta indokolását. Rámutatott, hogy az EK 14. cikk (2) bekezdése úgy határozza meg a belső piacot, mint „olyan, belső határok nélküli térség, amelyben [...] biztosított az áruk, a személyek, a szolgáltatások és a tőke szabad mozgása”, anélkül hogy ez a rendelkezés megkülönböztetne államok közötti, illetve államokon belüli határokat. Az EK 23. cikket az EK 14. cikk (2) bekezdésével együttesen kell értelmezni. Következésképpen mind a tagállamok közötti, mind a tagállamokon belüli díjak felszámolása nélkü-

72 – A 70. lábjegyzetben hivatkozott Lancry-ügyben hozott ítélet 31. pontja.

73 – Lásd a C-72/03. sz. Carbonati-ügyben 2004. szeptember 9-én hozott ítélet (EBHT 2004., I-8027. o.) 22. pontját; lásd még a 2/69. és 3/69. sz., Brachfeld és Chougol egyesített ügyekben 1969. július 1-jén hozott ítélet (EBHT 1969., 211. o.) 14. pontját és a 70. lábjegyzetben hivatkozott Lancry-ügyben hozott ítélet 25. pontját.

lözhetetlen a vámunió és az áruk szabad mozgásának megvalósításához⁷⁴.

személyek Közösségen belüli szabad mozgásának előírásakor is feltételezték, hogy a tagállamon belüli olyan belső akadályok, mint amelyek a jelen ügy tárgyát képezik, meg fognak szűnni⁷⁶.

129. Számomra úgy tűnik, hogy ugyanez az indokolás analógia alapján legalábbis potenciálisan alkalmazható a személyek szabad mozgására. Miért ne kellene hasonlóképpen a személyek szabad mozgására vonatkozó rendelkezéseket is az EK 14. cikk (2) bekezdésével együttesen értelmezni? Sőt, az EK 25. cikktől eltérően az EK 39. cikk nem kifejezetten csak a határokon átívelő helyzetekre utal. Ehelyett úgy rendelkezik, hogy a mozgás szabadsága magában foglalja a tagállamok területén belüli szabad mozgás jogát a tényleges állásajánlatokra történő jelentkezés céljából. Erre Warner főtanácsnok a Saunders-ügyben⁷⁵ hívta fel a figyelmet, ahol azzal érvelt, hogy az EK 39. cikkből eredő jog „első látásra valamennyi terület valamennyi részére történő belépésre jogosít. Ez nem meglepő, mert a személyek szabad mozgásának célja, hogy hozzájáruljon egy olyan közös piac létrehozásához, amely piacon valamennyi tagállam állampolgára a Közösség területén bárhol részt vehet a gazdasági tevékenységekben [...]”.

130. Az EK 23. és az EK 25. cikkhez hasonlóan a Szerződés alkotói valószínűleg a

131. A Lancry-ügyre vonatkozó indítványában Tesouro főtanácsnok felhívta a figyelmet arra az „ellentmondásra, hogy az egységes piacon belül Portugália és Dánia között tilosak a kereskedelmi akadályok, míg a Nápoly és Capri közötti kereskedelmi akadályok lényegtelenek.”⁷⁷ Arra a következtetésre jutott, hogy ezen ellentmondás feloldása nem a Bíróság feladata⁷⁸, és figyelmeztetett arra, hogy ha a Bíróság ezt a belső tarifális akadályok tekintetében megtenné, ez megkérdőjelezné a tisztán belső helyzetekre vonatkozó állandó ítélkezési gyakorlatát, mégpedig nemcsak az áruk, hanem általában a szolgáltatások és személyek tekintetében is.

74 – Az előző lábjegyzetben hivatkozott Carbonati-ügyben hozott ítélet 23–24. pontja.

75 – A 175/78. sz. ügyben 1979. március 28-án hozott ítélet (EBHT 1979., 1129. o.); lásd az 1143. oldalt.

76 – Rádásul a Szerződések szövegezők a federalizáció hivatalos folyamata még nem kezdődött el Belgiumban. A jelen ügy tárgyát képező akadály ezért még nem létezett és nem is létezhetett. Néhány más tagállam azonban rendelkezett – különböző mértékben – nem egységállami struktúrával, így különösen Németország és annak Landjai.

77 – A 70. lábjegyzetben hivatkozott ítélet 28. pontja. Lásd még B. Cantillon 20. lábjegyzetben hivatkozott művének 14. és 15. oldalát, amelyben a szerző azzal érvel, hogy a Belgium francia nyelvű részében lakó személyek flamand gondozási biztosítási rendszerből történő kizárása az egységes piac szempontjából vet fel problémákat.

78 – Mischo főtanácsnok azt javasolta a 80/85. és 159/85. sz., Nederlandse Bakkerij Stichting egyesített ügyekben ismertett indítványában (EBHT 1986., 3359. o. lásd a 3375. oldalt), hogy a fordított megkülönböztetés „egyértelműen nem értelmezhető egy valódi közös piacon belül, amelynek szükségképpen az egyenlő bánásmód elvén kell alapulnia”. Úgy vélte azonban, hogy „ezt jogalkotás útján kellene felszámolni”.

132. Jóllehet a Bíróság e tekintetben nem követte Tesauro főtanácsnok indítványát, mégsem birkózott meg teljes mértékben az általa tett, az áruk szabad mozgását érintő belső tarifális akadályok eltörlésével kapcsolatos elméleti indokolásnak a személyek szabad mozgására gyakorolt hatásaival.

