

VERICA TRSTENJAK
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYAAz ismertetés napja: 2011. február 17.¹

1. A jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelemben a Court of Appeal (a továbbiakban: kérdést előterjesztő bíróság) ismét az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról, valamint az 1612/68/EGK rendelet módosításáról, továbbá a 64/221/EGK, a 68/360/EGK, a 72/194/EGK, a 73/148/EGK, a 75/34/EGK, a 75/35/EGK, a 90/364/EGK, a 90/365/EGK és a 93/96/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2004. április 29-i 2004/38/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv² 16. cikkének értelmezésével kapcsolatban terjeszt kérdéseket a Bíróság elé. E cikk (1) bekezdésének első mondata úgy rendelkezik, hogy azok az uniós polgárok, akik jogszerűen öt éven át folyamatosan tartózkodtak a fogadó tagállamban, huzamos tartózkodási jogot nyernek ott.

7-én hozott ítéletet³. A jelen ügy tárgyát is az a kérdés képezi, hogy a 2004/38 irányelv 16. cikkének keretében mennyiben kell figyelembe venni az irányelv átültetésére előírt határidő 2006. április 30-i letelte előtt véget érő tartózkodási időszakokat. Ezen túlmenően azonban a jelen ügy azt a kérdést is felveti, hogy valamely uniós polgárnak keletkezhet-e akkor is huzamos tartózkodási joga, ha kezdetben öt éven át jogszerűen és folyamatosan tartózkodott a fogadó tagállamban, majd ezt egy alig több mint egy évig tartó olyan időszak követte, amelynek során ugyan az időbeli hatály alapján alkalmazandó uniós jogi rendelkezések értelmében nem rendelkezett tartózkodási joggal, rendelkezett azonban a nemzeti hatóságok által kiállított és vissza nem vont tartózkodási engedéllyel. A jelen ügy lehetőséget ad a Bíróságnak arra, hogy az irányelv 16. cikkére vonatkozó ítélkezési gyakorlatát továbbfejlessze.

2. A jelen ügy szorosan kapcsolódik a Lassal-ügyhöz, amelyben a Bíróság 2010. október

1 – Eredeti nyelv: német; az eljárás nyelve: angol.

2 – HL L 158., 77. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 5. kötet, 46. o.; helyesbítés: HL 2009. L 274., 47. o.

3 – A Bíróság C-162/09. sz. Lassal-ügyben 2010. október 7-én hozott ítélete (EBHT 2010., I-9217. o.).

I – Az alkalmazandó jog

A – Az uniós jog⁴

1. Az elsődleges jog

3. Az EK 12. cikk első bekezdése értelmében:

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

4. 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.

⁴ – Az EU-Szerződésben és az EUM-Szerződésben alkalmazott megjelölésekhez kapcsolódva az „uniós jog” fogalmát a közösségi jogra és az uniós jogra vonatkozó átfogó fogalomként használom. Amennyiben a következőkben egyes elsődleges jogi rendelkezésekről van szó, a *ratione temporis* érvényes rendelkezéseket tüntetem fel.

(2) Ha a Közösség fellépése bizonyul szükségesnek ahhoz, hogy e célkitűzés megvalósuljon, és e szerződés nem biztosítja a szükséges hatáskört, az (1) bekezdésben említett jogok gyakorlásának megkönnyítése érdekében a Tanács rendelkezéseket fogadhat el. Ennek során a Tanács a 251. cikkben megállapított eljárásnak megfelelően jár el.

(3) A (2) bekezdés az útiokmányokra, személyazonosító igazolványokra, a tartózkodási engedélyekre vagy bármely egyéb ilyen okmányra vonatkozó rendelkezésekre, továbbá a szociális biztonságra vagy a szociális védelemre vonatkozó rendelkezésekre nem alkalmazható.”

2. A másodlagos jog

a) A 2004/38 irányelv

5. A 2004/38 irányelv (1)–(3) preambulumbekkezdése a következőképpen rendelkezik:

„(1) Az uniós polgárság elsődleges és egyéni jogot ruház az Unió valamennyi polgárára annak érdekében, hogy szabadon mozoghassanak és tartózkodhassanak a tagállamok területén, a Szerződésben és az alkalmazására hozott intézkedésekben megállapított korlátozásokra és feltételekre is figyelemmel.

(2) A személyek szabad mozgása testesíti meg annak a belső piacnak az egyik alapvető szabadságát, amely olyan belső határok nélküli térség, amelyben a szabad mozgás a Szerződés rendelkezéseinek megfelelően biztosított.

a fogadó tagállamban tartózkodnak az ezen irányelvben meghatározott feltételeknek megfelelően, és ha nem álltak kiutasítási intézkedés hatálya alatt.

(3) Az uniós polgárság a tagállamok állampolgárainak alapvető jogállása kell, hogy legyen, mikor a szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogukat gyakorolják. Ezért szükséges a külön a munkavállalókkal, az önálló vállalkozókkal, valamint a diákokkal és más inaktív személyekkel foglalkozó, meglévő közösségi jogi eszközök egységes szerkezetbe foglalása és felülvizsgálata valamennyi uniós polgár szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogának egyszerűsítése és megerősítése érdekében.”

(18) Annak érdekében, hogy az azon fogadó tagállam társadalmába való integrálódás valódi eszköze legyen, amely tagállamban az uniós polgár tartózkodik, a huzamos tartózkodás jogát annak elnyerését követően nem lehet feltételhez kötni.”

7. A 2004/38 irányelv 7. cikke értelmében:

„Tartózkodás joga három hónapot meghaladóan

6. A 2004/38 irányelv (17) és (18) preambulumbekzdésének a szövege a következő:

(1) Valamennyi uniós polgárt megilleti a tartózkodás joga egy másik tagállam területén három hónapot meghaladó időtartamra, ha

„(17) A huzamos tartózkodás joga azon uniós polgároknak, akik a hosszú távú letelepedés mellett döntöttek a fogadó tagállamban, az uniós polgárság érzését erősíti, emellett az Unió egyik alapvető célja, a társadalmi kohézió előmozdításának kulcseleme. A huzamos tartózkodás jogát ezért valamennyi uniós polgár és családtagjaik számára biztosítani kell, ha öt évig folyamatosan

a) munkavállalók vagy önálló vállalkozók a fogadó tagállamban; vagy

b) elegendő forrásokkal rendelkeznek önmaguk és családtagjaik számára ahhoz, hogy ne jelentsenek indokolatlan terhet a fogadó tagállam szociális segítségnyújtási

rendszerére tartózkodásuk időtartama alatt, és a fogadó tagállamban teljes körű egészségbiztosítással rendelkeznek; vagy

d) ha szakképzésben vesz részt. Hacsak nem vált kényszerű munkanélkülivé, a munkavállalói jogállás fennmaradásának feltétele, hogy a szakképzés a korábbi alkalmazással álljon kapcsolatban.

[...]

[...]”

(3) Az (1) bekezdés a) pontjának alkalmazásában az az uniós polgár, aki a továbbiakban már nem munkavállaló vagy önálló vállalkozó, megtartja munkavállaló vagy önálló vállalkozó jogállását a következő körülmények között:

8. Az irányelv 14. cikkének (3) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„A kiutasítási intézkedés nem lehet automatikus következménye annak, hogy az uniós polgár vagy családtagjai igénybe veszik a fogadó tagállam szociális segítségnyújtási rendszerét.”

a) ha baleset vagy betegség következtében ideiglenesen munkaképtelenné vált;

9. Az irányelv 16. cikke a huzamos tartózkodási jogra vonatkozó általános szabályokat tartalmazza. E cikk a következőképpen rendelkezik:

b) ha kényszerű, regisztrált munkanélkülivé vált azt követően, hogy egy évnél hosszabb ideig alkalmazásban állt, és a megfelelő munkaügyi hivatal nyilvántartásba vette álláskeresőként;

„Az uniós polgárokra és családtagjaikra vonatkozó általános szabályok

c) ha kényszerű, regisztrált munkanélkülivé vált azt követően, hogy az egy évnél rövidebb határozott időre kötött munkaszerződése lejárt, vagy kényszerű munkanélkülivé vált az első tizenkét hónapban, és a megfelelő munkaügyi hivatal nyilvántartásba vette álláskeresőként. Ebben az esetben a munkavállalói jogállás legalább hat hónapig fennmarad;

(1) Azok az uniós polgárok, akik jogszerűen öt éven át folyamatosan tartózkodtak a fogadó tagállamban, huzamos tartózkodási jogot nyernek ott. Erre a jogra nem vonatkoznak a III. fejezetben előírt feltételek.

[...]

(3) A tartózkodás folyamatosságát nem érinti az évi hat hónapot meg nem haladó ideiglenes távollét, sem a kötelező katonai szolgálat miatti hosszabb távollét, sem a legfeljebb 12 egymást követő hónapig tartó egyszeri távollét, amelyre olyan fontos okokból kerül sor, mint terhesség és szülés, súlyos betegség, tanulmányok folytatása vagy szakképzés, vagy másik tagállamba vagy harmadik országba történő kiküldetés.

(2) Az első bekezdéstől eltérve, a fogadó tagállam nem köteles szociális segítségnyújtásra való jogosultságot biztosítani a tartózkodás első három hónapjában, vagy adott esetben a 14. cikk (4) bekezdésének b) pontjában előírt hosszabb időszakban, továbbá nem köteles a huzamos tartózkodási jog megszerzését megelőzően szociális segítséget nyújtani tanulmányok folytatásához, beleértve a szakképzést, amely segítség tanulmányi ösztöndíjat vagy diákhitelt biztosít a munkavállalókon, önálló vállalkozókon, e jogállásukat megtartó személyeken és családtagjaikon kívüli személyeknek.”

(4) A már megszerzett huzamos tartózkodási jog csak a fogadó tagállamtól való két egymást követő éven át tartó távollét esetén veszik el.”

11. Az irányelv 37. cikke értelmében:

10. Az irányelv 24. cikke a következőképpen rendelkezik:

„Kedvezőbb nemzeti rendelkezések

„Egyenlő bánásmód

Ezen irányelv rendelkezései nem érintik azokat a tagállami törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseket, amelyek kedvezőbbek az ezen irányelv hatálya alá tartozó személyekre.”

(1) A Szerződésben és a másodlagos jogban kifejezetten előírt különleges rendelkezésekre is figyelemmel, az ezen irányelv alapján a fogadó tagállam területén tartózkodó valamennyi uniós polgárt a Szerződés alkalmazási körébe tartozó területeken egyenlő bánásmód illet meg a fogadó tagállam állampolgáraival. E jog kedvezménye kiterjed azokra a családtagokra is, akik nem valamelyik tagállam állampolgárai, és tartózkodási joggal vagy huzamos tartózkodási joggal rendelkeznek.

12. Az irányelv 38. cikke a következőképpen rendelkezik:

„Hatályon kívül helyezés

(1) Az 1612/68/EGK rendelet 10. és 11. cikke 2006. április 30-ával hatályát veszti.

(2) A 64/221/EGK, a 68/360/EGK, a 72/194/EGK, a 73/148/EGK, a 75/34/EGK, a 75/35/EGK, a 90/364/EGK, a 90/365/EGK és a 93/96/EGK irányelv 2006. április 30-ával hatályát veszti.

(3) A hatályon kívül helyezett rendelkezésekre és irányelvekre tett hivatkozások erre az irányelvre tett hivatkozásoknak minősülnek.”

13. Az irányelv 40. cikkének (1) bekezdése értelmében a tagállamok hatályba léptetik azokat a törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseket, amelyek szükségesek ahhoz, hogy ennek az irányelvnek 2006. április 30-ig megfeleljenek.

b) A 68/360 irányelv

14. A tagállami munkavállalók és családtagjaik Közösségen belüli mozgására és tartózkodására vonatkozó korlátozások eltörléséről szóló, 1968. október 15-i 68/360/EGK tanácsi irányelv⁵ 4. cikkének (1) és (2) bekezdése értelmében:

„(1) A tagállamok biztosítják a területükön való tartózkodás jogát azoknak az 1. cikkben említett személyeknek, akik fel tudják mutatni a (3) bekezdésben felsorolt okiratokat.

