



Határozatok Tára

NILS WAHL
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2013. május 29.¹

C-140/12. sz. ügy

Peter Brey
kontra
Pensionsversicherungsanstalt

(Az Oberster Gerichtshof [Ausztria] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Uniós polgárság — Személyek szabad mozgása — A 2004/38/EK irányelv 7. cikke (1) bekezdésének b) pontja — A három hónapot meghaladó időtartamú tartózkodás joga egy másik tagállam területén — A szakmai tevékenységüket megszüntető személyek — A tartózkodás feltételei — Különleges, nem járulékalapú pénzbeli ellátásra (»Ausgleichszulage«) irányuló kérelem — A »szociális segítségnyújtás« fogalma”

1. Azt az elképzelést, hogy egy uniós polgár azt mondhatja, „*civis europeus sum*”, és hivatkozhat erre a jogállásra valamely más tagállamban felmerülő nehézség esetén, közismert módon először 20 évvel ezelőtt terjesztették elő.² A szóban forgó ügyben az a kérdés merül fel, hogy hivatkozhatunk-e erre a jogállásra manapság a modern élet gazdasági nehézségeivel szemben.

2. A jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelmet az Oberster Gerichtshof (Legfelsőbb Bíróság, Ausztria) terjesztette elő, amelynek végső fokon kell döntenie arról, hogy az osztrák jog szerint megilleti-e P. Breyt a „kompenzációs pótlék” (Ausgleichszulage), amelyet megtagadott tőle a Pensionsversicherungsanstalt (öregségi biztosítási pénztár). A kérdést előterjesztő bíróság különösen azt kívánja megtudni, hogy a 2004/38/EK irányelv³ (a továbbiakban: az irányelv) 7. cikke (1) bekezdése b) pontjának alkalmazásában szociális segítségnyújtásnak minősül-e a kompenzációs pótlék.

3. Bár a jogvita a szociális jogot érinti, az annak alapjául szolgáló kérdés valójában az, hogy P. Brey jogszerűen tartózkodik-e Ausztriában, mert az osztrák jog értelmében ez a kompenzációs pótlékre való jogosultság követelménye. Az osztrák kormány láthatóan aggódik az Ausztriában letelepedő inaktív, és kompenzációs pótlékért folyamodó migráns uniós polgárok növekvő száma miatt.⁴ A kompenzációs pótléket a Bíróság korábban vizsgálta⁵ az 1408/71/EGK rendelettel⁶ kapcsolatban. A kérdést előterjesztő bíróság most azt kívánja megtudni, hogy az irányelvben használatos „szociális segítségnyújtás” fogalma alá tartozik-e a kompenzációs pótlék.

1 — Eredeti nyelv: angol.

2 — Jacobs főtanácsnok C-168/91. sz. Konstantinidis-ügyre vonatkozó 1992. december 9-i indítványának (EBHT 1993., I-1191. o.) 46. pontja.

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

4 — A külföldi nyugdíjat és a kompenzációs pótléket egyszerre megkapó személyek tekintetében az osztrák kormány a számuk növekedésére hivatkozik: 2009 első negyedévében 498 fő, 2011 első negyedévében 764 fő, és 2012 első negyedévében 940 fő.

5 — A C-160/02. sz. Skalka-ügyben 2004. április 29-én hozott ítélet (EBHT 2004., I-5613. o.).

6 — A módosított, a szociális biztonsági rendszereknek a Közösségen belül mozgó munkavállalókra, önálló vállalkozókra és családtagjaikra történő alkalmazásáról szóló, 1971. június 14-i 1408/71/EGK tanácsi rendelet (HL L 149., 2. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 1. kötet, 35. o.).

I – Jogi háttér

A – Az uniós jog

1. A 2004/38 irányelv

4. Az irányelv 7. cikke (1) bekezdésének b) pontja a nem munkavállaló, önálló vállalkozó vagy diák uniós polgár számára biztosítja a tartózkodás jogát egy másik tagállam területén három hónapot meghaladó időtartamra, feltéve hogy többek között „elegendő forrásokkal rendelkeznek önmaguk és családtagjaik számára ahhoz, hogy ne jelentsenek indokolatlan terhet a fogadó tagállam szociális segélynyújtási rendszerére tartózkodásuk időtartama alatt”.

5. Az irányelv 8. cikkének (4) bekezdése megtiltja a tagállamoknak olyan konkrét összeg meghatározását, amelyet a 7. cikk (1) bekezdése b) pontjának alkalmazásában „elegendő forrásnak” tekintenek, és azt írja elő helyette, hogy figyelembe kell venniük az érintett személy személyes körülményeit.

6. A tartózkodási jog megtartása tekintetében az irányelv 14. cikkének (2) bekezdése többek között kimondja, hogy az uniós polgárok és családtagjaik mindaddig rendelkeznek a 7. cikkben szereplő tartózkodási joggal, amíg megfelelnek az abban meghatározott feltételeknek. Amennyiben megalapozott kétség merül fel azzal kapcsolatban, hogy az uniós polgár vagy családtagjai megfelelnek-e a 7. cikkben foglalt feltételeknek, a fogadó tagállam – nem rendszeresen – ellenőrizheti, hogy ezek a feltételek teljesülnek-e. Végül a 14. cikk (3) bekezdése értelmében a kiutasítási intézkedés nem lehet automatikus következménye annak, hogy igénybe veszik a fogadó tagállam szociális segélynyújtási rendszerét.

2. A 883/2004 rendelet

7. A 883/2004 rendelet⁷ (a továbbiakban: rendelet) (1) preambulumbekkezdése értelmében a nemzeti szociális biztonsági rendszerek összehangolására vonatkozó szabályok a személyek szabad mozgásának keretébe tartoznak. Mindazonáltal a (4) preambulumbekkezdés hangsúlyozza annak szükségességét, hogy tiszteletben tartsák a nemzeti szociális biztonsági jogszabályok különleges sajátosságait, és kizárólag egyetlen koordinációs rendszert dolgozzanak ki. A 3. cikk (5) bekezdésének a) pontja értelmében a szociális támogatások nem tartoznak a rendelet hatálya alá.

8. Mindamelllett a 3. cikk (3) bekezdése értelmében a rendeletet alkalmazni kell a 70. cikk alá tartozó különleges, nem járulékalapú pénzbeli ellátásokra. Ennek az az oka, ahogyan a 70. cikk (1) bekezdése utal rá, hogy ezek az ellátások egyaránt magukban hordozzák a szociális biztonsági jogszabályok, valamint a szociális segélyezés jellegzetességeit.

⁷ — A 2009. szeptember 16-i 988/2009/EK európai parlamenti és tanácsi rendelettel (HL L 248., 43. o.), a 2010. december 9-i 1244/2010/EU bizottsági rendelettel (HL L 338., 35. o.), és a 2012. május 22-i 465/2012/EU európai parlamenti és tanácsi rendelettel (HL L 149., 4. o.) módosított, a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról szóló, 2004. április 29-i 883/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 166., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 5. kötet, 72. o.).

9. A rendelet 70. cikkének (2) bekezdése felsorolja azokat a lényeges jellemzőket, amelyekkel egy ellátásnak rendelkeznie kell ahhoz, hogy különleges, nem járulékalapú pénzbeli ellátásnak minősüljön.⁸ Ennek joghatása az, hogy a 70. cikk (3) bekezdése értelmében a rendeletben meghatározott bizonyos szabályok – beleértve a 7. cikk szerinti, a lakóhelyre vonatkozó szabályok alóli mentességet – nem vonatkoznak az ilyen ellátásokra. Ennek megfelelően a 70. cikk (4) bekezdése szerint ezek kizárólag abban a tagállamban nyújthatók, e tagállam jogszabályainak megfelelően, amelyben az érintett személy lakóhellyel rendelkezik, és az ellátást a lakóhely szerint illetékes intézmény nyújtja saját költségén.

10. A rendelet 90. cikkének (1) bekezdése a rendelet hatálybalépésének napjától (2010. május 1-je) hatályon kívül helyezte az 1408/71/EGK tanácsi rendeletet, számos rendelkezés hatályban tartása mellett. A rendelethez hasonlóan az 1408/71 rendelet a 4. cikkének (4) bekezdése értelmében nem vonatkozott a szociális támogatásokra. Az 1408/71 rendelet 4. cikkének (2a) bekezdése és 10a. cikke a IIA. mellékletéhez hasonlóan a fentiekhez hasonló, olyan rendelkezéseket tartalmazott, amelyeket az 1247/92/EGK rendelet⁹ illesztett be.

B – A nemzeti jog

1. Az osztrák Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz

11. Az Ausztriába való jogszerű belépést a Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz (a letelepedésről és tartózkodásról szóló osztrák törvény; a továbbiakban: NAG) szabályozza. A NAG 51. §-a (1) bekezdésének 2. pontja értelmében az irányelv alapján a gazdaságilag inaktív EGT-polgárok három hónapot meghaladó tartózkodásra jogosultak, ha elegendő forrásokkal rendelkeznek önmaguk és családtagjaik számára ahhoz, hogy ne jelentsenek indokolatlan terhet a szociális segítségnyújtási rendszerre tartózkodásuk időtartama alatt, és ne kelljen igénybe venniük a kompenzációs pótlékokat.

12. A NAG 53. §-a értelmében az uniós jogi tartózkodási joggal rendelkező EGT-polgároknak, amennyiben három hónapot meghaladón akarnak Ausztriában tartózkodni, ezt a beutazástól számított négy hónapon belül be kell jelenteniük a hatóságnak, amely a feltételek fennállása esetén kérelemre kiállítja a bejelentkezésről szóló igazolást. Gazdaságilag inaktív személyek esetén be kell mutatni az elegendő forrásokra vonatkozó bizonyítékot.

13. A kérdést előterjesztő bíróság és az osztrák kormány kifejti, hogy a NAG 51. §-a (1) bekezdésének jelenlegi szövege a 2011. évi Budgetbegleitgesetz (a költségvetés elfogadásáról szóló 2011. évi osztrák törvény) általi módosításból fakad, amely 2011. január 1-jével kezdődő hatállyal beillesztette a jogszerű tartózkodás követelményét.¹⁰ A kérdést előterjesztő bíróság szerint a módosítás célja azon helyzetek elkerülése volt, amikor az inaktív uniós polgárok és családtagjaik túlzottan megterhelhetik az osztrák költségvetést.