133. Talán ennek további indoka a Szerződés uniós polgárságra vonatkozó cikkeiben található.

134. A Bíróság álláspontja szerint az EK 17. cikk által létrehozott uniós polgárságnak valóban nem célja a Szerződés tárgyi hatályának kiterjesztése olyan belső helyzetekre, amelyek nem kapcsolódnak a közösségi joghoz⁷⁹.

135. Ez a megállapítás azonban szükségessé teszi azon logikai előkérdés megválaszolását, hogy mely – belső vagy egyéb – helyzetek

tekintendők a közösségi joghoz nem kapcsolódónak.

136. A válasz nem lehet az, hogy valamennyi úgynevezett „belső helyzet” automatikusan elveszíti minden kapcsolatot a közösségi joggal⁸⁰. A férfiak és nők egyenlő díjazásáról szóló EK 141. cikk egyértelmű példája azon rendelkezésnek, amely olyan helyzetekre alkalmazandó, amelyek rendszerint a tagállamok tisztán belső helyzete. Ezért az a kérdés, hogy valamely helyzet belső-e, fogalmilag különbözik attól a kérdéstől, hogy az kapcsolódik-e a közösségi joghoz. Mindkét kérdést a vonatkozó szerződéses rendelkezések céljára figyelemmel kell megválaszolni.

137. Az Uecker és Jacquet ügyben a Bíróság valóban úgy magyarázta meg azon következtetését, mely szerint az EK 17. cikk nem alkalmazható a közösségi joghoz nem kapcsolódó belső helyzetekre, hogy emlékeztetett arra, az EU 47. cikk „értelmében az Európai Közösségeket létrehozó szerződéseket kifejezetten módosító rendelkezések fenntartásával az EU-Szerződés rendelkezései nem érintik e szerződéseket”⁸¹. A Bíróság úgy döntött, hogy „[m]inden olyan hátrányos megkülönböztetés, amelyet valamely tagállam állampolgárai az adott állam jogszabályai alapján szenvednek el, e jogszabályok hatálya alá tartozik, ezért e jogszabályokkal az adott

79 – A 65. lábjegyzetben hivatkozott Uecker és Jacquet ügyben hozott ítélet 23. pontja, a C-148/02. sz. Garcia Avello-ügyben 2003. október 2-án hozott ítélet (EBHT 2003., I-11613. o.) 26. pontja és a C-192/05. sz. Tas-Hagen-ügyben 2006. október 26-án hozott ítélet (EBHT 2006., I-10451. o.) 23. pontja.

80 – Lásd Warner főtanácsnok 75. lábjegyzetben hivatkozott, Saunders-ügyben ismertetett indítványát az 1142. oldalon.

81 – Magának az EU 47. cikknek a szövege nem a „kifejezetten módosító”, hanem a „módosító” kifejezést használja.

állam belső jogrendszerének keretében kell foglalkozni”⁸².

138. Minden tisztelem ellenére nem vagyok meggyőződve arról, hogy az EU 47. cikk határozott választ adna erre a kérdésre. E rendelkezés másik és elfogadható értelmezése az, hogy annak elsődleges célja a közösségi vívmányok védelme az EU-Szerződés V. és VI. Címe rendelkezéseinek és az ezek értelmében elfogadott döntéseknek a hatásától⁸³. Nehezen tartom elképzelhetőnek, hogy az EU 47. cikk célja az lett volna, hogy az EK-Szerződés bizonyos részeit más olyan részekről (például a polgárságra vonatkozó cikkektől) védje meg, amelyeket ugyanebbe a Szerződésbe módosítás útján a Maastrichti Szerződés iktatott be. Ha ez lenne a helyzet, a logika azt diktálná, hogy a Maastrichti Szerződés által az EK-Szerződésbe illesztett valamennyi rendelkezést a közösségi jog olyan külön nemének kellene tekinteni, amely nem kerülhet kölcsönhatásba a közösségi jog többi részével, és arra hatást sem gyakorolhat. Ez egyértelműen tévesnek tűnik.

82 – Lásd a 65. lábjegyzetben hivatkozott Uecker és Jacquet ügyben hozott ítélet 23. pontját.

83 – Lásd ebben az értelemben P. Eeckhout: *External Relations of the European Union. Legal and Constitutional Foundations*, Oxford, OUP, 2004, 146. o.; K. Lenaerts és P. Van Nuffel: *Constitutional Law of the European Union*, Second Edition, London, Sweet & Maxwell, 2005, 808. o.; A. Arnulf et al.: *Wyatt and Dashwood's European Union Law*, Fifth Edition, London, Sweet & Maxwell, 326–327. o. Nem vitás, hogy ez a megállapítás állt az EU 47. cikkel kapcsolatban eddig felmerült ügyek középpontjában. Lásd például a C-170/96. sz., Bizottság kontra Tanács ügyben 1998. május 12-én hozott ítéletet (EBHT 1998., I-2763. o.); a C-176/03. sz., Bizottság kontra Tanács ügyben 2005. szeptember 13-án hozott ítéletet (EBHT 2005., I-7879. o.) és a C-91/05. sz., jelenleg is folyamatban lévő Bizottság kontra Tanács ügyet.

139. Mint azt a Bíróság először a Grzelczyk-ügyben⁸⁴ kifejtette, majd legutóbb a Bizottság kontra Hollandia ügyben⁸⁵ megerősítette, az uniós polgárság intézményének célja, hogy biztosítsa a tagállamok állampolgárainak alapvető jogállását, lehetővé téve az azonos helyzetben lévő tagállami állampolgárok számára, hogy állampolgárságtól függetlenül ugyanolyan jogi bánásmódban részesüljenek⁸⁶.