(2) A tartózkodási jog igazolására okiratot állítanak ki: »Tartózkodási engedély EGK tagállam állampolgára számára«. [helyesen: a tartózkodási jogot a »Tartózkodási engedély EGK-tagállam állampolgára számára« című okirat igazolja]. Ez az okirat nyilatkozatot tartalmaz, amely szerint az okiratot az 1612/68/EGK rendelettel, továbbá az ezen irányelv végrehajtása során hozott [helyesen: végrehajtása során a tagállamok által hozott] intézkedésekkel összhangban adták ki. A nyilatkozat szövegét ezen irányelv melléklete tartalmazza.”

15. A 68/360 irányelv 6. cikkének (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„A tartózkodási engedély:

a) a kibocsátó tagállam egész területén érvényes;

b) a kibocsátástól számított legalább öt évig érvényes, és automatikusan megújítható.”

16. A 68/360 irányelv 7. cikkének (1) bekezdése a következőket írja elő:

„Érvényes tartózkodási engedély nem vonható vissza egy munkavállalótól kizárólag azért, mert már nincs alkalmazásban, ha akár betegség, akár baleset következtében vált átmenetileg munkaképtelenné, vagy ha akaratán kívül lett munkanélküli, és ezt az illetékes munkaügyi hivatal igazolja.”

⁵ – HL L 257., 13. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 1. kötet, 27. o.

B – A nemzeti jog

17. A vonatkozó nemzeti jog szerint a jövedelemtámogatás a rászorultság ellenőrzése alapján nyújtott támogatás olyan 16 és 59 év közötti emberek számára, akiknek nem kell álláskeresési támogatást igényelniük, mert például a terheség előrehaladott szakaszában vannak, munkaképtelenek, vagy egyedülálló szülők.

18. A jövedelemtámogatásra való jogosultságot a társadalombiztosítási járulékokról és a társadalombiztosítási ellátásokról szóló 1992. évi törvény (Social Security Contributions and Benefits Act 1992 – a továbbiakban: 1992. évi törvény) szabályozza. Az 1992. évi törvény 124. cikke (1) bekezdésének b) pontja azt a feltételt írja elő a jövedelemtámogatásra való jogosultság vonatkozásában, hogy az érintett személy jövedelme nem haladhatja meg az „irányadó összeget”. Az 1992. évi törvény 135. cikkének (1) bekezdése alapján ez az összeg, vagy azon összeített összegek, amelyek e támogatás kapcsán előírhatók. Az 1992. évi törvény 135. cikkének (2) bekezdése alapján az irányadó összeg előírására vonatkozó jogkör magában foglalja a nulla mint irányadó összeg előírásának lehetőségét is.

19. A jövedelemtámogatásról szóló 1987. évi (általános) rendelet (Income Support [General] Regulations 1987 – a továbbiakban: 1987. évi rendelet) 21. és 21AA. cikke, valamint 7. melléklete szerint a külföldi személy esetében előírt irányadó

összeg nulla, vagyis az ilyen személy nem jogosult jövedelemtámogatásra.

20. Az 1987. évi rendelet 21AA. cikkének meghatározása szerint a külföldi személy olyan kérelmező, akinek szokásos tartózkodási helye nem az Egyesült Királyságban, a Csatorna-szigeteken, a Man-szigeten, illetve az Ír Köztársaságban található.

E rendelkezés (2) bekezdése szerint a jövedelemtámogatás kérelmezője csak akkor tekinthető az Egyesült Királyságban, a Csatorna-szigeteken, a Man-szigeten vagy az Ír Köztársaságban szokásos tartózkodási helytel rendelkező személynek, ha az Egyesült Királyságban, a Csatorna-szigeteken, a Man-szigeten vagy az Ír Köztársaságban való tartózkodásra jogosult, de nem a (3) bekezdés szerinti tartózkodási jog alapján.

21. E rendelkezés (3) bekezdése szerint különösen az alábbi tartózkodási jogok nem vehetők figyelembe:

- azok, amelyek alapján az uniós polgárok három hónapig jogosultak külföldön tartózkodni,

- azok, amelyek alapján az uniós polgárok ezen időtartam után is jogosultak külföldön tartózkodni, kivéve az álláskeresőket és azok családtagjait.
- 2002 nyarától 2003. április 17-ig (a továbbiakban: 2. időszak) szülési szabadságon volt. A legfiatalabb gyermeke 2002. október 7-én született.

22. E rendelkezés (4) bekezdése szerint bizonyos személyek nem tekintendők „külföldi személynek”, és ezáltal be kell vonni őket a jövedelemtámogatásra jogosultak körébe. Ide tartoznak különösen azon uniós polgárok, akik munkavállalók vagy egyéb módon önellátók.

- A szülési szabadság lejártát követően önként úgy döntött, hogy átmenetileg nem tér vissza a munkahelyére, hanem 2003. április 18-tól 2004. április 25-ig (a továbbiakban: 3. időszak) a legfiatalabb gyermekét gondozta. Ezen időszak alatt az ezen időpontban hatályos nemzeti rendelkezések⁶ alapján jövedelemtámogatásban részesült.

- 2004. április 26-tól 2007. március 23-ig (a továbbiakban: 4. időszak) visszatért a munkahelyére, és így ismét munkavállaló volt.

II – A tényállás és a kérdést előterjesztő bíróság előtti eljárás

23. Maria Dias portugál állampolgárságú nő. Egyedülálló. M. Dias 1998 januárjában két gyermekével érkezett az Egyesült Királyságba, ahol azonnal kapott munkát. Két gyermeke, akikkel az Egyesült Királyságba érkezett, mára felnőtt, és elkerült otthonról.

- 2007. március 24. óta (a továbbiakban: 5. időszak) M. Dias ismét munkanélküli.

25. 2000. május 13-án (tehát az 1. időszakban) a Home Office (Belügyminisztérium) tartózkodási engedélyt adott ki M. Dias számára. Az engedély a következő szöveget tartalmazta:

„Tartózkodási engedély EGK-tagállam állampolgára számára.

24. M. Dias egyesült királysági tartózkodása a következő szakaszokra osztható:

Ezt az engedélyt az Európai Közösségek Tanácsa 1968. október 15-i 1612/68/EGK rendeletének és a Tanács 1968. október 15-i irányelvének [68/360 irányelv] végrehajtása céljából hozott intézkedésekkel összhangban adták ki.

- 1998 januárjától 2002 nyaráig (a továbbiakban: 1. időszak) munkavállaló volt.

⁶ – E nemzeti rendelkezések időközben módosultak, lásd a jelen indítvány 17–22. pontját.

A fent említett rendelet rendelkezéseivel összhangban az engedély birtokosának joga van az egyesült királysági munkavállalókra vonatkozókkal azonos feltételek mellett foglalkoztatottként tevékenységet kezdeni és folytatni az Egyesült Királyság területén.

(1) bekezdése szerinti huzamos tartózkodási jog.

Kérjük, minden alkalommal mutassa be ezt az engedélyt a bevándorlási hivatal tisztviselőjének, amikor az Egyesült Királyság területére belép, vagy onnan kilép.”

26. Az okmány a benne foglaltak szerint a 2000. május 13-i kiállításától 2005. május 13-ig volt érvényes. Az okmányra nyomtatott megjegyzések a birtokosa figyelmét különösen a következőkre hívták fel:

„Ön ezen engedély érvényességi idején belül jogosult az Egyesült Királyságban tartózkodni. Amennyiben más engedély nem lép a jelen engedély helyébe, úgy ez a határidő lesz érvényes valamennyi jövőbeli beutazási engedélyre, amelyet Ön az Egyesült Királyság területének elhagyását követően, a jelen engedély érvényességi idején belül kap meg.”

27. 2007. március 26-án, tehát az 5. időszakban, és a 2004/38 irányelv átültetésére előírt határidő 2006. április 30-i leteltét követően M. Dias jövedelemtámogatás iránti kérelmet nyújtott be. Az időbeli hatály alapján alkalmazandó nemzeti jog attól tette függővé a jövedelemtámogatás iránti kérelmének elfogadását, hogy M. Diast ezen időpontban megillette-e már a 2004/38 irányelv 16. cikkének

28. Kérelme elutasítását követően M. Dias a határozattal szemben a Social Security Commissionerhez fordult. A Social Security Commissioner úgy határozott, hogy M. Dias jövedelemtámogatás iránti kérelme megalapozott volt, mert rendelkezett a 2004/38 irányelv 16. cikke szerinti huzamos tartózkodási joggal. M. Dias 1. és 2. időszak alatti, tehát 1998 januárjának eleje és 2003. április 17-e közötti tartózkodása ugyanakkor nem vehető figyelembe. A 2004/38 irányelv 16. cikkének (1) bekezdése alapján ugyanis kizárólag a 2006. április 30-át, vagyis az ezen irányelv átültetésére előírt határidő leteltét követően véget érő tartózkodások vehetők figyelembe. M. Dias 3. és 4. időszak alatti tartózkodása ellenben figyelembe vehető. Igaz, hogy a 3. időszak alatt M. Dias sem munkavállaló, sem önellátó nem volt. A nemzeti hatóságok által kiállított tartózkodási engedély azonban tartózkodási jogot biztosított számára. Ezenkívül ezen időszak alatt a közvetlenül az EK 18. cikkből eredő tartózkodási joggal is rendelkezett.

29. A Social Security Commissioner e határozatával szemben a Secretary of State fellebbezést, M. Dias pedig csatlakozó fellebbezést terjesztett a kérdést előterjesztő bíróság elé. A

kérdést előterjesztő bíróság az előzetes döntéshozatal iránti kérelmében az alábbi közbenső következtetésre jutott:

döntéshozatal céljából a következő kérdést terjesztette a Bíróság elé:

30. Először is azt az előzetes következtetést vonta le, hogy a 2004/38 irányelv 16. cikkének (1) és (4) bekezdése is vonatkozik azon tartózkodásokra, amelyek 2006. április 30-át megelőzően értek véget, amennyiben e tartózkodások az akkor hatályos európai szabályozásnak megfeleltek. Mivel M. Dias 1998 januárjának elejétől 2003. április 17-ig az irányelv 16. cikkének (1) bekezdése értelmében öt évet meghaladóan jogszerűen és folyamatosan az Egyesült Királyságban tartózkodott, 2006. április 30-án huzamos tartózkodási jogot nyert. A kérdést előterjesztő bíróság azonban az ezzel kapcsolatos végső döntését a Bíróság Lassel-ügyben történő ítélethozataláig elhalasztotta.

31. A kérdést előterjesztő bíróság továbbá azzal a kérdéssel foglalkozott, hogy a 3. időszak is az irányelv 16. cikkének (1) bekezdése értelmében vett jogszerű tartózkodásnak tekinthető-e. Ezzel kapcsolatban megállapította, hogy M. Dias ezen időszak alatt nem volt munkavállaló. Önmagában az a körülmény, hogy a nemzeti hatóságok által M. Dias számára kiállított tartózkodási engedély ezen időszakban érvényes volt, nem elegendő ahhoz, hogy ezen időszak a 2004/38 irányelv 16. cikkének (1) bekezdése értelmében jogszerűnek minősüljön. Mivel azonban a kérdést előterjesztő bíróságnak kétségei maradtak, végső döntését elhalasztotta, és előzetes

Ha az európai uniós polgár, aki olyan tagállamban tartózkodik, amelynek nem állampolgára, a 2004/38 irányelv átültetése előtt rendelkezett a 68/360 irányelv 4. cikke (2) bekezdésének megfelelően, érvényesen kiállított tartózkodási engedéllyel, azonban az engedély érvényességi ideje alatt bizonyos időre önként munkanélkülivé vált, továbbá nem önellátó, és nem felel meg az ilyen engedély kibocsátására vonatkozóan előírt feltételeknek, ez a személy ebben az időszakban pusztán az engedély birtoklása miatt olyan személy maradt-e, aki „jogszerűen tartózkodik” a fogadó tagállamban, és ennek alapján később huzamos tartózkodási jogot szerezhet-e a 2004/38 irányelv 16. cikkének (1) bekezdése alapján?