8 — Röviden az ilyen ellátásnak a 3. cikk (1) bekezdésében említett kockázatok valamelyikéhez képest járulékos jellegűnek kell lennie. Az érintett személyeknek minimum megélhetési jövedelmet kell biztosítani az érintett tagállam gazdasági és társadalmi helyzetére is figyelemmel. Ezen túlmenően a finanszírozás kizárólag az általános adóbevételből származhat, nem az érintett személy járulékfizetéséből. Végül szerepelnie kell a rendelet X. melléklete szerinti felsorolásban, ami megvalósul a kompenzációs pótlék esetében.

9 — A szociális biztonsági rendszereknek a Közösségen belül mozgó munkavállalókra, önálló vállalkozókra és családtagjaikra történő alkalmazásáról szóló 1408/71/EGK rendelet módosításáról szóló, 1992. április 30-i 1247/92 tanácsi rendelet (HL L 136., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 2. kötet, 41. o.).

10 — BGBl. I., 111/2010.

2. Az osztrák Allgemeines Sozialversicherungsgesetz

14. Az Allgemeines Sozialversicherungsgesetz¹¹ (a társadalombiztosítás általános szabályairól szóló törvény; a továbbiakban: ASVG) 292. §-ának (1) bekezdése kimondja, hogy a nyugdíjjogosultak nyugdíjuk mellett kompenzációs pótlékra jogosultak akkor, ha a nyugdíj és az egyéb forrásokból származó nettó jövedelem nem éri el az alkalmazandó létminimumot. A fenti 13. pontban hivatkozott Budgetbegleitgesetz elfogadása óta az ilyen jogosultság feltétele a szokásos és jogszerű ausztriai tartózkodás.

II – A tényállás, az eljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

15. P. Brey német állampolgár. Ugyancsak német állampolgár feleségével huzamos letelepedés céljából 2011 márciusában költöztek Ausztriába.

16. 2011. március 22-én a Bezirkshauptmannschaft Deutschlandsberg (Deutschlandsberg járás elsőfokú közigazgatási hivatala) a NAG alapján EGT-polgárok bejelentkezéséről szóló igazolást állított ki a felperes és felesége számára.

17. Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat szerint Ausztriába lépése időpontjában P. Brey két különböző, német forrásból származó bevétellel rendelkezett: havi bruttó 862,74 euró összegű rokkantsági ellátással, és havi 225 euró összegű ápolási díjjal. A felperes nem rendelkezik egyéb jövedelemmel vagy vagyonnal. Amíg a pár Németországban élt, felesége alapellátásban részesült, amely azonban Ausztriába költözésük miatt 2011. április 1-jétől megszűnt. P. Brey és felesége havi 532,29 euró összegű lakbért fizet ausztriai lakásukért.

18. A Pensionsversicherungsanstalt 2011. március 2-i határozatával azzal az indokolással utasította el P. Brey havi 326,82 euró összegű kompenzációs pótlék folyósítása iránti kérelmét, hogy nem rendelkezik elegendő forrással, tehát nem tartózkodhat ott jogszerűen.

19. P. Brey ezt a határozatot megtámadta a Landesgericht für Zivilrechtssachen Graz (polgári jogi ügyekben eljáró grazi tartományi bíróság) előtt, amely bíróság 2011. május 17-i ítéletében elmarasztalta a Pensionsversicherungsanstaltot. Ezt követte az Oberlandesgericht Graz (Graz tartomány legfelsőbb bírósága) előtt benyújtott fellebbezés, amely bíróság lényegében helyben hagyta az első fokon meghozott ítéletet. A Pensionsversicherungsanstalt felülvizsgálati kérelmet terjesztett elő a kérdést előterjesztő bíróság előtt, amely elrendelte az eljárás felfüggesztését és a következő kérdés Bíróság elé terjesztését:

„Az [irányelv] 7. cikke (1) bekezdésének b) pontja értelmében vett »szociális segítségnyújtásnak« tekintendő-e a kompenzációs pótlék?”

20. P. Brey, a német, görög, ír, holland, osztrák és svéd kormány, az Egyesült Királyság Kormánya és a Bizottság írásbeli észrevételeket nyújtott be. A 2013. március 7-i tárgyaláson a Bíróság meghallgatta a német, ír, holland, osztrák és svéd kormány, az Egyesült Királyság Kormánya és a Bizottság szóbeli érveit.

¹¹ — A módosított 1955. szeptember 9-i törvény (BGB1. 189/1955).

III – A kérdést előterjesztő bíróság és a Bíróság előtti eljárásba beavatkozók észrevételei

21. Az Oberster Gerichtshof két lehetőséget terjeszt a Bíróság elé megfontolásra. Az első érvelés értelmében az irányelvet és a rendeletet egymással összhangban és egységesen kell értelmezni. Következésképpen a rendeletben használt „szociális támogatás” fogalmát teljes mértékben alkalmazni lehet az irányelvre. E tekintetben a rendelet kizárja a hatálya alól a szociális támogatást, bár a 3. cikk (3) bekezdésével ennek ellenére szabályozza a különleges, nem járulékalapú pénzbeli ellátásokat, tekintet nélkül arra, hogy az ilyen ellátások nem exportálhatóak. Mivel a Skalka-ügyben hozott ítéletben különleges, nem járulékalapú ellátásnak tekintették a kompenzációs pótlékot, ebből az következne, hogy ez a pótlék nem a rendelet szerinti szociális támogatás, következésképpen nem lehet az irányelv szerinti szociális segítségnyújtás sem. P. Brey és a Bizottság ezt az álláspontot támogatja.

22. A másik érvelés értelmében az irányelvben használt „szociális segítségnyújtás” fogalom ezen irányelv különleges céljához kapcsolódik, következésképpen el kell térnie a rendeletben használt „szociális támogatás” fogalmától. Ezen érvelés szerint ez a megközelítés jobban összhangban van a 2003/109/EK irányelv¹² (a továbbiakban: a huzamos tartózkodásról szóló irányelv) (13) preambulumbekzdésével. Ennek megfelelően az irányelvben használt „szociális segítségnyújtás” fogalom magában foglalja az alapvető jóléti juttatások általános adóbevételből történő tagállami biztosítását, a jogcímeik vagy különös kockázatok létezésére tekintet nélkül. Az ezen álláspontot képviselő Pensionsversicherungsanstalt szerint a kompenzációs pótlékot az aktuális szükségletre alapozzák, és nem járulékokból fizetik, hanem a költségvetésből. Következésképpen az irányelv 7. cikk (1) bekezdésének b) pontja szerinti „szociális segítségnyújtás” hatálya alá tartozik. Az osztrák jogrend ezt a megközelítést fogadja el.

23. Az észrevételeket előterjesztő kormányok mindegyike lényegében a második érvelés mögött sorakozik fel.

IV – Értékelés

A – Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés terjedelme

24. A kérdést előterjesztő bíróság kérdésével ahhoz kér iránymutatást, hogy az irányelv alkalmazásában „szociális segítségnyújtásnak” minősül-e az olyan különleges, nem járulékalapú ellátás, mint a kompenzációs pótlék. A kérdést előterjesztő bíróság kifejti, hogy a Bíróság a kompenzációs pótlékot már az 1408/71 rendelet szerinti különleges, nem járulékalapú ellátásként jellemezte. Következésképpen további tisztázást kér az irányelvben használt „szociális segítségnyújtás” fogalma és annak más jogszabályokban, elsősorban a rendeletben használt fogalmával való kapcsolatát tekintetében.

25. A Bíróság előtti felek közül sokan nem korlátozták megjegyzéseiket egyedül e kérdésre. Észrevételeik összességében két további kérdéssel foglalkoznak: i. a kompenzációs pótlékra való jogosultság feltételeként előírt jogszerű tartózkodásra irányuló követelmény összeegyeztethető-e nem csupán a rendelettel, de az irányelvvvel is, és ii. a P. Brey helyzetében lévő személy teljesíti-e az irányelv 7. cikke (1) bekezdésének b) pontja szerinti elegendő forrással rendelkezés követelményét.

12 — A 2011. május 11-i 2011/51/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvvél (HL L 132., 1. o.) módosított, a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak jogállásáról szóló, 2003. november 25-i 2003/109/EK tanácsi irányelv (HL L 16., 44. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 6. kötet, 272. o.).

26. A Bizottság írásbeli észrevételeiben azzal érvel, hogy az osztrák jog nem összeegyeztethető sem az irányelvvel, sem a rendelettel. A Bizottság javasolja, hogy a Bíróság fogalmazza át a kérdést, és arról döntsön, hogy az uniós jog, különösen az irányelv lehetővé teszi-e azt, hogy a P. Brey helyzetében lévő személytől megtagadják a kompenzációs pótlék kifizetését.

27. Mindazonáltal ezen a ponton, mivel a vita a szociális jogra vonatkozik, a kérdést előterjesztő bíróság által eldöntendő egyetlen kérdés az, hogy kifizessék-e az ellátást P. Breynek. A kérdés szövegéből egyértelmű, hogy a kérdést előterjesztő bíróság csupán azt kívánja megtudni, hogy az irányelv 7. cikke (1) bekezdésének b) pontja szerinti „szociális segítségnyújtásnak” tekinthető-e a kompenzációs pótlék. Mivel más kérdéstről – például a tartózkodásra vonatkozó követelmény jogszerűsége tekintetében – nem kérdezte a Bíróságot, nem kell megvizsgálni a Bizottság és az észrevételeket előterjesztő néhány tagállam által felvetett egyéb kérdésekre vonatkozó érveket.¹³

28. Ugyanezen okból elutasítanám a holland kormány azon javaslatát, hogy a Bíróság határozzon továbbá arról is, hogy az irányelv 7. cikke (1) bekezdésének b) pontja szerinti feltételeket nem teljesítő, gazdaságilag inaktív személy mindazonáltal jogosult lehet-e a támogatásra a fogadó tagállamban. Ugyanis az EUMSZ 267. cikk értelmében egyedül a jogvitában eljáró és a meghozandó bírósági döntésért felelősséggel tartozó nemzeti bíróság feladata, hogy az ügy sajátosságaira figyelemmel megítélje mind az előzetes döntéshozatalra utaló határozatnak az ítélete meghozatalához való szükségességét, mind a Bíróság elé terjesztett kérdések relevanciáját.¹⁴

29. Mindenesetre az a kérdés, hogy a P. Brey helyzetében lévő uniós polgár teljesíti-e az elegendő forrással rendelkezés követelményét, feltételezi azt, hogy a kompenzációs pótlékot „szociális segítségnyújtásnak” kell tekinteni az irányelvvel összefüggésben. Ez az értékelés elválasztható a tartózkodási jogra irányuló kérdéstől, amely nem tárgya az alapeljárásnak. Természetesen azonban a kérdést előterjesztő bíróság az EUMSZ 267. cikk harmadik mondata értelmében előterjeszthet egy erre vonatkozó másik kérdést.