140. A Bíróság nemrégiben hajlandóságot mutatott arra, hogy ennek megfelelő következtetések vonja le olyan ügyekben, mint a Tas-Hagen-ügy⁸⁷, a Turpeinen-ügy⁸⁸ és a Bizottság kontra Hollandia ügy⁸⁹. Számomra úgy tűnik, hogy a polgárságra vonatkozó rendelkezések – legalábbis potenciálisan – ugyanígy megkérdőjelezzik a tisztán belső helyzetekre vonatkozó doktrína jelenlegi formájának fenntarthatóságát⁹⁰.

84 – A C-184/99. sz. Grzelczyk-ügyben 2001. szeptember 20-án hozott ítélet (EBHT 2001., I-6193. o.) 31. pontja.

85 – A C-50/06. sz. ügyben 2007. június 7-én hozott ítélet (EBHT 2007., I-4383. o.) 32. pontja.

86 – Lásd még a C-224/98. sz. D'Hoop-ügyben 2002. július 11-én hozott ítélet (EBHT 2002., I-6191. o.) 28. pontját; a C-413/99. sz., Baumbast és R ügyben 2002. szeptember 17-én hozott ítélet (EBHT 2002., I-7091. o.) 82. pontját; a C-482/01. és C-493/01. sz., Orfanopoulos és Oliveri egyesített ügyekben 2004. április 29-én hozott ítélet (EBHT 2004., I-5257. o.) 65. pontját; az 56. lábjegyzetben hivatkozott Collins-ügyben hozott ítélet 61. pontját; a 79. lábjegyzetben hivatkozott Garcia Avello-ügyben hozott ítélet 22. pontját; a C-200/02. sz., Zhu és Chen ügyben 2004. október 19-én hozott ítélet (EBHT 2004., I-9925. o.) 25. pontját; a C-224/02. sz. Pusa-ügyben 2004. április 29-én hozott ítélet (EBHT 2004., I-5763. o.) 16. pontját; a C-147/03. sz., Bizottság kontra Ausztria ügyben 2005. július 7-én hozott ítélet (EBHT 2005., I-5969. o.) 45. pontját; a C-209/03. sz. Bidar-ügyben 2005. március 15-én hozott ítélet (EBHT 2005., I-2119. o.) 31. pontját; a C-403/03. sz. Schempp-ügyben 2005. július 12-én hozott ítélet (EBHT 2005., I-6421. o.) 15. pontját; a C-145/04. sz., Spanyolország kontra Egyesült Királyság ügyben 2006. szeptember 12-én hozott ítélet (EBHT 2006., I-7917. o.) 74. pontját és a 44. lábjegyzetben hivatkozott Turpeinen-ügyben hozott ítélet 18. pontját.

87 – Hivatkozás a 79. lábjegyzetben.

88 – Hivatkozás a 44. lábjegyzetben.

89 – Hivatkozás a 85. lábjegyzetben.

90 – Lásd S. O'Leary: *The Evolving Concept of Community Citizenship*, The Hague/London/Boston, Kluwer Law International, 1996. A szerző a polgárság és szabad mozgás témakörét vizsgálva többek között azzal érvel, hogy a polgárságra vonatkozó rendelkezéseket nehéz összeegyeztetni a fordított irányú hátrányos megkülönböztetéssel. Lásd még N. Nic Shuibhne: „Free Movement of Persons and the Wholly Internal Rule: Time to Move On?”, *Common Market Law Review*, 2002, 748. o.

141. A jelen ügy olyan közel áll a klasszikus, határon átívelő helyzetekhez, amilyen közel azokhoz egy állítólagosan belső helyzet csak állni tud. Ez pedig arra világít rá, hogy mennyire önkényes a nemzeti határok átlépésének ilyen nagy jelentőséget tulajdonítani⁹¹.

142. Az érintett személyek (olyan belga állampolgárok, akik nem gyakorolták a szabad mozgáshoz fűződő klasszikus gazdasági jogukat), mivel belga állampolgárok, egyúttal (és éppen emiatt) az Unió polgárai is (EK 17. cikk)⁹². Nem kérdéses sem az állampolgárságuk, sem az, hogy ez uniós polgárságra jogosítja-e őket (eltérően a Kaur-ügyben fennállt helyzettől)⁹³. E személyek egyértelműen a Szerződés személyi hatálya alá tartoznak.

143. Uniós polgárságuk alapján a közösségi jog értelmében nemcsak a tagállamok területén való szabad mozgásra jogosultak, hanem arra is, hogy az Unió területén belül bárhol tartózkodjanak (EK 18. cikk). Az

EK 18. cikkel kapcsolatos korábbi ítélkezési gyakorlat középpontjában a mozgás állt. Ez a cikk azonban a tartózkodás jogáról is szól.

144. Ha a Bíróság az elemzés ezen irányvonalát kívánná követni, el kellene döntenie, hogy az EK 18. cikkben szereplő, „a tagállamok területén való szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz [való jog]”⁹⁴ a helyes értelmezés szerint „szabad mozgást és ezt követő tartózkodást” jelent (vagyis a szabad tartózkodás a szabad mozgáshoz való jog korábbi gyakorlásából ered/következik), vagy az „mind szabad mozgást, mind szabad tartózkodást” jelent (vagyis a szabad tartózkodáshoz/további tartózkodáshoz való jog a tagállamok közötti szabad mozgáshoz való jog korábbi gyakorlása nélkül is gyakorolható).