32. Arra az esetre, ha a 2004/38 irányelv 16. cikkének (1) bekezdése alapján nem keletkezik huzamos tartózkodási jog, a kérdést előterjesztő bíróság azt a kérdést teszi fel, hogy M. Diasnak származhatott-e tartózkodási joga közvetlenül az EK 18. cikkből, és ezért előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdést terjesztette a Bíróság elé:

Amennyiben a 2006. április 30-a előtti, munkavállalóként való ötéves folyamatos tartózkodás nem jogosít a 2004/38 irányelv

16. cikkének (1) bekezdése által létrehozott, huzamos tartózkodási jog megszerzésére, úgy e munkavállalóként való, ötéves folyamatos tartózkodás alapján fennállhat-e huzamos tartózkodási jog közvetlenül az EK 18. cikk (1) bekezdéséből eredően, arra tekintettel, hogy az irányelvben joghézag van?

III – A Bíróság előtti eljárás

33. A Bíróság alapokmányának 23. cikkében megállapított határidőn belül M. Dias, az Egyesült Királyság, a Portugál Köztársaság, a Dán Királyság és a Bizottság terjesztett elő írásbeli észrevételeket.

34. A 2010. december 16-án tartott szóbeli tárgyaláson M. Dias, az Egyesült Királyság és az Európai Bizottság képviselője vett részt.

IV – A felek főbb érvei

A – A 2006. április 30-a előtt véget érő tartózkodások figyelembevételéről

35. M. Dias, a portugál kormány és a Bizottság álláspontja szerint az irányelv

16. cikkének (1) bekezdése alapján a 2006. április 30-a előtt véget érő tartózkodásokat is figyelembe kell venni. M. Dias tehát megfelelt az irányelv 16. cikkének (1) bekezdésében foglalt feltételeknek, mivel 1998 januárjának elejétől 2003. április 17-ig öt évet meghaladóan jogszerűen és folyamatosan az Egyesült Királyságban tartózkodott, és így elérte az integrálódás azon mértékét, amely a huzamos tartózkodási jog megszerzéséhez szükséges. M. Dias a *Child Poverty Action Group* félnek a Lassal-ügyben kifejtett álláspontjára, a Bizottság pedig az ugyanezen ügyben kifejtett saját álláspontjára hivatkozik. A portugál kormány rámutat arra, hogy a 2004/38 irányelv a hatálybalépése előtt meglévő jogszabályokat foglalta egységes szerkezetbe. Az irányelv célja annak (3) preambulumbekkezdése szerint a szabad mozgáshoz való jog egyszerűsítése és megerősítése. Ennélfogva az irányelv nem értelmezhető úgy, hogy a már meglévő jogok mértékét csökkenti.

36. A szóbeli tárgyaláson az *Egyesült Királyság Kormánya* leszögezte, hogy a Lassal-ügyben hozott ítéletre tekintettel a továbbiakban M. Dias 1. és 2. időszak alatti tartózkodásának figyelembevehetőségét is elismeri, és M. Dias ezért huzamos tartózkodási jogot nyert.

37. A dán kormány úgy véli, hogy a 2004/38 irányelv 16. cikkének (1) bekezdése alapján

nem vehetők figyelembe a 2006. április 30-a előtt véget érő tartózkodási időszakok. Nem tekinthető az irányelvben szándékosságot nélkülöző joghézagnak az, hogy az irányelv a 2006. április 30-a előtti tartózkodásokat nem veszi figyelembe, hanem ez az uniós jogalkotó tudatos döntését jelenti. A 2004/38 irányelv 16. cikke szerinti huzamos tartózkodási jog ugyanis az irányelv által bevezetett új jognak minősül.

B – *Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésről*

38. *M. Dias és a portugál kormány* álláspontja szerint M. Dias 3. időszak alatti tartózkodása a 2004/38 irányelv 16. cikkének (1) bekezdése értelmében jogszerűnek minősült.

tartózkodás figyelembevételét is, amely az uniós jogi rendelkezések szerint ugyan nem, de a nemzeti előírások szerint jogszerűnek minősül. A nemzeti hatóságok a 68/360 irányelv 6. cikke alapján tartózkodási engedélyt állítottak ki számára, amely érvényes volt a 3. időszakra. Ennélfogva a 3. időszak alatt jogszerűen tartózkodott az Egyesült Királyságban. Emellett szól a 68/360 irányelv rendelkezéseinek a tartózkodási jogról szóló, 1990. június 28-i 90/364/EGK tanácsi irányelv⁷ 1. és 3. cikkével való összehasonlítása is. Ezzel szemben az sem elfogadható érvelés, hogy az ítélkezési gyakorlat értelmében a 68/360 irányelv 6. cikke szerinti tartózkodási engedély pusztán deklaratív jellegű. Ezen ítélkezési gyakorlatból csupán az következik, hogy az uniós jogon alapuló tartózkodási jog nem függ a nemzeti eljárás betartásától, nem pedig az, hogy *a contrario* a nemzeti tartózkodási engedély semmiféle jelentőséggel sem bír. Ezenfelül a jelen ügyben a 2004/38 irányelv 8. cikke szerinti bejelentkezésre vonatkozó rendelkezések nem, hanem csak a 68/360 irányelv tartózkodási engedélyre vonatkozó rendelkezései vehetők figyelembe. Továbbá sem a 2004/38 irányelv 16. cikke, sem pedig annak (17) preambulumbekzdése nem utal arra, hogy a 2004/38 irányelv 16. cikkének (1) bekezdése értelmében vett jogszerű tartózkodáshoz az irányelv 7. cikke szerinti feltételeket teljesíteni kellene. A 2004/38 irányelvet értelme és célja alapján szűken értelmezni sem lehet. Az irányelv különösen nem értelmezhető úgy, hogy az EK 18. cikk hatályát vagy az általa követett célt, a társadalmi kohézió előmozdítását korlátozza. Végül nem

39. M. Dias először is arra hivatkozik, hogy e rendelkezés szövege lehetővé teszi azon

7 – HL L 180., 26. o.; magyar nyelvű különkiadás 20. fejezet, 1. kötet, 3. o.

áll fenn összefüggés a 2004/38 irányelv 16. és 7. cikke között, ezért a 16. cikk szerinti tartózkodásnak nem kell szükségszerűen a 7. cikk szerinti tartózkodáson alapulnia.

40. A portugál kormány úgy véli, hogy M. Dias a 3. időszak alatt nem veszítette el munkavállalói jogállását. Igaz, hogy önszántából vált munkanélkülivé. Ezt azonban azzal a céllal tette, hogy hathónapos gyermekét gondozhassa, ezért továbbra is az Egyesült Királyság munkaerőpiacának részét képezte. A nemzeti tartózkodási engedély csupán igazolta a munkavállalói jogállásából származó jogot.

41. Az *Egyesült Királyság Kormánya*, a dán kormány és a Bizottság úgy véli, hogy M. Dias 3. időszak alatti tartózkodása a 2004/38 irányelv 16. cikkének (1) bekezdése értelmében nem volt jogszerű. Nem elegendő e tekintetben az, hogy tartózkodása a nemzeti hatóságok által kiállított tartózkodási engedélyen alapult.

42. A dán kormány és a Bizottság elsőként arra hivatkozik, hogy ez a 2004/38 irányelv (17) preambulumbekkezdéséből következik, amely szerint az irányelv 16. cikkének

(1) bekezdése szerinti tartózkodásnak az ezen irányelvben meghatározott feltételeknek meg kell felelnie. Továbbá az irányelv 14. cikkének (2) bekezdése szerint az uniós polgárok csak akkor rendelkeznek tartózkodási joggal, ha megfelelnek az irányelv 7. cikkében meghatározott feltételeknek. A dán kormány ezenfelül arra hivatkozik, hogy a már meglévő uniós tartózkodási jogokat egységesítette. Végül a Bizottság hangsúlyozza, hogy az irányelv 16. cikkének (1) bekezdése szerinti huzamos tartózkodási jog a valamely másik tagállamból származó uniós polgárnak biztosítható legkedvezőbb jogállást jelenti, ezért az integrálódás jelentős mértékét feltételezi.

43. Másodszor, az Egyesült Királyság Kormánya, a dán kormány és a Bizottság arra hivatkoznak, hogy a nemzeti hatóságok által kiállított tartózkodási engedély nem releváns. Ez ugyanis csak deklaratív jelleggel ismeri el, hogy M. Dias a vonatkozó uniós jogi rendelkezés alapján tartózkodási joggal rendelkezik. Önként vállalt munkanélküliség esetén ugyanis a tagállam visszavonhatja a tartózkodási engedélyt. M. Dias 3. időszak alatti tartózkodása azonban nem tekinthető kizárólag amiatt jogszerűnek a 2004/38 irányelv 16. cikkének (1) bekezdése értelmében, hogy a nemzeti hatóságok nem vonták vissza a tartózkodási engedélyt. Egyébként ugyanis a tagállamoknak folyamatosan ellenőrizniük kellene, hogy a tartózkodási engedély kiállításának feltételei továbbra is teljesülnek-e. Ez aránytalan terhet jelentene a nemzeti

hatóságoknak, és a más tagállamokból származó uniós polgárok hátrányos megkülönböztetéséhez vezethet.

tartózkodást. E rendelkezés értelmében vett jogszerű tartózkodásként ismerhető el viszont, ha a nemzeti hatóságok az uniós polgár tartózkodását szándékosan az uniós jogi előírásokon túlmenően engedélyezik.

44. Harmadszor a dán kormány álláspontja szerint a nemzeti hatóságok által kiállított tartózkodási engedélyen alapuló tartózkodás figyelembevétele ellen szól, hogy a 2004/38 irányelv 8. cikke a fogadó tagállamban eltöltött három hónapnál hosszabb tartózkodási idő tekintetében a bejelentkezés uniós polgártól való megkövetelésének lehetőségét írja elő. Ha ezt a bejelentkezést a tartózkodás jogszerűségének megállapításakor figyelembe vennék, akkor a jogszerűség fogalmát különbözőképpen értelmeznék attól függően, hogy valamely tagállam él-e az irányelv 8. cikkében biztosított lehetőséggel, vagy sem. Az Egyesült Királyság Kormánya ezt azzal egészíti ki, hogy a 2004/38 irányelv 8. cikkének célja az, hogy a be- és kivándorlások áttekinthetők legyenek.

45. Negyedszer, arra az esetre, ha a Bíróság nem értene egyet az álláspontjával, a Bizottság másodlagosan arra hivatkozik, hogy ebben az esetben két helyzetet kell megkülönböztetni. Abban az esetben, ha a nemzeti hatóságok nem tudják, hogy az uniós jogon alapuló tartózkodási jog feltételei már nem teljesülnek, a tartózkodás további tőrése nem alapozhatja meg a 2004/38 irányelv 16. cikkének (1) bekezdése értelmében vett jogszerű

46. Ötödször a Bizottság hozzáteszi, hogy bár a 3. időszak alattihoz hasonló tartózkodás nem jogszerű a 2004/38 irányelv 16. cikkének (1) bekezdése értelmében, nem szakítja félbe az e rendelkezés értelmében vett tartózkodást. Az irányelv nem tartalmaz a jelen esethez hasonló esetre vonatkozó rendelkezést, amelyben egy uniós polgár folyamatosan a fogadó tagállamban tartózkodik, ugyanakkor egy bizonyos időszak alatt nem teljesítette az irányelv 16. cikkének (1) bekezdése szerinti jogszerű tartózkodás feltételeit. Az irányelv 16. cikkének (3) bekezdése ezzel szemben egy különös rendelkezést tartalmaz, amely szerint egy bizonyos tartamú távollét nem szakítja félbe a tartózkodás időtartamát, hanem pusztán „megállítja az időt”. Az egymással ellentétes érdekek között megfelelő egyensúlyt hoz létre e megközelítésnek a 3. időszak alattihoz hasonló tartózkodásokra való alkalmazása. Azon időszakoktól eltérően, amelyek alatt az uniós polgár távol van a fogadó államtól, ezen időszakok ugyanis nem csökkentik az integrálódás elért szintjét. Ez az uniós jogalkotó szándékával is összeegyeztethető. A jogalkotó ugyanis nyilvánvalónak tekintette, hogy az önként vállalt munkanélküliség időszakai nem szakítják félbe a tartózkodást, és emiatt nem fogadott el szabályozást. Vagy a

jogalkotó egyszerűen megfeledezett erről az esetről. Ebben az esetben az irányelvet az EK 18. cikkre tekintettel az elsődleges joggal összhangban kell értelmezni. Nem tekinthető ugyanis arányosnak az az értelmezés, amely szerint a munkanélküliség tartama félbeszakítja a tartózkodást.

C – Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdéstről

47. Arra az esetre, ha M. Dias a Bíróság álláspontja szerint nem szerzett a 2004/38 irányelv 16. cikkének (1) bekezdése szerinti huzamos tartózkodási jogot, *M. Dias, a portugál kormány és a Bizottság* azt az álláspontot képviseli, hogy M. Dias közvetlenül az EK 18. cikkből eredő tartózkodási joggal rendelkezik. A 2004/38 irányelv nem szabályozza teljes körűen az uniós polgárok szabad mozgáshoz való jogát. Ennélfogva az EK 18. cikk közvetlenül alkalmazandó azon esetekben, amelyekben a 2004/38 irányelv nem biztosít tartózkodási jogot, de aránytalan ilyen jog biztosítását mellőzni. M. Dias esetében, aki több mint öt évet dolgozott az Egyesült Királyságban, aránytalanoknak minősül, ha nem biztosítanak számára ilyen tartózkodási jogot.

48. Az *Egyesült Királyság Kormánya* és a *dán kormány* úgy véli, hogy az EK 18. cikkből közvetlenül nem származik az M. Diast megillető huzamos tartózkodási jog. A 2004/38 irányelv 16. cikke szerinti huzamos tartózkodási jog új jog, és arra kifejezetten az e rendelkezésben meghatározott korlátozások és feltételek vonatkoznak. Amennyiben valamely uniós polgár nem felel meg a 2004/38 irányelv 16. cikkében foglalt feltételeknek, nem áll fenn olyan joghézag, amelyet az EK 18. cikk közvetlen alkalmazása útján kell orvosolni. Az EK 18. cikk ugyanis a tartózkodási jogot csak a Szerződésben megállapított korlátozásokkal és feltételekkel ismeri el. Ennélfogva kizárólag az uniós jogalkotó rendelkezik hatáskörrel a tartózkodási jogra alkalmazandó szabályok és feltételek meghatározására. Igaz, hogy az arányosság elvét e tekintetben figyelembe kell vennie. Nem tekinthető azonban aránytalanoknak az, ha a huzamos tartózkodási jogot a 2004/38 irányelvben megállapított feltételek mellett biztosítják.

49. A dán kormány hozzáteszi, hogy az EK 18. cikk (1) bekezdésének hatályát az uniós jogban előírt tartózkodásra kell korlátozni. Igaz, hogy a Bíróság az EK 18. cikk hatályát kiterjesztette a nemzeti jog alapján biztosított tartózkodási engedélyre is. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemből azonban nem derül ki, hogy ilyen engedély létezett volna.

V – Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem elfogadhatóságáról

50. A szóbeli tárgyaláson az Egyesült Királyság Kormánya elismerte, hogy M. Diast megilleti a huzamos tartózkodási jog. Mindamellet először is leszögezte, hogy a kérdést előterjesztő bíróság előtti eljárás továbbra is folyamatban van, másodsor pedig, hogy a Secretary of State az alapeljárásban nem tett erre vonatkozó nyilatkozatot. Feltehetőleg azért nem foglalkozott az alapügyben eljáró bíróság a Lassal-ügyben hozott ítélettel, mert ezen alapeljárást a Bíróság jelen ügybeli ítéletének meghozataláig felfüggesztették. A kérdést előterjesztő bíróság ezenfelül az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdést nem tekintette hipotetikus jellegűnek.

51. Az a körülmény, hogy az Egyesült Királyság Kormánya a Lassal-ügyben hozott ítéletre tekintettel megváltoztatta jogi álláspontját, és most már elismeri, hogy M. Diast megilleti a huzamos tartózkodási jog, nem jelenti azt, hogy a Bíróság hatásköre megszűnne az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések megválaszolása tekintetében.

52. Először is rá kell mutatni arra, hogy az EUMSZ 267. cikk szerinti előzetes döntéshozatali eljárás a Bíróság és a nemzeti bíróságok

közötti, a felek kezdeményezésétől független együttműködési eljárás.⁸ Az Egyesült Királyság Kormányának a Bíróság előtti szóbeli tárgyaláson előadott érvelése következőképpen önmagában nem releváns. A Bíróság hatásköre csak akkor szűnik meg, ha a kérdést előterjesztő bíróság arról tájékoztatja a Bíróságot, hogy az alapeljárás befejeződött.

53. Másodsor az sem állapítható meg, hogy a kérelemben szereplő kérdések nyilvánvalóan irrelevánsak. A jelen ügyben ugyanis az a kérdés merül fel, hogy milyen következményekkel jár M. Dias 3. időszak alatti tartózkodása, amikor önszántából vált munkanélkülivé, de érvényes tartózkodási engedéllyel rendelkezett. E kérdés megválaszolása különösen a Bíróság azon kérdésre adott válaszától függ, hogy M. Dias 3. időszak alatti tartózkodása a 2004/38 irányelv 16. cikkének (1) bekezdése értelmében jogszerűnek minősült-e. A kérdést előterjesztő bíróság a kérelemben továbbá nem csupán a két kifejezetten megfogalmazott előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdést tette fel, hanem ezen túlmenően azt is meg kívánta tudni, hogy M. Dias 1. és 2. időszak alatti tartózkodását az irányelv 16. cikkének (1) bekezdése alapján figyelembe kell-e venni. A Lassal-ügyben folytatott eljárásra tekintettel a kérdést előterjesztő bíróság eltekintett ezen előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés ismételt előterjesztésétől. Mivel mindazonáltal a jelen

⁸ – Lásd ebben az értelemben a 62/72. sz. Bollmann-ügyben 1973. március 1-jén hozott ítélet (EBHT 1973., 269. o.) 4. pontját, a C-261/95. sz. Palmisani-ügyben 1997. július 10-én hozott ítélet (EBHT 1997., I-4025. o.) 31. pontját és a C-2/06. sz. Kempster-ügyben 2008. február 12-én hozott ítélet (EBHT 2008., I-411. o.) 41. és azt követő pontját.

ügy a Lassal-ügyhöz képest bizonyos sajátosságokkal bír, e kérdést a jelen ügy szempontjából e sajátos körülményekre figyelemmel kell megválaszolni.

54. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem tehát elfogadható.

VI – Jogi értékelés

A – Előzetes észrevételek

1. A huzamos tartózkodási jogról

55. A 2004/38 irányelvvel az uniós jogalkotó a másodlagos jogban kialakította az uniós polgárok más tagállam területén való tartózkodásának jogát, amelynek forrásai az elsődleges jogban az alapvető szabadságok és az

uniós polgárságra vonatkozó szabályok.⁹ Az irányelv három különböző szintű tartózkodási jogot ír elő, mégpedig elsőként a 6. cikkében a három hónapig tartó tartózkodás jogát, másodsor a 7. cikkében a három hónapot meghaladó tartózkodás jogát, amely lényegében a munkavállalókra, az egyéb módon önellátókra vagy az e személyekkel egy tekintet alá eső személyekre vonatkozik, és harmadszor a huzamos tartózkodás jogát.

56. Az irányelv 16–21. cikke szabályozza a huzamos tartózkodási jogot, amely az uniós polgár a fogadó tagállamba történő integrálódásának legmagasabb szintjét jelenti. Az azon az elképzelésen alapul, hogy azon uniós polgárnak, aki a fogadó tagállamban öt év jogszerű és folyamatos tartózkodást követően jelentős mértékben integrálódott abba, lehetőséggel kell rendelkeznie arra, hogy továbbra is ott tartózkodjon függetlenül attól, hogy e jog megszerzését követően még munkavállalónak, egyéb módon önellátónak vagy az irányelv 7. cikke értelmében e személyekkel egy tekintet alá eső személynek minősül-e.

57. A 2004/38 irányelvben szabályozott tartózkodási jogokat a 24. cikkben előírt egyenlő bánásmód elve kíséri.

⁹ – Lásd az irányelv (1) és (2) preambulumbekezdését.

2. A jelen ügyben releváns jogkérdésekről

58. A kérdést előterjesztő bíróságnak az alapjárásban arról kell döntenie, hogy az 1998 januárja óta az Egyesült Királyságban tartózkodó portugál állampolgárságú M. Dias jogosult-e jövedelemtámogatásra a nemzeti hatóságok részéről. Ez a helyzet áll fenn, ha M. Diast megilleti a 2004/38 irányelv 16. cikke szerinti huzamos tartózkodási jog. Az bír tehát jelentőséggel, hogy M. Dias e rendelkezés értelmében véve öt éven át folyamatosan és jogszerűen tartózkodott-e az Egyesült Királyságban.

59. Amint az az előzetes döntéshozatalra utaló végzésből kiderül, M. Dias 1998 januárja óta folyamatosan az Egyesült Királyságban tartózkodott. Már az 1. és 2. időszak alatti, vagyis az 1998 januárjától 2003. április 17-ig terjedő tartózkodása is meghaladta az öt évet. Kizárólag ezen időszakok figyelembevétele esetén tehát 2006. április 30-án, vagyis a 2004/38 irányelv átültetésére előírt határidő leteltkor már folyamatosan öt évet meghaladóan tartózkodott az Egyesült Királyságban.

60. A kérdést előterjesztő bíróság először azt kívánja megtudni, hogy az irányelv 16. cikke alapján M. Dias 1. és 2. időszak alatti egyesült királysági tartózkodását is figyelembe kell-e venni. Az ezen időszakok alatti tartózkodására ugyanis 2006. április 30-át, vagyis az

irányelv átültetésére előírt határidő leteltét megelőzően került sor. Mivel a kérdést előterjesztő bíróság a Lassal-ügyben már előterjesztett egy erre vonatkozó kérdést, eltekintett attól, hogy azt a jelen ügyben ismét feltegye. Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatban azonban utalt arra, hogy az előtte folyamatban lévő jogvita eldöntése szempontjából az erre a Lassal-ügyben előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésre adott válasz is meghatározó jelentőséggel bír.

61. A Bíróság a Lassal-ügyben hozott ítéletében leszögezte, hogy a 2004/38 irányelv 16. cikkének (1) bekezdése értelmében vett jogszerű tartózkodás nem csak akkor áll fenn, ha a tartózkodásra magának a 2004/38 irányelvnek a rendelkezései alapján kerül sor, hanem akkor is, ha az időbeli hatálya alapján a tartózkodás időpontjában alkalmazandó uniós jogi rendelkezések értelmében fennállt a tartózkodási jog.¹⁰ M. Dias 1. és 2. időszak alatti tartózkodása tehát az irányelv 16. cikkének (1) bekezdése értelmében jogszerű is volt. Az 1. és 2. időszakban ugyanis M. Diast az EK 39. cikk (3) bekezdésének c) pontja alapján munkavállalóként az uniós jogon alapuló tartózkodási jog illette meg.

62. A jelen ügy azonban sajátos a Lassal-ügyhöz képest. Felmerül ugyanis a kérdés, hogy M. Diasnak az 1. és 2. időszakot követő 3. időszak alatti további tartózkodása kizárja-e

¹⁰ – A 3. lábjegyzetben hivatkozott Lassal-ügyben hozott ítélet 40. pontja.

a huzamos tartózkodási jog keletkezését. M. Dias a 2. időszak alatti szülei szabadságát követően ugyanis úgy döntött, hogy nem tér vissza korábbi munkahelyére, és így a 3. időszak alatt, vagyis 2003. április 18. és 2004. április 25. között önként vált munkanélkülivé. Ezt követően a 4. időszakban, vagyis 2004. április 26. és 2007. március 23. között ismét munkavállaló volt, és így az irányelv 16. cikkének (1) bekezdése értelmében jogszerűen tartózkodott az Egyesült Királyságban.