30. Mindazonáltal tisztában vagyok azzal, hogy ezen eljárások eredménye befolyásolhatja P. Brey ausztriai tartózkodáshoz való jogát. Ennek megfelelően arra az esetre, amennyiben a Bíróság úgy határoz, hogy foglalkozik az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésben használt kifejezéseken túlmutató kérdésekkel, a jelen indítvány végén további észrevételeket teszek e tekintetben.

B – Az irányelv 7. cikke (1) bekezdésének b) pontjában használt „szociális segítségnyújtás” fogalom

1. Előzetes észrevételek

31. Az irányelv nem határozza meg a „szociális segítségnyújtás” kifejezést. Következésképpen a Bíróság feladata e fogalom értelmezése.

32. A Bizottság és P. Brey nem csupán az irányelvre, hanem a rendeletre is hivatkozik. Álláspontjuk szerint – tekintet nélkül szabályozásuk módjára, kialakítására vagy formájára – a rendelet hatálya alá tartozó ellátások egyike sem lehet szociális segítségnyújtás.

13 — Lásd a C-265/05. sz. Perez Naranjo-ügyben 2007. január 16-án hozott ítélet (EBHT 2007., I-347. o.) 60. pontját.

14 — Lásd többek között a C-221/07. sz. Zablocka-Weyhermüller-ügyben 2008. december 4-én hozott ítélet (EBHT 2008., I-9029. o.) 20. pontját, valamint a C-311/08. sz. SGI-ügyben 2010. január 21-én hozott ítélet (EBHT 2010., I-487. o.) 22. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot. Megjegyzem, hogy a C-158/07. sz. Förster-ügyben 2008. november 18-án hozott ítéletben (EBHT 2008., I-8507. o.) a Bíróság – Mazák főtanácsnok indítványától eltérően (lásd a főtanácsnoki indítvány 61. és 76–90. pontját) – nem követte a Bizottság arra irányuló javaslatát, hogy elemezze azt a kérdést, hogy J. Förster egy eltérő jogi aktus értelmében megtartotta-e munkavállalói jogállását. Helyette választát az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés tárgyára korlátozta.

33. Másrészt az észrevételeket előterjesztő kormányok körül sok lényegében két másik, a másodlagos joghoz tartozó aktusra hivatkozik, nevezetesen a „huzamos tartózkodásról szóló irányelvre” és a „családegyesítésről szóló irányelvre”¹⁵, és azzal érvel, hogy a „szociális segély” ezen irányelvekben használt fogalma jobban hasonlít az irányelvben használt fogalomhoz.

34. Főszabály szerint egységesen kívánatos értelmezni az uniós jogi fogalmakat, mivel ez nagyobb jogbiztonságot eredményez. Mindazonáltal a gyakorlatban nem mindig lehetséges az egységes értelmezés.¹⁶ A szóban forgó ügyben a Bíróság előtti felek ellentétes következtetésre jutnak a „szociális segítségnyújtás” fogalmának irányelvbeli használata tekintetében azáltal, hogy a másodlagos jog különböző más aktusainak fényében értelmezik azt. Mivel ezen aktusok eltérnek egymástól, egyértelmű, hogy a „szociális segítségnyújtás” kifejezés, ahogy azt ezekben az eltérő összefüggésekben használják, nem vonatkozhat azonos elgondolásra. Ennek megfelelően választani kell.

2. A „szociális segítségnyújtás” irányelvben használt fogalmának értékelése

35. Az irányelv az uniós polgárok és családtagjaik tagállamok területén való szabad mozgását és letelepedését szabályozza. Úgy alakították ki, hogy különbséget tesz a három hónapnál nem hosszabb időtartamú tartózkodás, a három hónapnál hosszabb tartózkodás, és a huzamos tartózkodás között, amelyről öt év folyamatos tartózkodást követően van szó.

36. Ebből a szerkezetből fakadnak a tartózkodási jogra tekintettel előírt különböző feltételek. Konkrétan, az irányelv 6. cikke értelmében az uniós polgárokat három hónapig megilleti a tartózkodás joga egy másik tagállam területén. A három hónapot meghaladó tartózkodás esetében a 7. cikk a tartózkodás feltételeit arra alapozza, hogy az uniós polgár gazdaságilag aktív-e vagy sem. A nem munkavállaló, önálló vállalkozó vagy diák személyeknek többek között teljesíteni kell a fenti 4. pontban hivatkozott, elegendő forrásokra vonatkozó követelményt. Az irányelv 16. cikke értelmében a huzamos tartózkodási jog megszerzését követően már nem a 7. cikk határozza meg a tartózkodási jogot.

37. Az irányelv elemzése feltárja, hogy rendelkezéseinek egyike – a 8. cikk (4) bekezdése – összeköti a „szociális segítségnyújtás” fogalmát a „társadalombiztosítás” fogalmával. E rendelkezés értelmében a 7. cikk (1) bekezdésének b) pontja szerint „elegendő forrásnak” tekintett összeg nem lehet magasabb, mint az a küszöb, amely alatt a fogadó tagállam állampolgárai szociális segítségnyújtásra lesznek jogosultak, vagy amennyiben ez a kritérium nem alkalmazható, magasabb, mint a fogadó tagállam által fizetett társadalombiztosítási nyugdíjminimum. Ebben a helyzetben a társadalombiztosítási nyugdíjminimum a szociális segítségnyújtás helyett alkalmazandó mérce, következésképpen ez határozza meg azt, hogy az uniós polgár rendelkezik-e elegendő forrással. Ebből következően annak megállapítása céljából, hogy egy meghatározott uniós polgár tartózkodhat-e valamely másik tagállamban, a „szociális segítségnyújtás” és a „társadalombiztosítás” fogalma bizonyos fokig fed egymást.

15 — A családegyesítési jogról szóló, 2003. szeptember 22-i 2003/86/EK tanácsi irányelv (HL L 251., 12. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 6. kötet, 224. o.).

16 — Lásd ebben az értelemben a C-85/96. sz. Martínez Sala-ügyben 1998. május 12-én hozott ítélet (EBHT 1998., I-2691. o.) 31. pontját, a C-138/02. sz. Collins-ügyben 2004. március 23-án hozott ítélet (EBHT 2004., I-2703. o.) 32. pontját, valamint a C-345/09. sz., van Delft és társai ügyben 2010. október 14-én hozott ítélet (EBHT 2010., I-9879. o.) 88. pontját.

38. Míg az irányelv átfogó célja a valamennyi uniós polgár szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogának egyszerűsítése és megerősítése,¹⁷ a 7. cikk (1) bekezdése b) pontjának konkrét célja annak biztosítása, hogy a tartózkodási jogukkal élő személyek ne jelentsenek a fogadó állam szociális segítségnyújtási rendszerére indokolatlan terhet a tartózkodás egy kezdeti időszakában.¹⁸ Ez arra utal, hogy ez a rendelkezés meg kívánja akadályozni a gazdaságilag inaktív uniós polgárokat abban, hogy létfenntartásukhoz igénybe vegyék a fogadó tagállam jóléti rendszerét.

39. A „tagállam szociális segítségnyújtási rendszere” fogalmának önálló jelentése van az uniós jogban.¹⁹ A Bíróság kétségkívül egy másik, nevezetesen a családegyesítésről szóló irányelv tekintetében jutott erre a következtetésre. Azonban a Bíróság által alkalmazott nyelvezet nem utal arra, hogy megállapításait ezen irányelvre kívánta volna korlátozni. Az irányelv 7. cikke (1) bekezdésének b) pontja továbbá nem hivatkozik a nemzeti jogra.

40. Bár az uniós jogban önálló jelentése van, a „szociális segítségnyújtás” irányelvben használt fogalmát mégsem kell szükségszerűen ugyanúgy értelmezni, mint ahogyan az uniós jog más aktsaival összefüggésben történik.

41. Szó szerinti értelemben a „szociális segítségnyújtás” fogalmát szakkifejezésként használják, és nincs nyilvánvaló általános jelentése. A különböző hivatalos nyelvi változatok összehasonlítása alapján továbbá úgy tűnik, hogy nem használják egységesen e fogalmat.²⁰ Ez arra utal, hogy nem kívántak pontos jelentést adni az irányelvben használt „szociális segítségnyújtás” fogalmának. Az irányelv céljai fényében úgy tűnik, legfeljebb azokra az ellátásokra összpontosít, amelyekhez az uniós polgár nem járult hozzá, és amelyeket a költségvetésből biztosítanak.

42. A Bizottság azzal érvel, hogy a „szociális segítségnyújtás” irányelvben használt fogalmát az annak elfogadáshoz vezető jogalkotási javaslat fényében kell értékelni.²¹ A Bizottság állítja, hogy a szociális segítségnyújtás nem exportálhatóságának elvére – a rendelet alapelveire – hivatkozással az előkészítő anyagok arra utalnak, hogy az irányelv értelmezésének a rendeletet kell tükröznie. Mindazonáltal, bár a magyarázó megjegyzések homályosak („főszabály szerint nem”), önmagában még nem teszi érvényessé vagy érvénytelenné a Bizottság saját dokumentumban tett megjegyzéseit az a tény, hogy a jogalkotási folyamat során más intézmények nem reagáltak kifejezetten erre a pontra. Ezt az érvelést gyengíti továbbá az irányelv 8. cikkének (4) bekezdésében szereplő, fent említett kapcsolat a „szociális segítségnyújtás” és a „társadalombiztosítás” között.