145. Mint azt jeleztem, az érintett személyek által igénybe venni kívánt ellátás egyértelműen az 1408/71 rendelet hatálya alá tartozik. Ezért arra egyértelműen kiterjed a Szerződés tárgyi hatálya is. Sőt, ha ez nem is lenne így, emlékeztetek arra, hogy a Bíróság a Tas-Hagen-ügyben kimondta, a 18. cikk – a tagállamoknak a hatásköreik közösségi jognak megfelelő gyakorlására vonatkozó

91 – Lásd H.U.J. d'Oliveira: „Is reverse discrimination still possible under the Single European Act?”, *Forty years on: the evolution of postwar private international law in Europe: symposium in celebration of the 40th anniversary of the Centre of Foreign Law and Private International Law, University of Amsterdam, on 27 October 1989*, Deventer, Kluwer, 1990, 84. o., amely rámutat az egyrészt a belső piacra való törekvés vagy annak megvalósítása, másrészt a nemzeti határok átlépésének tulajdonított jelentőség fenntartása között feszülő ellentmondásra.

92 – A 79. lábjegyzetben hivatkozott Tas-Hagen-ügyben hozott ítélet 18. pontja.

93 – A C-192/99. sz. ügyben 2001. február 20-án hozott ítélet (EBHT 2001., I-1237. o.).

94 – Franciául: „le droit de circuler et de séjourner sur le territoire des États membres”. Hollandul: „het recht vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven”.

kötelezettségén keresztül – ellátáshoz való jogot biztosíthat⁹⁵.

146. Fogalmilag nem tűnik szerencsésnek, hogy valamely olyan ellátás, amely nézetem szerint egyértelműen az alapvető szociális biztonság része, és amely megilleti azokat is, akik a holland nyelvű régióban vagy Brüsszel-Főváros kétnyelvű régióban dolgoznak, és az államterület e konkrét területein rendelkeznek lakóhellyel, valamint azokat is, akik a holland nyelvű régióban vagy Brüsszel-Főváros kétnyelvű régióban dolgoznak, és a szabad mozgáshoz fűződő „klasszikus” gazdasági jogait gyakorolták, meghatározásánál fogva ne illetné meg azokat, akik a holland nyelvű régióban vagy Brüsszel-Főváros kétnyelvű régióban dolgoznak, viszont a francia nyelvű vagy a német nyelvű régióban rendelkeznek lakóhellyel.

147. A hátrányos megkülönböztetéssel kapcsolatban az EK 12. cikk általános jellegű tilalmat tartalmaz a Szerződés hatálya alá tartozó valamennyi vonatkozásban. Ennek további kifejeződése található az 1408/71 rendelet 3. cikkének (1) bekezdésében. Természetesen a hátrányos

megkülönböztetés tilalma is a közösségi jog egyik alapelve. Megköveteli, hogy hasonló helyzeteket ne kezeljenek eltérő módon, és hogy az eltérő helyzeteket ne kezeljék egyenlő módon, kivéve ha az ilyen bánásmód objektíven igazolható⁹⁶. A hátrányos megkülönböztetés tilalmának fontosságát hangsúlyozza az Európai Unió Alapjogi Chartája⁹⁷ (21. cikk) is, valamint a Tanács által kezdeményezett, EK 13. cikkben alapuló két nagyobb irányelv, amely a hátrányos megkülönböztetés több különböző formáját tiltja⁹⁸. A hátrányos megkülönböztetés tilalmát (természetesen) az Európai Alkotmányt létrehozó szerződés (I-4. cikk, II-81. cikk és III-123. cikk) is rögzíti. A hátrányos megkülönböztetés tehát általános jelleggel jelleghesnek és tilalmazandónak tekintett jelenség.

148. Ügy tűnik, hogy a Bíróság a Kenny-ügyben hozott ítéletében⁹⁹ már azt sugallta, hogy a hátrányos megkülönböztetés tilalma a társadalombiztosítási jog területén a fordított irányú hátrányos megkülönböztetést is megakadályozhatja¹⁰⁰.

95 – A 79. lábjegyzetben hivatkozott Tas-Hagen-ügyben hozott ítélet 20–24. pontját; lásd még a C-279/93. sz. Schumacker-ügyben 1995. február 14-én hozott ítélet (EBHT 1995., I-225. o.) 21. és 26. pontját; a 40. lábjegyzetben hivatkozott De Groot-ügyben hozott ítélet 75. pontját; a 86. lábjegyzetben hivatkozott Schempp-ügyben hozott ítélet 19. pontját és a 44. lábjegyzetben hivatkozott Turpeinen-ügyben hozott ítélet 11. pontját.

96 – Lásd különösen a C-300/04. sz., Eman és Sevinger ügyben 2006. szeptember 12-én hozott ítélet (EBHT 2006., I-8055. o.) 57. pontját; a C-35/05. sz., Reemtsma Cigarettenfabriken ügyben 2007. március 15-én hozott ítélet (EBHT 2007., I-2425. o.) 44. pontját és a C-303/05. sz., Advocaaten voor de Wereld-ügyben 2007. május 3-án hozott ítélet (EBHT 2007., I-3633. o.) 56. pontját.

97 – HL 2007. C 303., I. o.

98 – A személyek közötti, faji- vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról szóló, 2000. június 29-i 2000/43/EK tanácsi irányelv (HL 2000. L 180., 22. o.; magyar nyelvű különkiadás 20. fejezet, 1. kötet, 23. o.), valamint a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról szóló, 2000. november 27-i 2000/78/EK tanácsi irányelv (HL 2000. L 303., 16. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 4. kötet, 79. o.).

99 – Lásd az 1/78. sz. ügyben 1978. június 28-án hozott ítélet (EBHT 1978., 1489. o.) 16-21. pontját.