- Másodszor ez a helyzet állna fenn akkor, ha a huzamos tartózkodási jog keletkezése szempontjából M. Dias 1. és 2. időszak alatti tartózkodását kellene figyelembe venni, és a 3. időszak alatti tartózkodása akkor sem zárna ki a huzamos tartózkodási jog keletkezését, ha az a 2004/38 irányelv 16. cikkének (1) bekezdése értelmében nem lenne jogszerű.

63. E körülmények között az alábbi esetekben feltételezhető, hogy M. Dias a 2004/38 irányelv átültetésére előírt határidő 2006. április 30-i leteltékor huzamos tartózkodási jogot nyert:

64. A továbbiakban elsőként azt vizsgálom, hogy M. Dias 3. időszak alatti tartózkodása jogszerű volt-e a 2004/38 irányelv 16. cikkének (1) bekezdése értelmében (B). Majd megvizsgálom, hogy a jelen ügy szerintihez hasonló esetben M. Dias 3. időszak alatti tartózkodása, amely az irányelv 16. cikkének (1) bekezdése értelmében nem jogszerű, kizárja-e az e rendelkezés szerinti huzamos tartózkodási jog megszerzését (C).

B – A 3. időszak alatti tartózkodás jogszerűségéről

- Először is ez a helyzet állna fenn akkor, ha M. Dias 3. időszak alatti tartózkodása az irányelv 16. cikkének (1) bekezdése értelmében vett jogszerű tartózkodásnak minősülne. Ebben az esetben ugyanis M. Dias nem csak az 1. és 2. időszak, hanem mind a négy időszak alatt, tehát 1998. januárjától az átültetésre előírt, 2006. április 30-i határidő leteltéig, és ezáltal öt évet meghaladóan folyamatosan és jogszerűen tartózkodott volna az Egyesült Királyságban.

65. Mindenekelőtt az a kérdés merül fel, hogy M. Dias 3. időszak alatti tartózkodása a 2004/38 irányelv 16. cikkének (1) bekezdése értelmében jogszerű volt-e. A 2004/38 irányelv 16. cikkének (1) bekezdése a jogszerű tartózkodás fogalmát használja, azt ugyanakkor nem határozza meg.

66. Az irányelv (17) preambulumbekzdéséből az következik, hogy az unió jogalkotó e fogalom alatt „az irányelvben meghatározott feltételeknek” megfelelő tartózkodást érti. Amint a Bíróság a Lassal-ügyben hozott ítéletben megállapította, az irányelv értelme és célja alapján ezt a megfogalmazást úgy kell értelmezni, hogy az nem csak azon tartózkodásokra vonatkozik, amelyek megfelelnek a magában a 2004/38 irányelvben meghatározott feltételeknek, hanem azon tartózkodásokra is, amelyek az irányelvben foglalt rendelkezéseket megelőző, a tartózkodás időpontjában hatályos rendelkezésekben előírt feltételeknek megfelelnek.¹¹

67. A jelen ügyben M. Dias a 3. időszak szempontjából nem hivatkozhat arra, hogy munkavállalóként tartózkodási jog illetve meg (1). Adott esetben származékos tartózkodási jog vehető számításba (2). Felmerül továbbá a kérdés, hogy M. Dias 3. időszak alatti tartózkodása jogszerűnek tekinthető-e a 2004/38 irányelv 16. cikkének (1) bekezdése értelmében önmagában amiatt, hogy ebben az időszakban érvényes tartózkodási engedéllyel rendelkezett, és jövedelemtámogatásban részesült (3).

1. A munkavállaló tartózkodási jogáról

68. M. Dias 3. időszak alatti tartózkodása a 2004/38 irányelv 16. cikkének (1) bekezdése értelmében akkor minősülne jogszerűnek, ha ebben az időszakban is munkavállaló lett volna. A kérdést előterjesztő bíróság álláspontja szerint ez nem áll fenn, és e tekintetben előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdést sem terjesztett elő.

69. Úgy tűnik számomra, hogy a kérdést előterjesztő bíróság azon megállapítása, amely szerint M. Dias a 3. időszakban nem minősült munkavállalónak, összhangban áll a Bíróság ítélkezési gyakorlatával. Eszerint a munkavállalói minőség főszabály szerint a munkaviszony megszűnésével szűnik meg.¹² Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból kiderül, hogy M. Dias munkaviszonya a 3. időszak kezdetével megszűnt, amikor úgy döntött, hogy szülési szabadságát követően továbbra is a gyermekét gondozza, és nem tér vissza a munkahelyére. M. Dias ezáltal a 3. időszakban önszántából elveszítette tulajdonképpeni értelemben vett munkavállalói minőségét.

70. E megállapítással az sem ellentétes, hogy M. Dias számára a munkáltatója kilátásba helyezte, hogy később ismét alkalmazni fogja. A Bíróság ugyan néhány esetben úgy tekintette, hogy a jogi helyzet megváltozása nem jár a munkavállalói minőség elvesztésével, ha

11 – A 3. lábjegyzetben hivatkozott Lassal-ügyben hozott ítélet 40. pontja.

12 – A Bíróság C-43/99. sz. Leclere-ügyben 2001. május 31-én hozott ítéletének (EBHT 2001., I-4265. o.) 55. pontja.

a munkavállalóként és az azt követően végzett tevékenység között kapcsolat áll fenn.¹³ Álláspontom szerint azonban önmagában az a körülmény, hogy M. Dias munkáltatója kilátásba helyezte, hogy később ismét dolgozhat nála, még nem jelent olyan kapcsolatot, amely önmagában véve igazolhatná M. Dias munkavállalói minőségének fennmaradását a 3. időszakban.

71. M. Dias másodlagos jogi rendelkezésekkel sem támaszthatja alá munkavállalói minőségét. A 68/360 irányelv 7. cikkének (1) bekezdése¹⁴ ugyan előírja, hogy a nem tulajdonképpeni értelemben vett munkavállalónak minősülő személyek bizonyos körülmények között a munkavállalókkal azonos jogállásúaknak tekintendők. Ez a rendelkezés mindazonáltal azon személyekre vonatkozik, akik akaratukon kívül lettek munkanélküliek, nem pedig azokra, akik önszántukból váltak munkanélkülivé.

2. Az esetleges származékos tartózkodási jogról

72. Adott esetben elképzelhető M. Dias tartózkodási jogának a fia uniós polgárságából történő levezetése. Egy – vitatott – álláspont

szerint az ilyen származékos tartózkodási jog akkor állhat fenn, ha M. Dias legfiatalabb gyermeke az Egyesült Királyság állampolgára lenne, és édesanyja gondoskodására lenne utalva.¹⁵ A kérdést előterjesztő bíróság azonban ezzel kapcsolatban nem tett fel előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdést, és nem is tett arra vonatkozó utalást, hogy M. Dias legfiatalabb gyermeke az Egyesült Királyság állampolgára lenne. Ennek fényében, valamint azon körülményre figyelemmel, hogy a jelen eljárás szempontjából e kérdés nem bír döntő jelentőséggel, e kérdést a továbbiakban nem vizsgálom.

3. A tartózkodási engedély jelentőségéről

73. A kérdést előterjesztő bíróság azt a kérdést teszi fel a Bíróságnak, hogy M. Dias 3. időszak alatti tartózkodása jogszerűnek tekinthető-e a 2004/38 irányelv 16. cikkének (1) bekezdése értelmében azért, mert ebben az időszakban a nemzeti hatóságok érvényes tartózkodási engedélyével rendelkezett. Amint arra már a Lassel-ügyre vonatkozó indítványomban

13 – A Bíróság 39/86. sz. Lair-ügyben 1988. június 21-én hozott ítéletének (EBHT 1988., 3161. o.) 37. pontja, C-357/89. sz. Raulin-ügyben 1992. február 26-án hozott ítéletének (EBHT 1992., I-1027. o.) 21. pontja és C-3/90. sz. Bernini-ügyben 1992. február 26-án hozott ítéletének (EBHT 1992., I-1071. o.) 19. pontja.

14 – Jelenleg a 2004/38 irányelv 6. cikkének (3) bekezdése.

15 – Ugyanebben az értelemben lásd E. Sharpston főtanácsnok a még folyamatban lévő C-34/09. sz. Ruiz Zambrano-ügyre vonatkozó 2010. szeptember 30-i indítványának 67–122. pontját. J. Kokott főtanácsnok a még folyamatban lévő C-434/09. sz. McCarthy-ügyre vonatkozó 2010. november 25-i indítványának 20–46. pontjában ezzel szemben úgy vélte, hogy az uniós polgárság szabályai ilyen esetekben nem alkalmazhatók.

rámutatam,¹⁶ álláspontom szerint erre a kérdésre nemleges választ kell adni. Igaz, hogy az irányelv 16. cikkének szövege kellően nyitott ahhoz, hogy a nemzeti előírások szerint jogszerűnek minősülő tartózkodásokra is kiterjedjen (a). A (17) preambulumbekzdés (b) és a tartózkodási jogok irányelvben meghatározott rendszere (c) azonban az ilyen értelmezés ellen szólnak. Ezenkívül sem a tagállamoknak az irányelv 37. cikke szerinti, kedvezőbb rendelkezések meghozatalára vonatkozó hatásköre (d), sem az elsődleges jog rendelkezései (e) nem szólnak szükségszerűen az olyan értelmezés mellett, amely alapján a rendelkezésnek a nemzeti előírások szerint jogszerűnek minősülő tartózkodásokra is ki kellene terjednie.

a) A szövegről

74. Először is meg kell állapítani, hogy a 2004/38 irányelv 16. cikke (1) bekezdésének szövege nyitott. Azzal nem ellentétes sem az az értelmezés, amely szerint kizárólag az uniós jogon alapuló tartózkodások vehetők figyelembe, sem az olyan értelmezés, amely szerint a rendelkezés ezen túlmenően a nemzeti előírásokon alapuló tartózkodásokra is kiterjed.

b) A (17) preambulumbekzdésről

75. Döntő jelentőségű tehát az uniós jogalkotó által a 2004/38 irányelv 16. cikkének elfogadásával elérni kívánt cél. A (17) preambulumbekzdés szerint az irányelv célja a társadalmi kohézió előmozdítása. A (18) preambulumbekzdés értelmében az uniós polgár fogadó tagállam társadalmába való integrálódásának valódi eszközét kell jelentenie. Lehet tehát arra hivatkozni, hogy az uniós jogon és a nemzeti jogon alapuló tartózkodás megkülönböztetése e célok szempontjából nem bír jelentőséggel, és hogy ezért a kizárólag nemzeti rendelkezéseken alapuló tartózkodás is jogszerű tartózkodásnak tekintendő az irányelv 16. cikkének (1) bekezdése értelmében.¹⁷

76. Az uniós jogalkotó azonban nem szorított arra, hogy a preambulumban csak e célokra utaljon. Ellenkezőleg, a (17) preambulumbekzdésben egyértelműen megállapította, hogy „az irányelvben meghatározott feltételeknek megfelelő” tartózkodás releváns a huzamos tartózkodási jog szempontjából. Ezt a jogalkotási eljárást a 2004/38 irányelv (17) preambulumbekzdésébe

16 – Lásd a 3. lábjegyzetben hivatkozott Lassal-ügyre vonatkozó 2011. május 11-i indítványom 88. pontját.