17 — Lásd az irányelv (3) preambulumbekendését, valamint a C-480/08. sz. Teixeira-ügyben 2010. február 23-án hozott ítélet (EBHT 2010., I-1107. o.) 60. pontját és a C-310/08. sz., Ibrahim és Secretary of State for the Home Department ügyben 2010. február 23-án hozott ítélet (EBHT 2010., I-1065. o.) 49. pontját.

18 — Lásd az irányelv (10) preambulumbekendését.

19 — A C-578/08. sz. Chakroun-ügyben 2010. március 4-én hozott ítélet (EBHT 2010., I-1839. o.) 45. pontja; a Bíróság e konkrét ügyben a kifejezést „az uniós jogbeli önálló értelmében” használta.

20 — Néhány változat az angol változat értelmezését tükrözi. A francia változatban a „szociális segítségnyújtás” úgy szerepel, mint „assistance sociale”; az olasz változatban, mint „assistenza sociale”; a spanyol változatban mint „asistencia social”; és a románban mint „asistență social”. Másrészt az irányelv portugál szövege a „segurança social” kifejezést használja annak ellenére, hogy az „assistência social” fogalmat használja ugyanezen irányelv 8. cikkének (4) bekezdésében. Hasonlóképpen, a 7. cikk (1) bekezdésének b) pontjában használt finn kifejezés, a „sosiaalihuoltojärjestelmälle” nem felel meg a 8. cikk (4) bekezdésében használt „sosiaalivastusta” kifejezésnek, és a 7. cikk (1) bekezdésének b) pontjának német változata a „Sozialhilfeleistungen” kifejezést használja, de a 8. cikk (4) bekezdésében a „Sozialhilfe” kifejezést. A 7. cikk (1) bekezdésének b) pontjának német változata mindazonáltal eltér a többi változattól annyiban, hogy azt írja elő, hogy az uniós polgárok elegendő forrásokkal rendelkeznek önmaguk és családtagjaik számára „ahhoz, hogy ne kelljen igénybe venniük a fogadó tagállam szociális segítségnyújtási rendszerét tartózkodásuk időtartama alatt”. Ezzel a kérdéssel a 74. pontban foglalkozom.

21 — Az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvre vonatkozó, 2001. május 23-i COM(2001) 257 végleges bizottsági javaslat (HL C 207 E., 150. o.) 10. és 11. oldala. A 7. cikk (1) bekezdése b) pontjának tekintetében megállapítja, hogy „[m]íg ösztönözni kell a [tartózkodás jogának] gyakorlását, az a tény, hogy jelenleg a közösségi jog nem vonatkozik a szociális segítségnyújtási ellátásokra, és azok főszabály szerint nem »exportálhatóak«, azt jelenti, hogy nem lehet annak kockázata nélkül teljesen egyenlő bánásmódot biztosítani a szociális ellátások tekintetében, hogy a tartózkodási joggal rendelkező személyek meghatározott kategóriái, különösen a kereső tevékenységgel nem rendelkezők ne jelentenek indokolatlan terhet a fogadó tagállam költségvetésére”. (Kiemelés tőlem.)

43. Mindenesetre, ha a nem exportálhatóság lenne az irányelv 7. cikke (1) bekezdésének b) pontja szerinti „szociális segítségnyújtás” fogalmának fő kritériuma, mint azt az előkészítő anyagok sugallják, akkor a Bizottság által felhozott állásponttal szemben a kompenzációs pótlék szociális segítségnyújtásnak minősülne. Ennek megfelelően a rendelet 70. cikkének (4) bekezdése értelmében a különleges, nem járulékalapú pénzbeli ellátások nem exportálhatóak.

44. A fentiekből arra következtetek, hogy: i. az irányelv céljával összhangban az irányelvben használt „szociális segítségnyújtás” fogalmat úgy alakították ki, hogy a tagállam költségvetési forrásainak védelme érdekében korlátozza az uniós polgárok szabad mozgáshoz való jogát (lásd a fenti 38. pontot), ii. e fogalom nem kapcsolódik szükségszerűen más uniós jogszabályhoz (lásd a fenti 39. és 40. pontot), és iii. úgy tűnik, hogy e fogalom szándékosan pontatlan (lásd a fenti 37. és 47. pontot). A következő pontokban azt fogom értékelni, hogy megerősíti vagy cáfolja-e ezt az értelmezést a kérdést előterjesztő bíróság és az észrevételeket előterjesztő felek által hivatkozott másodlagos jog.

3. A rendeletben használt „szociális támogatás” fogalmával való összehasonlítás

45. Ahogyan fent említettem, a Bizottság és a kérdést előterjesztő bíróság felvetette az irányelv rendelettel összhangban való értelmezésének lehetőségét. Azt állítják, hogy ez alapján a kompenzációs pótlék nem tartozik a „szociális támogatás” fogalmába, mivel a rendelet hatálya alá tartozik.

46. A rendelet a tagállamokban meglévő szociális biztonsági rendszereket koordinálja. E koordináció keretében az I. cím meghatározza az általánosan alkalmazandó rendelkezéseket, beleértve a szociális biztonsági ágak 3. cikk (1) bekezdése szerinti azon listáját, amelyekre a rendelet alkalmazandó. A II. cím tartalmazza az alkalmazandó nemzeti jogszabályokat meghatározó szabályokat. A rendelet rendelkezései következképpen zárt kollíziós szabályrendszert alkotnak.²² A III. cím tartalmazza a rendelkezések oroszánrészét, amelyek további részletességgel szabályozzák az ellátások azon különböző fajtáit, amelyekre a rendelet alkalmazandó; ide tartozik a különös, nem járulékalapú pénzbeli ellátásokat tartalmazó 9. fejezet. A IV., V. és VI. cím számos más (például a tagállamok hatáskörrel rendelkező hatóságai közötti együttműködésről szóló) rendelkezést tartalmaz. Számos (I–XI.) melléklet illesztettek a rendelethez többek között annak megjelölésére, hogy az ellátások rendelet hatálya alá tartozó fajtáira név szerint milyen jogszabályok alkalmazandóak az egyes tagállamokban.

47. Mégis, a rendelet szerkezetének és összefüggéseinek megértése érdekében tovább kell vizsgálni a szociális biztonság, a szociális támogatás és a különös, nem járulékalapú pénzbeli ellátások közötti különbséget.

48. A rendelet 3. cikke (5) bekezdésének a) pontja különbséget tesz a szociális támogatás és a társadalombiztosítás között. Az ítélkezési gyakorlat értelmében azonban bizonyos típusú ellátások kettős funkciót láthatnak el a szociális segítségnyújtás és a szociális biztonság tekintetében (a továbbiakban: vegyes ellátások).²³ Az ellátások e fajtáját most a rendelet 70. cikke szabályozza. A 70. cikk (1) bekezdése határozza meg fő jellemzőiket.

49. Az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében valamely ellátás akkor tekinthető *szociális biztonsági ellátásnak*, ha jogilag meghatározott helyzetben a jogosult személyes szükségletének bármiféle egyedi és diszkrecionális mérlegelése nélkül nyújtják, és a 3. cikk (1) bekezdésében kifejezetten felsorolt kockázatok valamelyikét fedezi.²⁴ A *különleges, nem járulékalapú pénzbeli ellátást* annak célja határozza meg. Az ellátásnak fel kell váltania vagy ki kell egészítenie egy társadalombiztosítási ellátást,

22 — Az 1408/71 rendelet tekintetében lásd a fent hivatkozott van Delft és társai ügyben hozott ítélet 51. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

23 — Lásd például a C-78/91. sz. Hughes-ügyben 1992. július 16-án hozott ítélet (EBHT 1992., I-4839. o.) 19. pontját.

24 — Lásd ebben az értelemben a C-396/05., C-419/05. és C-450/05. sz., Habelt és társai egyesített ügyekben 2007. december 18-án hozott ítélet (EBHT 2007., I-11895. o.) 63. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

miközben eltér attól, valamint objektív kritériumokat rögzítő szabályozás által meghatározott, gazdasági és társadalmi indokok által igazolt szociális támogatás jelleget kell mutatnia.²⁵ A „társadalombiztosítási ellátás” és a „különleges, nem járulékalapú ellátás” így egymást kölcsönösen kizáró fogalmak.²⁶

50. A rendelet mindazonáltal nem határozza meg a *szociális támogatást*. Következésképpen általában negatív fogalmakkal határozzák meg, azaz olyan ellátásokat magában foglalóként, amelyek nem illeszkednek a fenti 49. pontban hivatkozott „szociális biztonsági ellátás” pozitív leírásába.²⁷ Mindazonáltal a „szociális támogatás” egyik fontos jellemzője a szükséglet. A Bíróság kimondta, hogy az ellátás kérelmező személyes szükségleteinek egyedi értékelésétől függő biztosítása „*a szociális támogatás meghatározó jellemzője*”²⁸. Következésképpen szűken kell értelmezni a rendelet 3. cikkének (5) bekezdését, amely kizárja többek között a szociális támogatást.²⁹

51. A rendelet fő tárgya és célja az EK 42. cikkel (jelenleg EUMSZ 48. cikk) összhangban a munkavállaló és önálló vállalkozó migráns munkavállalók és családjuk szabad mozgásának biztosítása azáltal, hogy megfelelő rendelkezéseket tartalmaz a szociális biztonság területén. A rendelet többek között annak biztosítására szolgál, hogy az egyik tagállam szociális biztonsági rendszerébe befizetett hozzájárulásokat exportálni lehessen más tagállamba, ösztönözve ezzel a szabad mozgáshoz való jogot, és hozzájárulva az életszínvonal és az alkalmazási feltételek javításához.³⁰ Ezt a megállapítást az EK 308. cikk (jelenleg EUMSZ 352. cikk) általánosabban kiterjesztette a nem munkavállalókra is.