100 – Lásd ugyanebben az értelemben: C. Barnard: *EC Employment Law. Third Edition*, Oxford, OUP, 2006, 213–214. o. és D. Wyatt: „Social security benefits and discrimination by a Member State against its own nationals”, *European Law Review*, 1978, 488–494. o.

149. Általánosabb értelemben a Bíróság az Eman-ügyben egyértelművé tette, hogy valamely tagállam által a saját állampolgáraival szemben megvalósított hátrányos megkülönböztetés bizonyos körülmények fennállása esetén a közösségi jogba ütközhet. Abban az ügyben egy nem tagállamban lakó holland állampolgár rendelkezett a Hollandiában tartott európai parlamenti választásokra vonatkozó aktív és passzív választójoggal, míg a Holland Antillákon vagy Arubán lakó holland állampolgárt ez a jog nem illette meg. A Bíróság úgy vélte, hogy jöllehet a közösségi jog jelenlegi állása szerint a tagállamok az európai parlamenti választásokra vonatkozó aktív és passzív választójog feltételeit az azon a területen való lakóhellyel rendelkező kritériumára hivatkozással is meghatározhatják, ahol a választásokat tartják, az egyenlő bánásmód elve mégis akadályát képezi annak, hogy a választott kritériumok azzal a következménnyel járjanak, hogy az összehasonlítható helyzetben lévő állampolgárokat eltérő módon kezeljék, anélkül hogy ezen eltérő bánásmód objektívan igazolható lenne. A Bíróság szerint ez utóbbi feltétel a szóban forgó ügyben nem állt fenn¹⁰¹.

150. Amennyiben a fenti elemzés helyes, úgy a közösségi jog alkalmazása azzal az eredménnyel jár, hogy a flamand gondozási ellátás, amely már a holland nyelvű régióban vagy Brüsszel-Főváros kétnyelvű régióban lakó valamennyi személyt megillet, szintén meg kell hogy illesse egyrészt (a) a „klasszikus” közösségi migráns munkavállalókat (más tagállam olyan állampolgárait, akik Belgium holland nyelvű régiójában vagy Brüsszel-Főváros kétnyelvű

régióban dolgoznak, de a francia nyelvű vagy a német nyelvű régióban vagy saját tagállamukban rendelkeznek lakóhellyel), másrészt (b) azokat a belga állampolgárokat, akik már gyakorolták a szabad mozgáshoz való jogukat; mégpedig éppen annak megelőzése érdekében, hogy a feltételek visszatartsák az érintett személyeket e jogaik gyakorlásától¹⁰².

151. A nemzeti jog és a közösségi jog együttes alkalmazása tehát olyan helyzetet eredményez, amelyben a francia nyelvű vagy a német nyelvű régióban lakó személyek egyetlen olyan kategóriáját, akik nem léphetnek be a flamand gondozási rendszerbe, azok a belgák képezik, akik nem gyakorolták a szabad mozgáshoz való hagyományos jogukat, viszont gyakorolták (és továbbra is gyakorolják) a Belgium meghatározott részében való tartózkodáshoz fűződő jogukat. Ráadásul az a bánásmódbeli különbség, amely egyrészt e személyek, másrészt azon más tagállami állampolgárok és belga állampolgárok között van, akik a szabad mozgáshoz való klasszikus jogukat gyakorolták, éppen azért merül fel, mert az utóbbi csoporttal szembeni hátrányos bánásmód megelőzése érdekében a közösségi jog közbelép¹⁰³. Ha ezután a hátrányos megkülönböztetéssel kapcsolatos ítékezési gyakorlatból ismert „amennyiben nem” feltételt alkalmazzuk, úgy tűnik, hogy az

102 – Lásd például a 86. lábjegyzetben hivatkozott D'Hoop-ügyben hozott ítélet 30–31. pontját, ahol a Bíróság kifejtette, hogy a Szerződés által a szabad mozgás terén biztosított lehetőségek nem érvényesülhetnének teljes mértékben, ha vissza lehetne tartani a tagállami állampolgárt e lehetőségek igénybevételeitől olyan akadályokkal, amelyeket valamely, e lehetőségek gyakorlását büntető szabályozás gördít az útjába a származási országába való visszatérésekor. Lásd még a 44. lábjegyzetben hivatkozott Singh-ügyben hozott ítélet 19. és 23. pontját és a 64. lábjegyzetben hivatkozott Alevizos-ügyben hozott ítélet 75. pontját.

103 – Lásd Poiares Maduro főtanácsnok 73. lábjegyzetben hivatkozott Carbonati-ügyben ismertetett indítványának 61. és 62. pontját.

101 – Lásd a 96. lábjegyzetben hivatkozott Eman-ügyben hozott ítélet 58–61. pontját.

előbbi csoport is részesülhetne az ellátásban, „amennyiben nem” dönt úgy, hogy a holland nyelvű régióban lévő munkahelye ellenére a francia nyelvű régióban lakik.

152. A Francia Közösség kormánya az Európai Közösség és tagállamai, valamint Svájc közötti, a személyek szabad mozgásáról szóló megállapodáson (a továbbiakban: EK-Svájci megállapodás)¹⁰⁴ alapuló, érdekes érintőleges érvet hoz fel. A megállapodás 7. cikkének b) pontja megköveteli, hogy a szerződő felek biztosítsák „a foglalkozás szabad megválasztásához és a földrajzi mobilitáshoz fűződő jog[ot], amely lehetővé teszi a Szerződő Felek állampolgárainak szabad mozgását a fogadó állam felségterületén, valamint a választásuk szerinti foglalkozást folytatását”. Valóban úgy tűnik, hogy ez a rendelkezés kifejezetten megadja a svájci állampolgárok számára a szabad mozgáshoz való jogot, még hozzá nemcsak Svájc és a különböző tagállamok között, hanem egyetlen tagállam területének különböző részei között is.