17 – Ebben az értelemben J. Kokott főtanácsnok 15. lábjegyzetben hivatkozott McCarthy-ügyre vonatkozó indítványának 52. pontja.

tudatosan beillesztett megfogalmazást¹⁸ figyelembe kell venni a jogalkotói szándék megállapítása során. Álláspontom szerint az nehezen értelmezhető másként, mint hogy az uniós jogalkotó a huzamos tartózkodási jog keletkezését kizárólag az irányelvben meghatározott tartózkodási jogokra kívánta alapozni.

c) A tartózkodási jogok irányelvben meghatározott rendszeréről

77. Emellett szól a tartózkodási jogok 2004/38 irányelvben meghatározott rendszeréről is, amely az uniós polgár fogadó tagállamba való integrálódásának három egymást követő szintjét írja elő, mégpedig elsőként a három hónapig tartó tartózkodás jogát, másodsor a három hónapot meghaladó tartózkodás jogát, amely lényegében a munkavállalókra, az egyéb módon önellátókra vagy az e személyekkel egy tekintet alá eső személyekre vonatkozik, és legmagasabb szintként harmadszor a huzamos tartózkodás jogát.¹⁹

18 – A szöveget a Bizottság eredeti javaslata ugyanis nem tartalmazta (lásd a Bizottság eredeti javaslatának [COM(2001) 257 végleges, HL C 270. E., 150. o.] (14) preambulumbekendését), később azonban a Tanács 2003. december 5-i 6/2004/EK közös álláspontja (HL 2004. C 54 E., 12., 13. o.) átvette, és a Parlament elfogadta azt. A Parlamentnek szánt, a tanácsi közös álláspontra vonatkozó 2003. december 30-i közleményében a Bizottság a (17) preambulumbekendés módosításával kapcsolatban kifejtette, hogy a kiegészítés a jogszerű tartózkodás fogalmának pontosítása érdekében került sor (SEC[2003] 1293 végleges, 10. o.).

19 – Lásd a jelen indítvány 55. és azt követő pontjait.

78. E többszintű megközelítéshez igazodik azon jogosultságok mértéke is, amelyekre az uniós polgár az irányelv 24. cikke szerinti egyenlő bánásmód elve alapján a fogadó tagállam hatóságaival szemben hivatkozhat. Az első szinten a tagállam nem köteles jogosultságot biztosítani a szociális segítségnyújtási rendszerhez azonos feltételekkel történő hozzáférésre. A második szinten az uniós polgár korlátozottan jogosult szociális segítségnyújtásra. Ha az uniós polgár eléri ezt a második szintet, akkor az irányelv 14. cikkének (3) bekezdése szerint a szociális segítségnyújtási rendszer igénybevétele nem vezethet automatikusan kiutasításhoz. Az aránytalan igénybevétele azonban adott esetben a tartózkodási jog elvesztéséhez vezethet. Az uniós polgár csak a harmadik szint elérésével, vagyis a huzamos tartózkodási jog megszerzésével válik korlátlanul jogosulttá a szociális segítségnyújtásra. Ha elérte ezt a szintet, akkor huzamos tartózkodási joga feltétlen, így a szociális segítségnyújtási rendszer igénybevétele azt nem kérdőjelezheti meg.²⁰

79. E többszintű rendszerben az uniós jogalkotó egyensúlyt teremtett egyrészt az uniós polgárok szabad mozgáshoz való joga, valamint a társadalmi kohézió célja, másrészt a tagállamok pénzügyi érdekei között. Minél magasabb az uniós polgár fogadó tagállamban elért integrálódásának szintje, annál kisebb jelentőséggel bírnak a tagállamok pénzügyi

20 – A 2004/38 irányelv 16. cikkének (4) bekezdése és (18) preambulumbekendése.

érdekei. A harmadik szint elérésétől kezdve ezen érdekek teljes egészében háttérbe szorúlnak az integrációs gondolattal szemben.²¹

80. Az irányelv 16. cikke szerinti huzamos tartózkodási joggal tehát az érintett uniós polgár a fogadó tagállam szociális segítségnyújtási rendszeréhez való széles körű hozzáférésre tesz szert, amely ráadásul időben korlátlan. Az irányelv 16. cikkének (1) bekezdése értelmében vett jogszerű tartózkodás fogalmának a (17) preambulumbekkezdésben történő pontosítását ennek fényében kell értékelni. Véleményem szerint az uniós jogalkotó ezzel azt kívánta kifejezésre juttatni, hogy a tagállamok pénzügyi érdekeinek az integrációs gondolattal szembeni teljes mértékű háttérbe szorulása kizárólag azokban az esetekben kívánatos, amelyekben az uniós polgár a 2004/38 irányelv rendelkezéseinek megfelelően mindenekelőtt legalább öt éven át a fogadó tagállamban tartózkodott.

d) A kedvezőbb rendelkezések meghozatalával kapcsolatos hatáskorról

81. Ezzel szemben arra hivatkoznak, hogy az irányelv 37. cikke lehetővé teszi a tagállamok kedvezőbb törvényi, rendeleti vagy

közigazgatási rendelkezéseit, és ezáltal maga állapít meg olyan eseteket, amikor a tartózkodási jog a fogadó tagállam külföldiekre vonatkozó nemzeti rendelkezésein alapul. Emiatt a külföldiekre vonatkozó nemzeti rendelkezéseken alapuló tartózkodások az irányelv 16. cikke értelmében vett jogszerű tartózkodásnak tekintendők.²²

82. Nem tudok ilyen értelmet tulajdonítani a 2004/38 irányelv 37. cikkének. E rendelkezés szövege szerint az irányelv nem érinti a tagállamok kedvezőbb törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseit. Ilyen megfogalmazást általában akkor alkalmaz az uniós jogalkotó, ha azt szeretné kifejezésre juttatni, hogy az irányelvvel nem ellentétesek a nemzeti jog kedvezőbb rendelkezései, és hogy a tagállamok e tekintetben tehát mérlegelési mozgástérrel rendelkeznek. Amennyiben a kedvezőbb rendelkezések meghozatala a tagállamok mérlegelési jogkörébe tartozik, – elsődleges jogi rendelkezések hiányában – mérlegelési jogkörrel rendelkeznek azon kérdést illetően is, hogy milyen jogkövetkezményeket kívánnak fűzni a kizárólag a nemzeti jog szerint biztosított, a 2004/38 irányelv előírásain túlmutató tartózkodási joghoz. Különösen abban a tekintetben illeti meg a tagállamokat a mérlegelési jogkör, hogy

21 – Ebben az értelemben Iliopoulou, A., „Le nouveau droit de séjour des citoyens de l’Union et des membres de leur famille: la directive 2004/38/CE”, *Revue du Droit de l’Union Européenne*, 2004., 523. és azt követő oldalak, 540. o.

22 – Lásd Kokott főtanácsnok 15. lábjegyzetben hivatkozott McCarthy-ügyre vonatkozó indítványának 53. pontját.

figyelembe kívánnak-e venni az ilyen tartózkodást a huzamos tartózkodási jog keletkezése szempontjából.

83. Egyébként véleményem szerint az irányelv 37. cikke nem releváns közvetlenül a jelen ügyszorhoz hasonló ügyekben. A jelen ügyben ugyanis M. Dias nem arra hivatkozik, hogy a kedvezőbb nemzeti jogi előírások alapján illeti meg valamely jog. Ellenkezőleg, olyan tartózkodási engedélyre hivatkozik, amelyet a nemzeti hatóságoknak a 68/360 irányelv 6. cikke alapján kellett kiadniuk, valamint arra, hogy azt tőle nem vonták vissza, bár az engedély megadásának feltételei már nem álltak fenn.

e) Az elsődleges jogi rendelkezésekről

84. Ezenfelül a nemzeti jog szerinti tartózkodások figyelembevétele mellett érvként a Bíróság Trojani-ügyben²³ és Martínez Sala-ügyben²⁴ hozott ítéleteire hivatkoznak. Ezen ítéletekben a Bíróság uniós jogi

következményeket fűzött a nemzeti jogon alapuló tartózkodáshoz.²⁵

85. Véleményem szerint ezen ítéletekből nem szűrhető le az, hogy az olyan tartózkodást, amely nem uniós jogi tartózkodási jogon, hanem kizárólag egy vissza nem vont tartózkodási engedélyen alapul, az irányelv 16. cikkének (1) bekezdése értelmében vett jogszerű tartózkodásnak kell tekinteni.

86. Először ugyanis rá kell mutatni arra, hogy a Bíróság ezen ítéletekben nem állapította meg, hogy ilyen esetben az EK 18. cikk alapján tartózkodási jog keletkezik. Éppen ellenkezőleg, a Bíróság ezt elutasította.²⁶

87. Másodszor el kell ismerni, hogy a Bíróság ezen ítéletekben uniós jogi jogkövetkezményeket fűzött a nemzeti tartózkodási engedélyen, illetve túrésan alapuló tartózkodáshoz. Ugyanakkor csak azt állapította meg, hogy e körülmények között az uniós polgár a szociális biztonsági rendszer által biztosított ellátásra való jogosultságát az EK 12. cikk szerinti hátrányos megkülönböztetés tilalmával támaszthatja alá (és hogy a szociális segítségnyújtási rendszer igénybevétele nem vezethet automatikusan kiutasításához). Amennyiben a Bíróság ebben az összefüggésben az EK 18. cikkel foglalkozott, úgy ez csak azt a kérdést érintette, hogy az esetek érintették-e

23 – A C-456/02. sz. Trojani-ügyben 2004. szeptember 7-én hozott ítélet (EBHT 2004., I-7573. o.) 37–46. pontja.

24 – A C-85/96. sz. Martínez Sala-ügyben 1998. május 12-én hozott ítélet (EBHT 1998, I-2691. o.) 61–63. pontja.

25 – Lásd Kokott főtanácsnok 15. lábjegyzetben hivatkozott McCarthy-ügyre vonatkozó indítványának 53. pontját.

26 – A 23. lábjegyzetben hivatkozott Trojani-ügyben hozott ítéletnek különösen a 36. pontja.

a hátrányos megkülönböztetés tilalmának hatályát.²⁷

jog által felállított korlátozásokat tiszteletben tartja.

88. Harmadszor a Bíróság leszögezte, hogy a tagállam a közösségi jog által felállított korlátozásokat tiszteletben tartva ebben az esetben is kiutasíthatja azt az állampolgárt, aki már nem felel meg a tartózkodási jog megszerzéséhez szükséges feltételeknek, és a szociális biztonsági rendszer által biztosított ellátásért folyamodott.²⁸

90. Tehát az elsődleges joggal összhangban álló értelmezés sem szól amellett, hogy a kizárólag nemzeti tartózkodási engedélyen vagy a nemzeti hatóságok türésén alapuló tartózkodást az irányelv 16. cikkének (1) bekezdése értelmében vett jogszerű tartózkodásnak kell tekintetni.

89. A fentiekből kitűnik, hogy az ítélkezési gyakorlat szerint nincs olyan elsődleges jogi rendelkezés, amely alapján a nemzeti tartózkodási engedélyen alapuló tartózkodásokat az irányelv 16. cikkének (1) bekezdése értelmében vett jogszerű tartózkodásoknak kellene tekintetni. Ez ugyanis azzal a következménnyel járna, hogy a kizárólag nemzeti tartózkodási engedélyen alapuló tartózkodás a huzamos tartózkodási jog megszerzését eredményezné. A huzamos tartózkodási jogot a tagállam nem szüntetheti meg egyoldalúan, még akkor sem, ha az uniós polgár a fogadó tagállam szociális segítségnyújtási rendszeréhez már nem megfelelő mértékben folyamodik. A Bíróság ugyanakkor kifejezetten megállapította, hogy ebben az esetben a tagállam az elsődleges jogi rendelkezések szerint főszabály szerint továbbra is jogosult a kiutasítás elrendelésére, amennyiben a közösségi

f) További megállapítások

91. Végül azt is figyelembe kell venni, hogy az az értelmezés, amely szerint az irányelv 16. cikkének (1) bekezdése szerint szükség-szerűen figyelembe kell venni a nemzeti előírásokon alapuló tartózkodást is, az uniós polgárok szabad mozgását akadályozhatja. Először is fennáll a kockázata annak, hogy a fogadó tagállam hatóságai szigorúbban ellenőrzik, hogy az uniós polgár megfelel-e az uniós jogon alapuló tartózkodási jog feltételeinek. Másodszor fennáll a veszélye annak, hogy a tagállamok az irányelv 37. cikkéből fakadó, kedvezőbb rendelkezések meghozatalára vonatkozó jogkörükkel csak nagyon szűk körben élnek majd.