52. A (4) preambulumbekkezdésből mindazonáltal az következik, hogy a rendelet célja nem a tagállami szociális biztonsági rendszerek harmonizálása, hanem pusztán azok koordinálása. A Bíróság ennek megfelelően megállapította, hogy a tagállamok hatáskörébe tartozik a szociális segítségnyújtás és a rendelet hatályán kívül eső egyéb hasonló juttatás.³¹

53. Ennek fényében úgy tűnik, hogy a rendelet 3. cikke (5) bekezdése a) pontjának különös célja annak biztosítása, hogy a szociális támogatás, mint olyan továbbra is kimaradjon a koordinációból, és a tagállamok hatáskörében maradjon. Ugyanezen okból a rendelet különös, nem járulékalapú pénzügyi ellátásokat szabályozó rendelkezéseinek célja annak biztosítása, hogy ezek az ellátások – amelyek vegyes természetűek és egyébként exportálhatók lennének – továbbra is a költségüket viselő tagállamban való tartózkodás feltételeitől függenek.³²

54. Ezen a ponton érdemes összehasonlítani a rendeletben használt „szociális támogatás” fogalmát annak irányelvbeli használatával.

55. Azon tényről eltekintve, hogy egyik intézkedés sem utal semmilyen módon a másikra, nem egységes a két intézkedés különböző nyelvi változatokban használt terminológiája. Az irányelv továbbá, ahogyan azt fent említettem, bizonyos átfedést hoz létre a „szociális segítségnyújtás” és a „társadalombiztosítás” között. A rendelet ellenben gondosan elválasztja e fogalmakat. Ezen túlmenően a „szociális támogatás” rendeletben használt megszorító értelmezése (lásd a fenti 50. pontot) nem alkalmazható ésszerűen annak az irányelvnek a céljaira, amely nem ugyanazon fogalmi elhatárolás mentén működik.

25 — Lásd ebben az értelemben a C-299/05. sz., Bizottság kontra Parlament és Tanács ügyben 2007. október 18-án hozott ítélet (EBHT 2007., I-8695. o.) 55. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

26 — A C-286/03. sz. Hosse-ügyben 2006. február 21-én hozott ítélet (EBHT 2006., I-1771. o.) 36. pontja.

27 — Lásd ebben az értelemben a C-333/00. sz. Maaheimo-ügyben 2002. november 7-én hozott ítélet (EBHT 2002., I-10087. o.) 21–23. pontját.

28 — A fent hivatkozott Hughes-ügyben hozott ítélet 17. pontja (kiemelés tőlem). Lásd még többek között a 24/74. sz. BIASON-ügyben 1974. október 9-én hozott ítélet (EBHT 1974., 999. o.) 10. pontját.

29 — Lásd ebben az értelemben a fent hivatkozott Habelt és társai ügyben hozott ítélet 65. és 108. pontját.

30 — Lásd a rendelet (1) preambulumbekkezdését.

31 — Lásd ebben az értelemben többek között a C-192/05. sz., Tas Hagen és Tas ügyben 2006. október 26-án hozott ítélet (EBHT 2006., I-10451. o.) 21. pontját; a C-499/06. sz. Nerkowska-ügyben 2008. május 22-én hozott ítélet (EBHT 2008., I-3993. o.) 23. pontját és a Zablocka-Weyhermüller-ügyben hozott ítélet 27. pontját. Az uniós jog ezen túlmenően nem érinti a tagállamoknak a társadalombiztonsági rendszerük kialakítására vonatkozó hatáskörét; lásd a fent hivatkozott van Delft és társai ügyben hozott ítélet 84. pontját.

32 — Lásd az 1247/1992 rendelet (8) preambulumbekkezdését.

56. Mindezeken túlmenően nem lehet ugyanaz a „szociális segítségnyújtás” két jogi eszközben használt fogalma, hiszen azok célja eltérő.³³ A rendelet 3. cikke (5) bekezdése a) pontjának és 70. cikke (4) bekezdésének célja a szabályozásuk alá tartozó ellátások exportálásának megakadályozása. Az irányelv 7. cikke (1) bekezdése b) pontjának célja azonban annak biztosítása, hogy a tartózkodási jog kedvezményezettjei ne váljanak indokolatlan teherre a fogadó tagállam szociális segítségnyújtó rendszere számára. Az irányelv harmonizálja ezt a kérdést, következésképpen a tagállamoknak nincs hatásköre a kérdés szabályozására, ellentétben a „szociális támogatás” rendeletben használt fogalmának tartalmával.

57. Ezen az alapon nem gondolom azt, hogy a „szociális támogatás” rendeletben használt fogalma bármi módon érvénytelenítené a fenti 44. pontban kifejtett előzetes álláspontot, mivel a két fogalom nem ugyanarra a kérdésre vonatkozik. Így marad még a fennmaradó két jogi aktus vizsgálata, amelyekre a „szociális segítségnyújtás” fogalmának tisztázása érdekében hivatkoznak.

4. A családegyesítésről szóló irányelvben és huzamos tartózkodásról szóló irányelvben használt „szociális segély” fogalmával való összehasonlítás

58. A holland, az osztrák és a svéd kormány, valamint az Egyesült Királyság Kormánya a *családegyesítésről szóló irányelv* 7. cikke (1) bekezdésének c) pontjára hivatkozik, amely álláspontjuk szerint hasonlít az irányelv 7. cikke (1) bekezdésének b) pontjára, és a Bíróság értelmezte azt a fent hivatkozott Chakroun-ügyben hozott ítéletében.

59. A családegyesítésről szóló irányelv a harmadik országok állampolgárainak az uniós jog alapján meglévő családegyesítési jogát szabályozza. Célja a családegyesítési jognak a tagállamok területén jogszerűen tartózkodó harmadik országok állampolgárai által történő gyakorlása feltételeinek meghatározása, és meghatározza a családegyesítési jog gyakorlására vonatkozó követelményeket.³⁴ E tekintetben a 7. cikk (1) bekezdésének c) pontja a jogot a harmadik országok azon állampolgáira korlátozza, akik „az érintett tagállam szociális segélyek rendszeréhez történő folyamodás nélkül” rendelkeznek a háztartásuk eltartásához elégséges állandó és rendszeres forrásokkal. A VI. fejezet a családtagok beutazását és tartózkodását szabályozza.

60. A fent hivatkozott Chakroun-ügyben hozott ítéletben a Bíróság kifejtette, hogy a családegyesítésről szóló irányelv 7. cikke (1) bekezdése c) pontjában szereplő „szociális segély” fogalmát akként kell értelmezni, hogy az olyan segélyre utal, amelyet „elégséges, állandó és rendszeres források” hiányában nyújtanak, nem pedig olyan segélyre, amely rendkívüli vagy váratlan szükségletek fedezését teszi lehetővé.³⁵

61. A kérdést előterjesztő bíróság és az osztrák kormány által hivatkozott *huzamos tartózkodásról szóló irányelv* nem csupán a tagállamban „huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező” jogállás megszerzését szabályozza, hanem az ezen jogállás alapján más tagállamban való tartózkodást is, és az ezzel összefüggésben teljesítendő gazdasági követelményeket. Az irányelv 11. cikkének (4) bekezdése

33 — A két aktusnak nem ugyanaz a jogalapja. Az irányelvet az EK 12., EK 18., EK 40., EK 44. és EK 52. cikk (jelenleg EUMSZ 18., EUMSZ 21., EUMSZ 46., EUMSZ 50. és EUMSZ 59. cikk) értelmében fogadták el, amely cikkek a hátrányos megkülönböztetés alapvető elvéről, az uniós polgárságról, a munkavállalók szabad mozgásáról, a letelepedés jogáról, és a szolgáltatások szabad mozgásáról szólnak. A rendeletet azonban az EK 42. cikk és EK 308. cikk (jelenleg EUMSZ 48. cikk és EUMSZ 352. cikk) alapján fogadták el, amely a munkavállalók szabad mozgásával összefüggésben a szociális biztonságra vonatkozik, valamint az uniós politikát támogató olyan szabályokra, amelyeknek nincs kellő jogalapja az EUM-Szerződésben.

34 — Lásd a családegyesítésről szóló irányelv 1. cikkét és IV. fejezetét.

35 — Az ítélet 49. pontja; lásd még a C-356/11. és C-357/11. sz., O és S egyesített ügyekben 2012. december 6-án hozott ítélet 73. pontját.

ügy rendelkezik, hogy a tagállamok az „alapellátásra” korlátozhatják az egyenlő bánásmódot a szociális ellátás és a szociális védelem tekintetében. Ezzel a kérdéssel kapcsolatban az osztrák kormány és a kérdést előterjesztő bíróság a (13) preambulumbekazdésre,³⁶ az előbbi továbbá a Kamberaj-ügyben hozott ítéletre³⁷ utal.

62. A Kamberaj-ügyben hozott ítéletének 90. pontjában a Bíróság megállapította, hogy a huzamos tartózkodásról szóló irányelv célja a harmadik országok azon állampolgárainak integrációja, akik jogszerűen és tartósan tartózkodnak a tagállamokban. A 92. pontban úgy folytatta, hogy az irányelv 11. cikkének (4) bekezdése értelmében vett alapellátásoknak részét képezi a lakástámogatás, feltéve, hogy az Európai Unió Alapjogi Chartájának 34. cikkével összhangban az ellátás célja a tisztas megélhetést biztosítása mindazok esetében, akik nem rendelkeznek az ehhez elégséges pénzeszközökkel. A Kamberaj-ügyben hozott ítéletének 85. pontjában a Bíróság megállapította továbbá, hogy a (13) preambulumbekazdésben felsorolt alapellátások listája nem kimerítő jellegű.

63. Úgy tűnik tehát, hogy a „szociális segítségnyújtás” irányelvben használt fogalmával kapcsolatban a fenti 44. pontban kifejtett álláspontot támogatja a családgyesítésről szóló irányelv és a huzamos tartózkodásról szóló irányelv.