153. Ha ez így lenne, akkor az az ellentmondásos helyzet állna elő, hogy a svájci állampolgárokat (ugyanúgy, mint valamely másik tagállam állampolgárait) egész Belgiumban megilletné a szabad mozgás joga, míg a belga

állampolgárok csak annyiban élvezhetnék a Belgiumon belüli szabad mozgáshoz fűződő jogokat, amennyiben azt a nemzeti jog biztosítja számukra. Ennyiben az EK-Svájci megállapodás még jobban kiemeli azt a tényt, hogy amennyiben elfogadjuk a hagyományos „tiszta belső helyzetre” vonatkozó érvelést, úgy azok a belga állampolgárok, akik nem gyakorolták a szabad mozgáshoz fűződő klasszikus gazdasági jogait, a közösségi jog (nemzeti joggal együttes) működésénél fogva az Unión belül tartózkodó vagy mozgó személyek egyetlen olyan csoportját képezik, akikkel szemben a flamand gondozási biztosítási rendszerhez való hozzájutás feltételei büntetlenül valósíthatnak meg hátrányos megkülönböztetést.

154. E körülmények között első látásra úgy tűnik számomra, hogy azok a belga állampolgárok, akik nem gyakorolták a szabad mozgáshoz fűződő klasszikus gazdasági jogait, ettől függetlenül elviekben a közösségi jog hatálya alá tartoznak és/vagy e csoport tagjait a közösségi jog alkalmazása elégséges mértékben érinti ahhoz, hogy e személyek a közösségi jogra hivatkozhatnak¹⁰⁵.

155. Természetesen e csoporttal szembeni bármely hátrányos megkülönböztetés

104 – Az egyrészről az Európai Közösség és tagállamai, másrészről a Svájci Államszövetség között a személyek szabad mozgásáról szóló megállapodás (HL 2002. L 114., 6. o.).

105 – Lásd Póaires Maduro főtanácsnok 73. lábjegyzetben hivatkozott Carbonati-ügyben ismertetett indítványának 59–71. pontját, amely a hátrányos megkülönböztetés tilalmának értelmezését is tárgyalja. Lásd még E. Spaventa: „From Gebhard to Carpenter: Towards a (non-economic) European Constitution”, *Common Market Law Review*, 2004, 771. o., amelyben a szerző azt sugallja, hogy az EK 17. és az EK 12. cikk együttes hatása az, hogy – nem nemzeti, hanem közösségi jogi – védelmet biztosítanak azon polgároknak, akik nem gyakorolták a szabad mozgáshoz fűződő jogait.

inkább közvetett lenne, mintsem közvetlen. Emiatt a tagállamoknak lehetőségük lenne érveket felhozni az objektív igazolhatósággal kapcsolatban. Nem nehéz előre látni olyan körülményeket, amelyek fennállása esetén ez az objektív igazolhatóság potenciálisan megállna. Elképzelhető (például), hogy valamely tagállam – a területén belüli valamely kevésbé fejlett régió fejlesztése érdekében vagy egy bizonyos régióra jellemző, viszont a területének többi részére hatással nem lévő probléma megoldása érdekében – meghatározott előnyöket csak egy meghatározott régióban lakó személyek számára kíván hozzáférhetővé tenni. Egy megalapozott objektív igazolás bőséges teret hagyna a tagállamoknak arra, hogy differenciált szabályozást alkalmazzanak olyan helyzetekre, amelyek tárgyilagosan ilyen elbánást érdemelnek, miközben védelmeznék az uniós polgárokat az ily módon nem igazolható, önkényes hátrányos megkülönböztetéssel szemben.

156. Nyilvánvalóan felhozhatók ellenérvek azzal az elemzéssel szemben, amelyet fentebb az uniós polgárságnak a tisztán belső helyzetekre gyakorolt hatásával kapcsolatban a tagállamok fenntartott hatáskörei alapján kifejtettem¹⁰⁶. Mivel a tisztán belső helyzetek hagyományosan a közösségi jog hatályán kívül esőnek tekintendők, a tagállamok valószínűleg valóban ilyen érveket kívánnának a

Bíróság elé terjeszteni, és érveiket gondosan meg kellene fontolni. Teljes mértékben tisztában vagyok azzal, hogy a jelen ügyben csak egy tagállam (Hollandia) lépett fel beavatkozóként. Az általam fentebb említett elemek megfelelő feltárása érdekében több tagállam részvétele és (ehhez kapcsolódóan) a Bizottság kidolgozottabb beadványa tűnne kívánatosnak. Előfordulhat, hogy részletesebb vizsgálat esetén a fentiekben vázolt, első látásra levont következtetés megdőlné.

157. Gyanítom, hogy a Bíróság nem kívánna egy ilyen alapvető kérdést a jelen ügyben eldönteni (kivéve természetesen, ha úgy dönt, hogy újból megnyitja a szóbeli szakaszt, és felhívja a tagállamokat a kérdéssel kapcsolatos álláspontjuk ismertetésére); és én sem látom ennek kényszerítő szükségét. Mindazonáltal felmerül az a lehetséges érv – amely első látásra azért vonzó, mert segítene megakadályozni az önkényes hátrányos megkülönböztetést –, amely szerint az uniós polgárok egy kétségtelenül állami jogkört gyakorló decentralizált hatósággal szemben a hátrányos megkülönböztetés tilalmával együtt hivatkozhatnak uniós polgárságukra annak érdekében, hogy olyan ellátásban részesüljenek, amelynek a közösségi jog célja szerint egyértelműen minden munkavállalót meg kellene illetnie, és amelyet a munkatársak a közösségi jog beavatkozása révén ténylegesen igénybe is vehetnek.