27 – A 23. lábjegyzetben hivatkozott Trojani-ügyben hozott ítéletnek különösen a 36–44. pontja; hasonlóan a 24. lábjegyzetben hivatkozott Martínez Sala-ügyben hozott ítéletnek különösen a 14. és 15., valamint 61–63. pontja.

28 – A 23. lábjegyzetben hivatkozott Trojani-ügyben hozott ítéletnek különösen a 45. pontja.

g) Közbenső következtetés

92. A fenti megfontolások alapján arra a következtetésre jutok, hogy a 2004/38 irányelv 16. cikkének (1) bekezdése értelmében vett jogszerű tartózkodás fogalma nem foglalja magában az olyan tartózkodást, amely – mint a jelen ügyben – pusztán a nemzeti hatóságok által kiállított és vissza nem vont tartózkodási engedélyen alapult.

4. Következtetés

93. Véleményem szerint tehát M. Dias 3. időszak alatti tartózkodása nem volt már pusztán amiatt jogszerű a 2004/38 irányelv 16. cikkének (1) bekezdése értelmében véve, hogy ezen időszakban a nemzeti hatóságok által kiállított tartózkodási engedéllyel rendelkezett.

C – A 3. időszak alatti tartózkodás hatásairól, ha azt megelőzően már fennállt az öt évet meghaladó jogszerű és folyamatos tartózkodás

94. Amint fentebb kifejtettem,²⁹ M. Dias a jelen ügyben huzamos tartózkodási jogot szerezhetett már azért, mert az 1. és

2. időszakban jogszerűen tartózkodott az Egyesült Királyságban. Ebben az összefüggésben az a kérdés merül fel, hogy akkor is keletkezik-e az irányelv 16. cikkének (1) bekezdése szerinti huzamos tartózkodási jog, ha egy jogszerű, öt évet meghaladó tartózkodás után – mint az 1. és 2. időszakban – a 3. időszakban egy alig több mint egyéves, a 2004/38 irányelv 16. cikkének (1) bekezdése értelmében jogszerűnek nem minősülő tartózkodás következik, mielőtt ezután ahhoz a 4. időszakban ismét e rendelkezés értelmében vett jogszerű tartózkodás kapcsolódik.

95. E tekintetben olyan kérdésről van szó, amelyet meg kell különböztetni attól az előzőekben tárgyalt kérdéstől, hogy a 3. időszak alatti tartózkodás a 2004/38 irányelv 16. cikkének (1) bekezdése értelmében jogszerű volt-e. Ez a kérdés immár arra irányul, hogy a 2004/38 irányelv 16. cikkének (1) bekezdése értelmében nem jogszerű 3. időszak alatti tartózkodás alkalmas-e az M. Dias 1. és 2. időszakban már elért integrálódásának mértékét ismét gyengíteni.

96. Az egyértelműség kedvéért utalni kell arra, hogy e kérdés nem merül fel a 2006. április 30-át követően véget érő tartózkodások vonatkozásában. Ebben az esetben ugyanis egy legalább öt éven át tartó folyamatos és jogszerű tartózkodást követően közvetlenül az irányelv 16. cikke szerinti huzamos tartózkodási jog keletkezik. A huzamos tartózkodási jog ezáltal lefedné azon további tartózkodás idejét is, amely alatt az érintett uniós polgár önszántából munkanélkülivé vált, és így – e

29 – Lásd a jelen indítvány 63. pontját.

jog elvesztése hiányában – már nem kerülhet sor az irányelv 16. cikkének (1) bekezdése értelmében véve nem jogszerű tartózkodásra.

éven át folyamatosan a fogadó államban kell tartózkodni. Ez a feltétel a jelen esetben nem áll fenn.

97. A Bizottság és az Egyesült Királyság Kormányának a szóbeli tárgyaláson képviselt álláspontjával szemben e kérdés mindazonáltal kifejezetten felmerül a 2006. április 30-át megelőzően véget érő tartózkodások vonatkozásában. Az ugyanis, hogy a 2004/38 irányelv 16. cikke szerint a 2006. április 30-át megelőző időszakokat is figyelembe kell venni, mit sem változtat azon, hogy huzamos tartózkodási jog csak az irányelv átültetésével vagy az átültetésre előírt határidő leteltével keletkezhet. Ezért a jelenlegihez hasonló esetekben teljességgel lehetséges, hogy a fogadó állambeli öt évet meghaladó folyamatos és jogszerű tartózkodást olyan tartózkodás követi, amelyet nem fed le az irányelv 16. cikkének (1) bekezdése szerinti jog.

99. A huzamos tartózkodási jog a 2004/38 irányelv 16. cikkének (4) bekezdése értelmében csak az érintett uniós polgárnak a fogadó tagállamtól való két egymást követő éven át tartó távolléte esetén veszik el. Ez a szabály tehát közvetlenül csak az uniós polgárnak a fogadó tagállamtól való távolléte esetén alkalmazandó. A jelen esetben nem ez volt a helyzet.

1. A 2004/38 irányelv 16. cikkének (1) és (4) bekezdésében foglalt szabályokról

2. Az irányelv 16. cikke (4) bekezdése analógia útján történő alkalmazásának lehetőségéről

98. A 2004/38 irányelv 16. cikkének (1) bekezdése a huzamos tartózkodási jog feltételeként pusztán azt írja elő, hogy jogszerűen öt

100. Felmerül ugyanakkor az a kérdés, hogy alkalmazható-e analógia útján az irányelv 16. cikkének (4) bekezdése, ha az uniós polgár továbbra is a fogadó tagállamban marad anélkül, hogy ott a 2004/38 irányelv 16. cikkének (1) bekezdése értelmében jogszerűen tartózkodna. Véleményem szerint az irányelv 16. cikke nem szándékolt joghézagot tartalmaz, amelyet bizonyos esetekben az irányelv 16. cikke (4) bekezdésének analógia útján történő alkalmazása révén kell kitölteni (a). A jelen ügyben azonban ez nem jöhet számításba (b).

a) Az irányelv 16. cikke (4) bekezdésének analógia útján történő alkalmazását lehetővé tévő esetekről

esetekben a 16. cikk (4) bekezdésének analógia útján történő alkalmazása mellett szólnak.

101. Az irányelv 16. cikke nem szándékolt joghézagot tartalmaz azon esetek tekintetében, amelyekben az uniós polgár az (1) bekezdés értelmében vett öt évet meghaladó, jogszerű tartózkodást követően jogellenesen és a fogadó tagállam akarata ellenére maradt a tagállamban.

102. Először is a 2004/38 irányelv megfelelő rendelkezésének hiányából nem következethetünk arra, hogy az uniós jogalkotó az ilyen tartózkodásokat figyelmen kívül kívánta hagyni. Emlékeztetni kell ugyanis arra, hogy az irányelv rendelkezéseit elsősorban jövőbeli tényállásokra, tehát 2006. április 30-át követő tartózkodásokra tekintettel fogalmazták meg. Amint fentebb kifejtettem,³⁰ ezen időpontot követően azonban már nem merül fel probléma. Bizonyos jelek tehát arra utalnak, hogy az ilyen jogellenes, a tagállam akarata ellenére fennálló, 2006. április 30-a előtti tartózkodások vonatkozásában nem szándékolt joghézag áll fenn.

103. Másodszor az irányelv 16. cikkében kifejezésre jutó jogalkotói értékelések bizonyos

104. Az irányelv keletkezési történetéből kiderül, hogy az uniós jogalkotó célja az irányelv 16. cikkével az volt, hogy huzamos tartózkodáshoz való jogot biztosítson azon uniós polgároknak, akik az integrálódás bizonyos mértékét elérték a fogadó tagállamban.³¹ E jog mindaddig fennáll, amíg az integrálódás e mértéke nem gyengül meg ismét.³² Az irányelv 16. cikkének (1) bekezdéséből az a jogalkotói értékelés szűrhető le, hogy az uniós polgár a fogadó tagállamban való legalább öt éven át tartó folyamatos és jogszerű tartózkodást követően elérte az integrálódásnak a huzamos tartózkodási jog megszerzéséhez szükséges mértékét.³³ Az irányelv 16. cikkének (4) bekezdése azt fejezi ki, hogy a tartózkodás helye szerinti állammal való ilyen szoros kapcsolat csak a fogadó tagállamtól való több mint kétes távollét esetén válik gyengévé olyan jelentős mértékben, hogy a huzamos tartózkodási jog biztosítása már nem igazolható.³⁴ Ha figyelembe vesszük e jogalkotói értékeléseket, akkor az irányelv 16. cikkének (4) bekezdése csak olyan esetben alkalmazható analógia útján, amelyben az integrálódás mértéke, amelyet az uniós polgár a fogadó tagállamban való öt évet meghaladó folyamatos és jogszerű tartózkodást követően

31 – Lásd a Bizottság indoklását az eredeti javaslat 14. cikkéhez, COM(2001) 257 végleges.

32 – Uo.

33 – A 3. lábjegyzetben hivatkozott Lással-ügyben hozott ítélet 37. pontja.

34 – Lásd a 3. lábjegyzetben hivatkozott Lással-ügyben hozott ítélet 55. pontját a 2004/38 irányelv elfogadására irányuló – a 18. lábjegyzetben hivatkozott – 6/2004/EK tanácsi közös álláspontnak az ezen irányelv 16. cikkére vonatkozó, a 31. oldalon található indoklására való hivatkozással.

30 – Lásd a jelen indítvány 97. pontját.

ért el, a két évet meghaladó távolléthez hasonlóan jelentős mértékben gyengül.

105. Ebben az összefüggésben először az a kérdés merül fel, hogy egyáltalán lehetséges-e mindez olyan esetben, amikor az uniós polgár a fogadó tagállamban maradt. Ezzel szemben ellenérvként hozható fel, hogy a fogadó tagállamban megvalósuló további tartózkodás soha sem gyengíti meg olyan jelentős mértékben az integrálódás elért mértékét, mint az ezen államtól való távollét. Ez a megközelítés mindazonáltal túlzásnak tűnik számomra.

106. Először is az irányelv 16. cikkének alapjául szolgáló integrációs gondolat szempontjából ugyanis nem csak területi és időbeli körülmények, hanem minőségi elemek is jelentőséggel bírnak. Ezért az uniós polgár jogellenes magatartása teljes mértékben alkalmas lehet arra, hogy minőségi szempontból meggyengítse a fogadó tagállamba való integrálódását. Amennyiben valamely uniós polgár a fogadó tagállamban való jogszerű tartózkodást követően az uniós vagy a nemzeti jogon alapuló tartózkodási jog hiányában e tagállamban marad, és a nemzeti hatóságok tűrése sem állapítható meg, ez véleményem szerint figyelembe vehető az integrálódás szempontjából.

107. Emellett szól továbbá az egyenlőség elve is. Az a jogkövető uniós polgár, aki a fogadó tagállam akarata ellenére nem marad jogellenesen e tagállamban, a 2004/38 irányelv

16. cikkének (4) bekezdése alapján két évet meghaladó távollétet követően 2006. április 30-án nem igényelhetne ugyanis huzamos tartózkodási jogot. Nem tűnik igazolhatónak számomra az uniós polgár jogellenes magatartásért való jutalmazása.