64. Mindhárom irányelv a „szociális segítségnyújtás” pontatlan és tág fogalmára utal. Annak megállapítása érdekében például, hogy egy harmadik ország valamely állampolgára rendelkezik-e állandó és rendszeres forrással ahhoz, hogy megfeleljen a családgyesítésről szóló irányelv 7. cikke (1) bekezdésének c) pontja szerinti családgyesítésnek, a tagállamok „figyelembe vehetik a nemzeti minimálbér és minimálnyugdij szintjét”. Ugyanez a helyzet a harmadik országok huzamos tartózkodás jogával rendelkező állampolgáraival is, akik a huzamos tartózkodásról szóló irányelv 15. cikke (2) bekezdésének a) pontja értelmében másik tagállamban kívánnak tartózkodni. E rendelkezések összehasonlíthatóak az irányelv 8. cikkének (4) bekezdésével. Ezen túlmenően a huzamos tartózkodásról szóló irányelv 11. cikke (1) bekezdésnek d) pontja nem tesz különbséget a szociális biztonság, a szociális segély és a szociális védelem között.

65. Bár az irányelv és a két másik irányelv különböző személyi kategóriákat érint, és szigorúan véve nem azonos a céljuk és a hatályuk,³⁸ mindegyikük közös célja a tartózkodási jog szabályozása. Ezen túlmenően úgy tűnik, mindhárom irányelv szociális segítségnyújtásra vonatkozó szabályai a költségvetés védelmének közös gyökeréből erednek. A „szociális segítségnyújtást” tehát lehet úgy értelmezni, mint amely ugyanazt a fogalmat jelöli mindhárom irányelvben. Ez megfelelni látszik a Bíróság „szociális támogatásra” vonatkozó, fent hivatkozott Chakroun-ügyben kifejtett álláspontjának, és az Eind-ügyben hozott ítélet³⁹ 29. pontjának, amely ítélet többek között a 90/364/EGK irányelv⁴⁰ értelmezésével foglalkozott.

36 — Ez a preambulumbekazdés kimondja, hogy „[a] szociális segély tekintetében annak lehetősége, hogy a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkezők számára az ellátást az alapellátásra korlátozzák, úgy értendő, hogy e fogalomba tartozik legalább a minimális jövedelemtámogatás, a betegség és terhesség esetén nyújtott segély, a szülői segély és a tartós gondozási segély. Ezen ellátások biztosításának módját a nemzeti jog határozza meg”.

37 — A C-571/10. sz. Kamberaj-ügyben 2012. április 24-én hozott ítélet.

38 — A családgyesítésről szóló irányelv jogalapja az EK-Szerződés korábbi IV. címének különös rendelkezése, nevezetesen az EK 63. cikk 3. pontjának a) alpontja (jelenleg az EUMSZ 79. cikk), melynek címe „Vízumok, menekültügy, bevándorlás és a személyek szabad mozgására vonatkozó egyéb politikák” (a Lisszaboni szerződés hatálybalépését követően jelenleg az EUM-Szerződés V. címének II. fejezetében található, amelynek új címe „A határok ellenőrzésével, a menekültügygel és a bevándorlással kapcsolatos politikák”). A huzamos tartózkodásról szóló irányelv jogalapja az EK 63. cikk 3. és 4. pontja.

39 — A C-291/05. sz. Eind-ügyben 2007. december 11-én hozott ítélet (EBHT 2007., I-10719. o.).

40 — A tartózkodási jogról szóló, 1990. június 28-i 90/364/EGK tanácsi irányelv (HL L 180., 26. o.; magyar nyelvű különkiadás 20. fejezet, 1. kötet, 3. o.).

66. Az irányelv tekintetében lényeges továbbá a Bíróság azon megállapítása is, miszerint a családegyesítésről szóló irányelv 7. cikke (1) bekezdésének c) pontjában használt „az érintett tagállam szociális segélyrendszere” kifejezés az állami hatóságok által nemzeti, regionális vagy helyi szinten nyújtott támogatásra utal.⁴¹ Ez összhangban áll azzal az elképzeléssel, hogy az ellátásnak a szociális segítségnyújtási rendszer részét kell képeznie.

67. Mindezek alapján úgy vélem, hogy az irányelvben használt „szociális segítségnyújtás” fogalom hasonló a másik két irányelvben használthoz. Ezért azt ennek megfelelően kell értelmezni.

5. Közbenső következtetés

68. A fentiek alapján álláspontom szerint a „szociális támogatásnak” a fent hivatkozott Chakroun-ügyben hozott ítéletben szereplő meghatározását alkalmazni kell az irányelv 7. cikke (1) bekezdésének b) pontjára. Következésképpen e rendelkezés alkalmazásában a „szociális segítségnyújtás” a hatóságok által – nemzeti, regionális vagy helyi szinten – nyújtott olyan segélyre utal, amelyet elégséges, állandó és rendszeres források hiányában nyújtanak, nem pedig olyan segélyre, amely rendkívüli vagy váratlan szükségletek fedezését teszi lehetővé.

69. Bár az irányelv 7. cikke (1) bekezdésének b) pontja szerinti „szociális segítségnyújtás” fogalma tekintetében nem kellene döntőnek lennie annak a kérdésnek, hogy valamely ellátásra vonatkoznak-e a rendelet szabályai, ez még nem jelenti azt, hogy a rendelet egyáltalán nem bír jelentőséggel; és nem is teszi idejétmúlttá a Bíróság Skalka-ügyben hozott ítéletében szereplő megállapításait. Amennyiben az ellátás a rendelet értelmében vett szociális támogatás – ami azt jelenti, hogy ez a jogosultság a kedvezményezett szükségletein alapul, és nem járulékokon –, ez igaz lesz az irányelv értelmében is.

70. Ezen túlmenően a fent hivatkozott Skalka-ügyben hozott ítéletében a Bíróság megjegyezte, hogy a kompenzációs pótlék létminimum szintű támogatást biztosít azoknak a személyeknek, akik összjövedelme nem éri el a kötelező küszöböt, valamint, hogy az ottani életszínvonalra tekintettel szorosan kapcsolódik az ausztriai társadalmi-gazdasági helyzethez. E pótlék költségeit a szövetségi költségvetés viseli, és nem a kedvezményezettek a járulékokon keresztül. Következésképpen ezen ellátás „célja a jogosult számára a létminimum biztosítása a nyugdíj elégtelensége esetén, és ennyiben természeténél fogva szociális segítségnyújtásnak minősül”⁴².

71. Mivel elégséges, állandó és rendszeres források hiányában nyújtják, és nem csupán rendkívüli vagy váratlan szükségletek fedezését teszi lehetővé, a kompenzációs pótlékot az irányelv 7. cikke (1) bekezdésének b) pontja szerinti „szociális segítségnyújtásnak” kell tekinteni.

C – Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdéseken túlmutató kérdésekkel összefüggő észrevételek

72. Amennyiben a Bíróság úgy dönt, hogy további olyan információkkal látja el a kérdést előterjesztő bíróságot, amelyek segítségére lehetnek az előtte folyamatban lévő ügy elbírálása során, az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében az EUMSZ 267. cikk alkalmazása során a Bíróság az előzetes döntéshozatalra utalt kérdés szövegéből és az előzetes döntéshozatalra utaló végzésben leírt tényállásból kiemelheti az uniós jog értelmezését érintő valamennyi elemet.⁴³ Ezen túlmenően, bár az

41 – A fent hivatkozott Chakroun-ügyben hozott ítélet 45. pontja.

42 – Az ítélet 24., 26. és 29. pontja.

43 – A Bíróság C-251/06. sz. ING AUER ügyben 2007. november 8-án hozott ítéletének (EBHT 2007., I-9689. o.), 38. pontja, a C-420/07. sz. Apostolides-ügyben 2009. április 28-án hozott ítélet (EBHT 2009., I-3571. o.) 63. pontja, valamint a C-434/09. sz. McCarthy-ügyben 2011. május 5-én hozott ítélet (EBHT 2011., I-3375. o.) 24. pontja.

EUMSZ 267. cikk alkalmazásában a Bíróság nem dönthet a nemzeti jog rendelkezéseinek az uniós jogi rendelkezésekkel való összeegyeztethetőségéről, ugyanakkor tájékoztathatja a kérdést előterjesztő bíróságot minden olyan, az uniós jog releváns értelmezésére vonatkozó szempontról, amely lehetővé teszi e bíróság számára ezen összeegyeztethetőség értékelését az előtte folyó eljárásban.⁴⁴

73. Erre tekintettel két kérdés vár még további kifejtésre: i. összeegyeztethetőek-e az irányelvvel az olyan nemzeti szabályok, mint amelyeket az alapeljárásban kell alkalmazni, és ii. a kompenzációs pótlék fizetése indokolatlan terhet jelent-e az osztrák szociális segítségnyújtási rendszernek.

1. Azon nemzeti szabályozás irányelvvel való összeegyeztethetősége, amelynek értelmében a szociális segítségnyújtásra való jogosultság előfeltétele a jogszerű tartózkodás

74. Kezdetként megjegyezném, hogy az irányelv 7. cikke (1) bekezdése b) pontjának német nyelvű változata a következő fordulatot tartalmazza: „so dass sie während ihres Aufenthalts keine Sozialhilfeleistungen des Aufnahmemitgliedstaats in Anspruch nehmen müssen”. Ezt úgy fordíthatjuk, hogy „hogy ne kelljen igénybe venniük a fogadó tagállam szociális segítségnyújtási szolgáltatásait”, és ennek megfelelően úgy tűnik, hogy németül e rendelkezés szigorúbban került megfogalmazásra, mint számos más nyelvi változatban. Ez arra látszik utalni, hogy egyáltalán nem lehet szó a fogadó tagállam szociális segítségnyújtási rendszerének igénybevételéről.