106 – A jelen ügyben eddig az volt a lényegi érv, hogy egy decentralizált alkotmányos berendezkedésű tagállam ezáltal továbbra is alkalmazhat hátrányos megkülönböztetést a saját állampolgárai között, *anélkül* hogy e hátrányos megkülönböztetést objektív módon igazolnia kellene.

Az 1612/68/EGK tanácsi rendelet lehetséges alkalmazhatóságáról¹⁰⁷

158. A tárgyaláson felmerült a kérdés, hogy az 1612/68 rendelet alkalmazható-e az ügyben.

159. Ez a rendelet általában véve a munkavállalók szabad mozgására vonatkozik. Ezért vonatkozhat olyan szociális kedvezményekre is, amelyek egyúttal konkrétan az 1408/71 rendelet hatálya alá tartoznak¹⁰⁸. A két rendelet személyi hatálya nem azonos¹⁰⁹. Az 1612/68 rendelet 7. cikkének (2) bekezdésében foglalt szociális kedvezmények fogalma ugyanis szélesebb, mint az 1408/71 rendelet szerinti szociális biztonsági ellátás fogalma.¹¹⁰

107 – A munkavállalók Közösségen belüli szabad mozgásáról szóló, 1968. október 15-i rendelet (HL 1968. L 257., 2. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 1. kötet, 15. o.), amelyet legutóbb az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról szóló, 2004. április 29-i 2004/38/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2004. L 158., 77. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 5. kötet, 46. o.) módosított.

108 – Lásd a C-111/91. sz., Bizottság kontra Luxemburg ügyben 1993. március 10-én hozott ítélet (EBHT 1993., I-817. o.) 21. pontját; a C-310/91. sz. Schmid-ügyben 1993. május 27-én hozott ítélet (EBHT 1993., I-3011. o.) 17. pontját és a C-85/96. sz. Martínez Sala-ügyben 1998. május 12-én hozott ítélet (EBHT 1998., I-2691. o.) 27. pontját.

109 – Lásd az előző lábjegyzetben hivatkozott Bizottság kontra Luxemburg ügyben hozott ítélet 20. pontját, amely Jacobs főtanácsnok ugyanazon ügyben ismertetett indítványának 32–34. pontját követi.

110 – Lásd Kokott főtanácsnok 30. lábjegyzetben hivatkozott Hosse-ügyben ismertetett indítványának 104. pontját és Kokott főtanácsnok C-287/05. sz., jelenleg is folyamatban lévő Hendrix-ügyben 2007. március 29-én ismertetett indítványának 52. pontját.

160. Ahol átfedés lehetséges az 1408/71 rendelet és az 1612/68 rendelet között, ott a Bíróság gyakran először azt vizsgálja, hogy az 1408/71 rendelet alkalmazandó-e. Ezt követően vizsgálja az ügyet az 1612/68 rendelet alapján azokban az esetekben, amelyekben úgy találja, hogy az 1408/71 rendelet nem alkalmazandó, vagy annak állítólagos megsértését nem sikerül bizonyítani¹¹¹. Mivel az 1408/71 rendelet hatálya speciálisabb, ez ésszerű megközelítésnek tűnik számomra.

161. Úgy vélem, hogy a jelen ügyben az 1408/71 rendelet alkalmazandó, és e rendelet 3. cikkének (1) bekezdésével ellentétes, ha a más tagállamok polgárai, valamint azon belga állampolgárok, akik gyakorolták a szabad mozgáshoz való jogukat, nem részesülhetnek a flamand gondozási ellátásokban. Így az 1408/71 rendelet elegendő védelmet biztosít az ilyen helyzetben lévő személyeknek, és nem szükséges a helyzetet az 1612/68 rendelet alapján vizsgálni.

162. Ha a Bíróság azokat a belga állampolgárokat, akik *nem* gyakorolták a szabad mozgáshoz fűződő klasszikus gazdasági jogukat, úgy kívánja kezelni, mint akik ennek ellenére jogosultak a közösségi jogi

111 – Lásd különösen a 108. lábjegyzetben hivatkozott Schmid-ügyben hozott ítéletet; az 52. lábjegyzetben hivatkozott Meints-ügyben hozott ítéletet; a C-35/97. sz., Bizottság kontra Franciaország ügyben 1998. szeptember 24-én hozott ítéletet (EBHT 1998., I-5325. o.); a C-33/99. sz. Fahmi-ügyben 2001. március 20-án hozott ítéletet (EBHT 2001., I-2415. o.); a 30. lábjegyzetben hivatkozott De Cuyper-ügyben hozott ítéletet és a szintén a 30. lábjegyzetben hivatkozott Celozzi-ügyben hozott ítéletet. A 108. lábjegyzetben hivatkozott Bizottság kontra Luxemburg és Martínez Sala ügyben hozott ítéletek e gyakorlat alóli kivételeknek tűnnek.

védelemre, úgy hasonlóképpen szükség-telen helyzetüket az 1612/68 rendelet szempontjából vizsgálni. Ha a Bíróság úgy véli, hogy ezek a személyek olyan tisztán belső helyzetben vannak, amely nem kapcsolódik a közösségi joghoz, úgy sem az 1408/71 rendelet, sem az 1612/68 rendelet nem alkalmazható.