108. Továbbá az irányelv 16. cikke (4) bekezdésének az ilyen esetekre történő analóg alkalmazása nélkül olyan esetekben is biztosított lenne a huzamos tartózkodási jog, amelyeket a jogalkotó az irányelv megalkotásakor aligha vehetett figyelembe. Ha ugyanis az irányelv 16. cikkének (1) bekezdése értelmében vett ötéves folyamatos tartózkodást követő jogellenes, a tagállam akarata ellenére megvalósuló tartózkodást egyáltalán nem lehetne figyelembe venni, akkor 2006. április 30-án olyan uniós polgár is huzamos tartózkodási jogot nyerhetne, aki sokkal régebben, tehát például az 70-es években öt évet meghaladóan folyamatosan és jogszerűen tartózkodott a fogadó tagállamban, majd ezt követően a fogadó tagállam akarata ellenére jogellenesen e tagállamban maradt. Az uniós jogalkotónak a 2004/38 irányelv elfogadásakor biztosan nem állt szándékában ilyen következmény előidézése.

109. Közbenső következtetésként tehát meg kell állapítani, hogy az irányelv 16. cikke (4) bekezdésének analógia útján történő alkalmazása azon esetekben jön számításba,

amelyekben az uniós polgár öt évet meghaladó folyamatos és jogszerű tartózkodást követően a fogadó tagállam akarata ellenére jogellenesen maradt e tagállamban.

tevékenységével elért integrálódás mértékének olyan meggyengítésére, hogy azt a fogadó tagállamtól való távolléttel össze lehessen hasonlítani.

b) A jelen ügyről

110. A jelen ügyben az irányelv 16. cikke (4) bekezdésének analógia útján történő alkalmazására mindazonáltal nem jöhet számításba. Az uniós jogalkotónak az irányelv 16. cikkében kifejezésre jutó értékeléseit figyelembe véve e rendelkezésnek M. Dias 3. időszak alatti tartózkodására történő alkalmazása ugyanis nem tűnik igazolhatónak. M. Dias ezen időszak alatti tartózkodása ugyanis sem minőségi, sem időbeli szempontból nem hasonlítható össze a 16. cikk (4) bekezdésében szabályozott esettel.

i) A minőségi szempontú összehasonlíthatóság hiánya

111. Először is M. Dias 3. időszak alatti tartózkodása minőségi szempontból nem hasonlítható össze az irányelv 16. cikkének (4) bekezdésében szabályozott esettel. M. Dias 3. időszak alatti tartózkodása ugyanis nem volt alkalmas az Egyesült Királyságban végzett, öt évet meghaladó munkavállalói

112. A 3. időszak során M. Dias ugyanis érvényes tartózkodási engedéllyel rendelkezett. Nem róható fel tehát neki, hogy ezen időszak alatt jogellenesen tartózkodott az Egyesült Királyságban.

113. Ezzel szemben először is nem hozható fel ellenérvként, hogy M. Dias a 3. időszak alatt nem felelt meg a tartózkodási engedély kibocsátása 68/360 irányelv 6. cikkében foglalt feltételeinek. Amint azt ugyanis M. Dias helyesen kifejti, ez nem érintette a tartózkodási engedély érvényességét. A nemzeti hatóságok e tartózkodási engedélyt ugyan a 68/360 irányelv 6. cikke alapján annak érdekében adták ki, hogy a munkavállalók szabad mozgásához való jogának hatékony gyakorlását lehetővé tegyék számára. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a tartózkodási engedély érvényessége a kibocsátására vonatkozó feltételek folyamatos fennállásától függött. A 68/360 irányelv 6. cikke (1) bekezdésének b) pontja szerint ugyanis a tartózkodási engedély legalább öt évig érvényes. Ezen irányelv 7. cikkének (1) bekezdéséből kiderül továbbá, hogy az engedély az érvényességi idő lejártá előtt csak meghatározott feltételek esetén vonható vissza. E két előírás együttes értelmezéséből

az következik, hogy a tartózkodási engedély mindaddig érvényes, tehát hatást fejt ki, amíg az érvényességi ideje le nem jár, vagy amíg azt a nemzeti hatóságok vissza nem vonják.

uniós jogi előírásokból eredően illetik meg az uniós polgárokat. A Bíróság ezen ítéletekben nem foglalt állást azon kérdés kapcsán, hogy a tartózkodási engedély akkor is fejthet-e ki hatást, ha az uniós jogon alapuló tartózkodási jog feltételei nem állnak fenn.

114. Ez az értelmezés a Bíróságnak a 68/360 irányelv 6. cikke szerinti tartózkodási engedély hatására vonatkozó ítélkezési gyakorlatával sem ellentétes. A Bíróság ugyan több esetben megállapította, hogy az ilyen tartózkodási engedély csupán deklaratív jellegű.³⁵ Véleményem szerint a Bíróság ezzel azonban nem azt kívánta megállapítani, hogy az ilyen tartózkodási engedély semmilyen önálló hatással nem bírhat. A Bíróság e megállapítását ugyanis az adott ügyek összefüggésében kell értékelni. Ezen ügyek olyan helyzetre vonatkoztak, amelyben ugyan fennálltak az uniós jogon alapuló tartózkodási jog feltételei, de az érintett uniós polgár számára a nemzeti hatóságok nem állítottak ki tartózkodási engedélyt. Amennyiben a Bíróság leszögezte, hogy a tartózkodási engedély pusztán deklaratív jelleggel bír, úgy ez tehát csak azon helyzetre vonatkozik, amelyben fennálltak az uniós jogon alapuló tartózkodási jog feltételei, a hatóságok azonban nem állítottak ki tartózkodási engedélyt. A Bíróság ezen esetekben pusztán azt állapította meg, hogy az uniós jog által biztosított tartózkodási jogok nem függenek nemzeti közigazgatási eljárások betartásától, hanem azok közvetlenül az

115. Másodszor azt kell megállapítani, hogy a 3. időszak alattihoz hasonló tartózkodás ugyan nem volt jogszerű az irányelv 16. cikkének (1) bekezdése értelmében, tehát nem alapozhatta meg az integrálódás e rendelkezés szerint szükséges mértékét³⁶. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a 3. időszak alatti tartózkodás, amelynek során M. Dias a nemzeti jog akkor hatályos előírásai szerint jövedelem-támogatásban részesült, alkalmas volt az integrálódásnak az irányelv 16. cikkének (1) bekezdése értelmében vett, öt évet meghaladó folyamatos és jogszerű tartózkodást követően elért mértékét ismét meggyengíteni.

116. Közbenső következtetésként megállapítható tehát, hogy M. Dias 3. időszak alatti tartózkodása minőségi szempontból nem tekinthető egyenértékűnek a fogadó tagállamtól való távollétnek az irányelv 16. cikkének (4) bekezdésében szabályozott esetével. Az

35 – A Bíróság 48/75. sz. Royer-ügyben 1976. április 8-án hozott ítéletének (EBHT 1976. 497.o.) 31–51. pontja, C-459/99. sz. MRAX-ügyben 2002. július 25-én hozott ítéletének (EBHT 2002., I-6591. o.) 74. pontja és C-408/03. sz., Bizottság kontra Belgium ügyben 2006. március 23-án hozott ítéletének (EBHT 2006., I-2647. o.) 63. pontja.

36 – Lásd a jelen indítvány 73–93. pontját.

irányelv 16. cikke (4) bekezdésének a 3. időszakra történő analóg alkalmazása ezért már emiatt kizárt.

c) Közbenső következtetés

118. A 2004/38 irányelv 16. cikkének (4) bekezdése tehát nem alkalmazható analógia útján M. Dias 3. időszak alatti tartózkodására.

ii) Az összehasonlítható időtartam hiánya

3. Következtetés

117. Az irányelv 16. cikke (4) bekezdésének analógia útján történő alkalmazása M. Dias 3. időszak alatti tartózkodására azért sem jöhet számításba, mert e tartózkodás időtartama nem hasonlítható össze az e rendelkezésben szabályozott tartammal. Az uniós jogalkotó a 2004/38 irányelv 16. cikkének (4) bekezdésében ugyanis csak két évet meghaladó távollétet tekintett kellően hosszúnak ahhoz, hogy az ismét meggyengítse az integrálódásnak a fogadó tagállamban való ötéves jogszerű és folyamatos tartózkodást követően elért szintjét.³⁷ Véleményem szerint ez az időbeli korlát nem csökkenthető a jelen ügybelihez hasonló esetben, amikor valamely uniós polgár érvényes tartózkodási engedély alapján tartózkodott a fogadó tagállamban. Az irányelv 16. cikke (4) bekezdésének analógia útján történő alkalmazása tehát ezen okból sem jön tekintetbe a jelen ügyben.

119. Következtetésként tehát meg kell állapítani, hogy M. Dias a jelen ügyben 2006. április 30-án már az 1. és 2. időszak alatti tartózkodása alapján huzamos tartózkodási jogot szerzett. A 3. időszak alatti tartózkodása nem képezi akadályát e jog megszerzésének.

D – Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdéstről

120. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság arra keresi a választ, hogy amennyiben a munkavállalóként 2006. április 30-a előtt véget érő, ötéves folyamatos tartózkodás nem jogosít a 2004/38 irányelv 16. cikkének (1) bekezdése által létrehozott, huzamos tartózkodási jog megszerzésére, úgy e tartózkodás alapján fennállhat-e közvetlenül az EK 18. cikk (1) bekezdéséből eredően ilyen

³⁷ – A 3. lábjegyzetben hivatkozott Lassel-ügyben hozott ítélet 55. pontja.

jog. E kérdést előzetes döntéshozatal céljából másodlagosan, arra az esetre terjesztették elő, ha az irányelv 16. cikkének (1) bekezdése szerinti huzamos tartózkodási jog nem lenne megállapítható. Mivel M. Dias rendelkezik a 2004/38 irányelv 16. cikkének (1) bekezdése szerinti huzamos tartózkodási joggal, e kérdésre nem kell választ adni.

hatóságok által kiállított tartózkodási engedélyen alapult, nem tekinthető jogszerűnek a 2004/38 irányelv 16. cikkének (1) bekezdése értelmében, és így nem vehető figyelembe a huzamos tartózkodási jog megszerzése szempontjából. A tagállamok mindazonáltal szabadon fogadhatnak el olyan szabályokat, amelyek alapján az ilyen időszakokat is figyelembe kell venni.

VII – Összefoglalás

121. Összefoglalásként megállapítható, hogy valamely uniós polgár fogadó tagállamban való olyan tartózkodása, amely nem a 2004/38 irányelven, illetve az azt megelőzően hatályos rendelkezéseken, hanem kizárólag a nemzeti

122. Ha azonban valamely uniós polgár 2006. április 30-a előtt a 2004/38 irányelv hatálybalépését megelőzően hatályos rendelkezések feltételeinek megfelelően öt évet meghaladóan jogszerűen és folyamatosan tartózkodott a fogadó tagállamban, akkor a 2004/38 irányelv 16. cikke szerinti huzamos tartózkodási jog akkor is fennáll, ha e tartózkodást olyan tartózkodás követi, amely ugyan a 2004/38 irányelv 16. cikkének (1) bekezdése értelmében nem volt jogszerű, de a nemzeti hatóságok által kiállított érvényes tartózkodási engedélyen alapult.

VIII – Végkövetkeztetések

123. A fentiekben kifejtettek alapján azt javaslom, hogy a Bíróság az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésre a következő választ adja:

„Az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról, valamint az 1612/68/EGK rendelet módosításáról, továbbá a 64/221/EGK, a 68/360/EGK, a 72/194/EGK, a 73/148/EGK, a 75/34/EGK, a 75/35/EGK, a 90/364/EGK, a 90/365/EGK és a 93/96/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2004. április 29-i 2004/38/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 16. cikkét úgy kell értelmezni, hogy az uniós polgár, aki

- először 1998 januárjától 2003 április 17-ig, tehát öt évet meghaladóan folyamatosan az ebben az időszakban hatályos másodlagos jogi rendelkezéseknek megfelelően,

- majd 2003 április 18-tól 2004. április 25-ig, tehát alig egy évet meghaladóan a nemzeti hatóságok által kiállított és vissza nem vont tartózkodási engedély alapján, majd

- végül 2006. április 30-ig ismét az ebben az időszakban hatályos másodlagos jogi rendelkezéseknek megfelelően

tartózkodott a fogadó tagállamban, a 2004/38 irányelv átültetésére előírt határidő 2006. április 30-i leteltekor huzamos tartózkodási jogot nyert.”