75. Ez az olvasat ellentmondana az irányelv egyéb rendelkezéseinek. Ugyanis az irányelv 8. cikkének (4) bekezdése az uniós polgár személyes helyzetének egyedi értékelését követeli meg. A 14. cikk (2) bekezdése pedig előírja, hogy a fogadó tagállam – nem rendszeresen – csak akkor ellenőrizheti, hogy teljesülnek-e a tartózkodás feltételei, ha megalapozott kétség merül fel azzal kapcsolatban, hogy az uniós polgár megfelel-e a 7. cikkben foglalt feltételeknek. Hasonlóképpen a 14. cikk (3) bekezdése kifejezetten megtiltja, hogy a kiutasítási intézkedés pusztán annak következménye legyen, hogy igénybe veszik a fogadó tagállam szociális segítségnyújtási rendszerét. A többek között a 90/364 irányelvvel foglalkozó, Bizottság kontra Belgium ügyben hozott ítéletében⁴⁵ a Bíróság jogsértőnek minősítette az automatikus kiutasítást magában foglaló gyakorlatot abban az esetben, amikor az uniós polgárok adott határidőre nem tudták bizonyítani az elegendő források rendelkezésre állását.

76. Az ilyen olvasat nem hozható összhangba az irányelv preambulumbekendéseivel sem. Ugyanis a (10) preambulumbekendés nem csupán teherre, hanem *indokolatlan* teherre hivatkozik. Más szavakkal kifejezve, bármilyen teher nem igazolhatja a tartózkodási jog elvesztését, hanem csupán az a teher, amely kellően akadályozza a fogadó tagállam szociális segítségnyújtási rendszerének megfelelő működését. A tagállamoknak ugyanis egyfajta pénzügyi szolidaritást kell tanúsítaniuk a fogadó tagállam állampolgáraival és a többi tagállam állampolgáraival szemben.⁴⁶ A (16) preambulumbekendés meghatározza annak irányadó feltételeit, hogy az uniós polgár mikor jelent indokolatlan terhet a tagállam szociális segítségnyújtási rendszerére. E feltételek közé tartozik: a nehézségek átmeneti jellege, a tartózkodás időtartama, valamint a személyes körülmények és a támogatás összege.

44 — A C-118/08. sz. Transportes Urbanos y Servicios Generales ügyben 2010. január 26-án hozott ítélet (EBHT 2010., I-635. o.) 23. pontja és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

45 — A C-408/03. sz., Bizottság kontra Belgium ügyben 2006. március 23-án hozott ítélet (EBHT 2006., I-2647. o.).

46 — A C-184/99. sz. Grzelczyk-ügyben 2001. szeptember 20-án hozott ítélet (EBHT 2001., I-6193. o.) 44. pontja és a C-209/03. sz. Bidar-ügyben 2005. március 15-én hozott ítélet (EBHT 2005., I-2119. o.) 56. pontja.

77. Az irányelv 7. cikke (1) bekezdése b) pontjának német nyelvű változata meglepőnek tűnik e megjegyzések fényében. Az irányelv fent említett rendelkezései célját teljes mértékben ellehetetlenítené az, ha a tagállamban tartózkodás jogát attól a feltételtől tennék függővé, hogy a személy nem vett igénybe szociális segítséget. Következésképpen e rendelkezés jelentésének meghatározása érdekében az irányelv céljának és általános rendszerének fényében kell értelmezni a német nyelvű változatot. A rendelkezés német szövege önmagában nem szolgálhat önálló alapként az értelmezéséhez, és nem élvezhet elsőbbséget a többi nyelvi változathoz képest.⁴⁷

78. E ponton fontos megjegyezni, hogy a NAG 51. §-ának (1) bekezdése az irányelv 7. cikke (1) bekezdése b) pontjának német nyelvű változatát tükrözi. Következésképpen úgy tűnik, hogy az uniós polgárok Ausztriában való tartózkodásának joga annak a feltételnek van alárendelve, hogy ne vegyenek igénybe kompenzációs pótlékot. Ezen túlmenően az ASVG 292. §-ának (1) bekezdése értelmében a kompenzációs pótlék a jogszerűen Ausztriában tartózkodó személyekre korlátozódik. Következésképpen úgy tűnik, hogy e rendelkezések azzal a hatással járnak, hogy a három hónapot meghaladóan Ausztriában tartózkodni kívánó uniós polgárokat (feltételezhetően addig, amíg jogosulttá válnak az irányelv 16. cikke szerinti huzamos tartózkodásra) kizárják az ezen tagállam szociális segítségnyújtási rendszerének forrásaiból és a kompenzációs pótlékhoz hasonló támogatásokból is.

79. Amennyiben helytálló lenne a nemzeti jog ezen értelmezése – és ennek eldöntése az Oberster Gerichtshof feladata⁴⁸ –, akkor egyet kellene értenem a Bizottsággal abban, hogy ez az uniós polgárokat hátrányos helyzetbe hozza azon osztrák állampolgárokkal szemben, akiknek az osztrák kormány által is elismerten eleve joguk van Ausztriában tartózkodni,⁴⁹ következésképpen könnyebben teljesítik a feltételt. Bár a kérdéses szabályok nem valósítanak meg állampolgárságon alapuló közvetlen hátrányos megkülönböztetést, mégis úgy tűnik számomra, hogy közvetett hátrányos megkülönböztetést okoznak.⁵⁰

80. Ugyanakkor a Bíróság különböző ügyekben már megállapította, hogy amennyiben a követelmény összeegyeztethető az uniós joggal, akkor a tagállam megkövetelheti a jogszerű tartózkodást a szociális segítségnyújtási ellátások biztosítása előtt.⁵¹ Ugyanis jogos a nemzeti jogalkotó részéről az a törekvés, hogy megbizonyosodjon valamely ellátás kérelmezői és az illetékes tagállam közötti valós kapcsolat fennállásáról.⁵² Ezen túlmenően a rendelet 70. cikkének (4) bekezdése egyértelműen kimondja, hogy a különleges, nem járulékalapú ellátásokat a fogadó tagállam jogszabályainak megfelelően nyújtják.

81. A 2004/38 irányelv értelmében úgy tűnhet, hogy egy tagállam jogszerűen védheti a szociális segítségnyújtási rendszerét a határozatlan idejű tartózkodásra még jogosulatlan, inaktív uniós polgároktól. Mindazonáltal a német kormány álláspontjával ellentétesen a fenti 75. és 76. pontból az következik, hogy a 2004/38 irányelv 8. cikkének (4) bekezdésével és 14. cikkének (3) bekezdésével összeegyeztethetetlenek azok a szabályok, amelyek a tartózkodás jogát attól teszik függővé, hogy ne vegyék igénybe a fogadó tagállam szociális segítségnyújtó rendszerét, és amelyek nem biztosítják az uniós polgár gazdasági önállóságának egyedi értékelését. A szociális segítségnyújtás iránti pusztán kérelem *önmagában* nem eredményezhet indokolatlan terhet a fogadó tagállam szociális segítségnyújtási rendszerére, de okozhatja a tartózkodási jog elvesztését, ahogyan ezt az osztrák kormány elismerni látszik. Ugyanis a fent hivatkozott Chakroun-ügyben hozott ítéletében a Bíróság

47 — Lásd ebben az értelemben a C-149/97. sz. Institute of the Motor Industry ügyben 1998. november 12-én hozott ítélet (EBHT 1998., I-7053. o.) 16. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

48 — E tekintetben megjegyzem, hogy a kérdést előterjesztő bíróság megerősíti, hogy a kompenzációs pótlék igénybevétele a szándékok szerint a tartózkodási jogot kedvezőtlenül befolyásolja.

49 — Lásd ebben az értelemben az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez csatolt 4. jegyzőkönyv 3. cikkének (2) bekezdését.

50 — Lásd ebben az értelemben a Collins-ügyben hozott ítélet 65. pontját; a fent hivatkozott Bidar-ügyben hozott ítélet 53. pontját; a C-258/04. sz. Ioannidis-ügyben 2005. szeptember 15-én hozott ítélet (EBHT 2005., I-8275. o.) 28. pontját, valamint a C-103/08. sz. Gottwald-ügyben 2009. október 1-jén hozott ítélet (EBHT 2009., I-9117. o.) 28. pontját.

51 — Lásd a fent hivatkozott Martínez Sala-ügyben hozott ítélet 63. pontját; a C-456/02. sz. Trojani-ügyben 2004. szeptember 7-én hozott ítélet (EBHT 2004., I-7573. o.) 43. pontját; a fent hivatkozott Bidar-ügyben hozott ítélet 37. pontját és a fent hivatkozott Förster-ügyben hozott ítélet 39. pontját.

52 — A C-503/09. sz. Stewart-ügyben 2011. július 21-én hozott ítélet (EBHT 2011., I-6497. o.) 89. pontja.

kizárta a „szociális támogatás” fogalmából a rendkívüli vagy váratlan szükségletek fedezését lehetővé tevő segílyt. Ennek megfelelően az uniós polgárok nem büntethetőek ilyen segíly igénybevételéért. Mindazonáltal végső soron a kérdést előterjesztő bíróság feladata annak értékelése, hogy a nemzeti jogot lehet-e az uniós joggal összeegyeztethetőként értelmezni.⁵³

2. Arról a kérdésről, hogy a kompenzációs pótlék fizetése indokolatlan terhet jelent-e az osztrák szociális segítségnyújtási rendszerre

82. Feltételezve, hogy a Bíróság elfogadja az irányelv 7. cikke (1) bekezdésének b) pontjában használt „szociális segítségnyújtás” fogalomra irányuló értelmezésemet, valamint hogy az osztrák jog értelmezhető az uniós joggal összeegyeztethető módon, fennmarad a kérdés, hogy indokolatlan terhet jelentene-e az osztrák szociális segítségnyújtási rendszerre P. Brey kompenzációs pótléokra való jogosultságának elfogadása. Az irányelv (16) preambulumbekzdésének tartalma miatt úgy tűnik, hogy igen.

83. A tényállás értelmében P. Breynek nincsen más jövedelme, csak a havi 1 089,74 euró összeget eredményező két nyugdíj (ezek közül az egyik bruttó). Ebből kell ellátnia magát és feleségét – akinek már nincs jövedelme –, és kifizetnie a havi 532,29 euró bérleti díjat, és így legfeljebb havi 557,45 euró marad ételre, közüzemi számlákra és egyéb alapvető létfenntartási szükségletekre. Ez nem éri el az Ausztriában jogszabályban meghatározott létminimum-küszöböt, és a kompenzációs pótlék ezt a helyzetet kívánja orvosolni; ez az oka annak, hogy P. Brey kérte a havi 326,82 euró kifizetését.