A negyedik kérdésről

163. Negyedik kérdésével a kérdéseket előterjesztő bíróság azt kívánja megtudni, hogy mi történne, ha az 1999. évi rendelet jelenlegi (2004. évi) változata nem felelne meg a közösségi jognak. Konkrétabban az a kérdés merül fel, hogy ellentétes lenne-e a közösségi joggal a 2004. évi rendelet elfogadása előtt hatályban volt rendszer visszaállítása, vagyis azon rendszeré, amelyben a flamand gondozási biztosítási rendszer ellátásaihoz való hozzájutás feltétele – a kérelmezői kategóriától függetlenül – egyértelműen a holland nyelvű régióban vagy Brüsszel-Főváros kétnyelvű régióban való lakóhely megléte volt (a továbbiakban: a rendelet 2001. évi változata).

164. A flamand kormány előadja, hogy a negyedik kérdést csak akkor szükséges megválaszolni, ha a rendelet jelenlegi változata ellentétes a közösségi joggal, márpedig álláspontja szerint nem ez a helyzet.

165. Ha a Bíróság osztja az első három kérdésre adandó válaszokkal kapcsolatos nézetemet, úgy valójában meg kell válaszolni a negyedik kérdést.

166. A 2002. december 12-i felszólító levéllel a Bizottság arról tájékoztatta a belga kormányt, hogy álláspontja szerint a rendelet 2001. évi változata sérti az EK 39. és EK 43. cikket, valamint az 1408/71 rendeletet. A Bizottság különösen a lakóhely feltételével foglalkozott, amelynek értelmében csak a flamand régióban vagy Brüsszel-Főváros kétnyelvű régióban lakó személyek léphettek be a flamand gondozási biztosítási rendszerbe.

167. A flamand parlament figyelembe vette a Bizottság kifogásait, és azzal a konkrét szándékkal módosította a rendeletet, hogy összhangba hozza azt a közösségi joggal¹¹².

112 – Lásd a 2004. április 30-i rendelet előkészítő dokumentumait, *Parlementaire Stukken*, Vlaams Parlement, 2003–2004, 1970/1. sz., 2. o.: „A [szakértői bizottság] végső jelentés[é]-ből kitűnik, hogy az Európai Bizottság helyesen mutatott rá arra, hogy az 1408/71/EGK rendelet alkalmazandó a flamand gondozási biztosítási rendszerrel kapcsolatos jogszabályokra. [...] Az Európai Bizottság felhívására ezt a következtetést kifejezetten jogszabályi formába kell önteni. Ezért szükséges az 1999. március 30-i rendelet módosítása [...]” (saját fordítás).

168. A flamand kormány azzal érvel, hogy az alapügy felperesei nem a migráns munkavállalók szabad mozgásának előmozdításában, hanem csak a francia nyelvű régió lakosainak védelmében érdekeltek. Ezért álláspontja szerint tisztán belső helyzetről van szó. Megismétli azon korábbi érvét is, amely szerint – mivel a belga alkotmányos rend kizárja, hogy a belga rendeletet (annak bármely változatát) a francia nyelvű régió vagy a német nyelvű régió lakosaira alkalmazzák, nincs szó a közösségi jog megsértéséről.

169. Egyik érvet sem találok meggyőzőnek.

170. Ami az elsőt illeti, nyilvánvaló, hogy a felpereseknek jogukban áll védeni az általuk képviselt választók érdekeit. Nem világos azonban, hogy ez a tény önmagában miért teszi az egész helyzetet tisztán belső helyzeté.

171. A másodikkal kapcsolatban már emlékeztettem arra, hogy a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint valamely tagállam belső alkotmányos rendje nem igazolhatja a közösségi jog megsértését.

172. Ha a fenti okok miatt a rendelet jelenlegi (2004. évi) változata ellentétes a közösségi joggal, úgy ennek *a fortiori* a rendelet 2001. évi változatára is igaznak kell lennie.

Végekötvetkeztetések

173. A fenti indokok alapján azt javaslom, hogy a belgiumi Cour d'arbitrage (jelenleg Cour constitutionnelle) által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekre a Bíróság a következő választ adja:

- Az olyan gondozási biztosítási rendszer, mint a Flamand Közösség által felállított gondozási biztosítási rendszer, a szociális biztonsági rendszereknek a Közösségen

belül mozgó munkavállalókra és családtagjaikra történő alkalmazásáról szóló, 1971. június 14-i 1408/71/EGK tanácsi rendelet tárgyi hatálya alá tartozó, e rendelet 4. cikkében meghatározott rendszernek minősül.

- A Belgiumban dolgozó más tagállami állampolgárok, valamint a szabad mozgáshoz való jogukat gyakorolt belga állampolgárok tekintetében az EK 39. és az EK 43. cikkel, valamint az 1408/71 rendelet 3. cikkével ellentétes az, ha egy szövetségi berendezkedésű tagállam valamely autonóm közössége saját hatáskörben olyan rendelkezéseket bocsát ki, amelyek a biztosítást és az ezen rendelet szerinti szociális biztonsági rendszer ellátásainak igénybevételét az említett autonóm közösség illetékességi területén lakóhellyel rendelkező személyekre vagy más tagállamban lakóhellyel rendelkező személyekre korlátozza, és állampolgárságra tekintet nélkül kizárja azokat a személyeket, akiknek a lakóhelye a szövetségi állam olyan részében található, amely területen más autonóm közösség illetékes.

- A közösségi joggal ellentétes az olyan rendszer, amelyben a flamand gondozási biztosítási rendszer ellátásaihoz való hozzájutás feltétele – a kérelmezői kategóriától függetlenül – egyértelműen a holland nyelvű régióban vagy Brüsszel-Főváros kétnyelvű régióban való lakóhely megléte.