84. Mivel P. Brey nyugdíjjogosult, nem úgy tűnik, hogy a pénzügyi nehézségekkel járó helyzete idővel megváltozik, illetve az ellátást rendkívüli vagy váratlan nehézségek megoldására kérte.⁵⁴

85. A kért összeg nem tűnik nyilvánvalóan aránytalannak. A segíly teljes összege mindazonáltal figyelemreméltó mértékűre növekedhet, amíg az osztrák hatóságok meghozzák a P. Brey tartózkodási engedélyét megvonó döntést.

86. Nem tűnik úgy, hogy P. Brey, aki orosz származású német állampolgár, bármi módon személyesen kapcsolódna Ausztriához. A kérdést előterjesztő bíróság szerint ugyanis azért költözött oda, mert állítása szerint származása miatt Németországban hátrányos megkülönböztetés érte.

87. Végül, a P. Brey kérelmét eredetileg elutasító közigazgatási határozatot 2011. március 2-án hozták meg, mielőtt 2011. március 22-én megkapta volna tartózkodási engedélyét. Ennek megfelelően a kérdést előterjesztő bíróság is megállapítja, hogy a házaspár 2011 márciusában telepedett le Ausztriában. Következésképpen kérelme előterjesztése előtt nem töltött jelentős időszakot Ausztriában. Ilyen körülmények között valóban úgy tűnhet, hogy P. Brey már nem teljesíti az irányelv 7. cikke (1) bekezdésének b) pontja szerinti jogszerű tartózkodásra vonatkozó feltételeket.

88. A fenti megfontolások alapján első látásra nehéznek tűnik megérteni azt, hogy egyetlen egyén hogyan válhat indokolatlan pénzügyi teherré egy tagállam számára. Az irányelv szerinti szabályok mindazonáltal értelmetlenek lennének, ha ez lehetetlen lenne. Ugyanakkor ésszerűen nem lehetne „indokolatlan teherről” beszélni akkor, ha az ügy egyszeri 326,82 eurós kifizetésre vonatkozna. Az indokolatlanság abban a tényben rejlik, hogy a kompenzációs pótlék kifizetésére határozatlan ideig ismétlődően kerül sor, P. Brey azonban nem tud felmutatni az osztrák társadalomhoz fűződő, az ezen kifizetéseket igazoló korábbi kapcsolatot. Más lenne a helyzet, ha lenne kapcsolata az osztrák társadalommal, például annak következtében, hogy korábban ott dolgozott, tartózkodott, és adót fizetett.

53 — A 14/83. sz., von Colson és Kamann ügyben 1984. április 10-én hozott ítélet (EBHT 1984., 1891. o.) 26. pontja.

54 — A fent hivatkozott Grzelczy-ügyben hozott ítélet 45. pontja és a fent hivatkozott Chakroun-ügyben hozott ítélet 52. pontja.

89. Ezzel kapcsolatban ezért az az álláspontom, hogy P. Brey ne részesüljön kompenzációs pótlékban. Ausztriába költözésével háztartása nélkülözi a felesége által kapott nyugdíjat, valamint az egyéb olyan, lakóhely szerinti ellátásokat, amelyekre P. Brey jogosult lehetett volna Németországban. Ezt a szerencsétlen következményt azonban a tagállamok szociális segítségnyújtásra irányuló szabályai harmonizációja hiányának számlájára kell írni.

90. Mindenesetre nem gondolom azt, hogy P. Brey jogszerű tartózkodásának kérdése teljes mértékben eldönthető lenne a Bíróság előtt folyamatban lévő ügy keretében. Egyrészt ez a jog konkrét tényekre való alkalmazásához vezetne. Másrészt az alábbi okokból figyelmen kívül hagyná a tartózkodási jog visszavonására irányuló eljárást.

91. Az osztrák kormány azzal érvel, hogy szociális hatásai külön ügyként döntenek az uniós polgár tartózkodási jogának jogszerűségéről, attól a tényről függetlenül, hogy P. Brey már kapott-e tartózkodási engedélyt a bevándorlási hatóságoktól. Mivel a kompenzációs pótlék fizetésének feltétele a jogszerű tartózkodás, e kormány úgy véli, hogy a szociális hatóságoknak képeseknek kell lenniük értékelni azt, hogy a kérelmező jogszerűen tartózkodik-e Ausztriában.

92. Álláspontom szerint ez az érv nincs hatással erre a kérdésre.

93. Az uniós polgár tartózkodási engedélye kétségtől puszta megállapító hatályú.⁵⁵ Ez azt jelenti, hogy a tartózkodási jogot attól függően lehet elveszíteni vagy megszerezni, hogy egy adott időpontban teljesülnek-e az irányelv 7. cikke szerinti feltételek, és nem attól függően, hogy az uniós polgár rendelkezik-e érvényes tartózkodási engedéllyel. A NAG 53. §-a értelmében Ausztria élt az irányelv 8. cikke (3) bekezdésének második francia bekezdése szerinti lehetőséggel, és megköveteli a tartózkodási engedélyt kérelmező uniós polgároktól az elegendő forrásokra irányuló követelmény teljesítésének bizonyítását. Következésképpen az a tény, hogy az osztrák hatóságok tartózkodási engedélyt állítottak ki, azt mutatja, hogy véleményük szerint P. Brey ebben az időpontban jogszerűen tartózkodott ott. Ez a kompenzációs pótlékre irányuló kérelmét elutasító első határozat *után* történt. Az uniós polgárok továbbá kétségtelenül élvezik az irányelv 15. cikkében hivatkozott eljárási garanciákat, amelyeket nem lehet megkerülni olyan eljárásokkal, amelyek nem csak az adott személy ellátásra való jogosultságával foglalkoznak, hanem egyben a tartózkodási jogával is.

94. Valamely tagállam tekintheti úgy, hogy a szociális támogatást igénylő uniós polgár már nem felel meg a tartózkodási jog megszerzéséhez szükséges feltételeknek, és adott esetben – az uniós jog által e tekintetben meghatározott korlátok tiszteletben tartása mellett – intézkedéseket foganatosíthat a személy tartózkodási engedélyének visszavonására. Ugyanis az elegendő anyagi források elvesztésének kockázata mindig fennáll. Következésképpen az irányelv 14. cikke lehetővé teszi a fogadó tagállam számára annak ellenőrzését, hogy az uniós polgárok továbbra is eleget tesznek-e az irányelv 7. cikkében megállapított feltételeknek.⁵⁶ Mindazonáltal ilyen helyzetekben az a Bíróság által elfogadott megközelítés, hogy ameddig az uniós polgár az uniós jog értelmében jogszerűen tartózkodik valamely másik tagállam területén, a szociális ellátások igénylése érdekében hivatkozhat az uniós jogra, beleértve az egyenlő bánásmód elvét, jöllehet ez később veszélyeztetheti a tartózkodási jogát.⁵⁷

95. Ezzel összefüggésben meg kell jegyezni azt, hogy az irányelv 24. cikkének (1) bekezdése szerinti egyenlő bánásmód elve nem feltétlen. A 24. cikk (2) bekezdése értelmében a fogadó tagállam korlátozhatja a szociális segítségnyújtásra való jogosultságot a tartózkodás első három hónapjában, kivéve, ha az adott ellátás a fogadó tagállam munkaerőpiacára való hozzáférést támogatja.⁵⁸ A

55 — Lásd többek között a C-325/09. sz. Dias-ügyben 2011. július 21-én hozott ítélet (EBHT 2011., I-6387. o.) 48–49. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

56 — Lásd ebben az értelemben a fent hivatkozott Grzelczyk-ügyben hozott ítélet 42. pontját, valamint a fent hivatkozott Bizottság kontra Belgium ügyben hozott ítélet 47. és 50. pontját.

57 — Lásd ebben az értelemben a fent hivatkozott Grzelczyk-ügyben hozott ítélet 36. pontját; a fent hivatkozott Trojani-ügyben hozott ítélet 40. pontját; a fent hivatkozott Bidar-ügyben hozott ítélet 46. pontját, valamint a fent hivatkozott Förster-ügyben hozott ítélet 43. pontját.

58 — A C-22/08. és C-23/08. sz., Vatsouras és Koupatantze egyesített ügyekben 2009. június 4-én hozott ítélet (EBHT 2009., I-4585. o.) 45. pontja.

kedvezményezett nyugdíját kiegészíteni célzó ellátás nem tűnik olyanak, mint amely ezt a hozzáférést támogatja. Mindazonáltal, ha jól gondolom, az egyenlő bánásmód elve nem tűnik közvetlenül jelentőséggel bírónak az ASVG 292. §-ának (1) bekezdése szerinti kompenzációs pótlék biztosításának kérdésében. Úgy tűnik, ez a rendelkezés csupán a szokásos és jogszerű tartózkodástól teszi függővé a jogosultságot, amelyet a fenti 93. pontban leírtak értelmében az osztrák hatóság elismert P. Brey tekintetében.

96. Összefoglalásképpen, amíg a fogadó tagállam a különösen az irányelv 15., 30. és 31. cikkében szereplő eljárási garanciáknak megfelelő döntéssel véget nem vet egy uniós polgár jogszerű tartózkodásának – és a szóban forgó ügyben nem ez a helyzet –, addig a P. Breyhez hasonló polgár hivatkozhat az uniós jogra jogszerű tartózkodásának időtartama alatt. Az ilyen határozatot a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő szociális jogi jogvitában felmerült azon kérdéstől függetlenül kell meghozni, hogy az uniós polgár teljesíti-e az elegendő forrásra vonatkozó követelményt.

V – Végkövetkeztetések

97. A fenti megfontolások alapján azt javaslom a Bíróságnak, hogy az Oberster Gerichtshof előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésére a következő választ adja:

Úgy kell értelmezni 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 7. cikke (1) bekezdésének b) pontját, hogy az olyan támogatás, mint az Allgemeines Sozialversicherungsgesetz 292. §-ának (1) bekezdésében szereplő kompenzációs pótlék, az irányelv ezen rendelkezése szerinti „szociális segítségnyújtásnak” minősül.