



Határozatok Tára

MELCHIOR WATHELET
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2014. május 20.¹

C-333/13. sz. ügy

**Elisabeta Dano,
Florin Dano
kontra
Jobcenter Leipzig**

(A Sozialgericht Leipzig [Németország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„883/2004/EK rendelet — 2004/38/EK irányelv — Uniós polgárság — Egyenlő bánásmód — Valamely másik tagállam területén tartózkodó, gazdaságilag inaktív uniós polgárok — Olyan tagállami szabályozás, amely kizárja e személyeket a különleges, nem járulékalapú pénzbeli ellátásokból, amennyiben tartózkodási joguk kizárólag az EUMSZ 20. cikkben alapul”

1. A jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem lényegileg azt a kérdést veti fel, hogy valamely tagállam kizárhatja-e a 2009. szeptember 16-i 988/2009/EK európai parlamenti és tanácsi rendelettel² módosított, a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról szóló, 2004. április 29-i 883/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet³ (a továbbiakban: 883/2004 rendelet) értelmében vett megélhetési költségeket fedező, nem járulékalapú szociális ellátásokban való részesülésből más tagállamok rászoruló polgárait, annak érdekében, hogy ezek az ellátások ne jelentsenek számára ésszerűtlen terhet, holott azokat az azonos helyzetben levő saját állampolgárainak biztosítja.
2. A kérdést előterjesztő bíróság által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések alapján a Bíróságnak ismét a 883/2004 rendelet és 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 irányelv⁴ közötti kapcsolattal, illetve egyrészt a 883/2004 rendelet értelmében vett, különleges, nem járulékalapú pénzbeli ellátások fogalmával, másrészt a 2004/38 irányelv értelmében vett „szociális segítségnyújtási ellátások” fogalmával kell foglalkoznia.
3. Következésképpen, bár az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések nem kifejezetten az alapügyben szereplő ellátások e két norma alapján történő minősítésére vonatkoznak, álláspontom szerint a Bíróság nem kerülheti el e feladat elvégzését, amennyiben hasznos választ kíván adni a kérdést előterjesztő bíróság számára.

1 — Eredeti nyelv: francia.

2 — HL L 166., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 5. kötet, 72. o.

3 — HL L 284., 43. o.

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

I – Jogi háttér

A – Az uniós jog

1. Az Európai Unió Alapjogi Chartája

4. Az Európai Unió Alapjogi Chartájának (a továbbiakban: Charta) „Az emberi méltóság” című 1. cikke szerint „[a]z emberi méltóság sérthetetlen. Tiszteletben kell tartani, és védelmezni kell”.

5. A Charta „A törvény előtti egyenlőség” című 20. cikke kimondja, hogy „[a] törvény előtt mindenki egyenlő”.

2. A 883/2004 rendelet

6. A 883/2004 rendelet (16) és (37) preambulumbekkezdése a következőképpen szól:

„(16) A Közösségen belül elvileg nem indokolt, hogy a szociális biztonsági jogokat az érintett személy lakóhelyétől tegyék függővé; ugyanakkor bizonyos esetekben – főként az érintett személy gazdasági és szociális környezetéhez kapcsolódó különleges ellátások tekintetében – figyelembe vehető a lakóhely.

[...]

(37) Mint azt a Bíróság már többször is kijelentette, [helyesen: A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata értelmében] azok a rendelkezések, amelyek a szociális biztonsági ellátások exportálhatóságának elvétől eltérnek, szigorúan értelmezendők. Ez azt jelenti, hogy csak azokra az ellátásokra alkalmazhatók, amelyek teljesítik a meghatározott feltételeket. Ebből következik, hogy e rendelet III. címének 9. fejezete csak azokra az ellátásokra alkalmazható, amelyek egyszerre különleges és nem járulékalapú ellátások, és a rendelet X. mellékletében szerepelnek.”

7. A 883/2004 rendelet személyi hatályát szabályozó 2. cikkének az (1) bekezdése a következőket írja elő:

„Ezt a rendeletet a tagállamok állampolgáira, egy tagállamban lakóhellyel rendelkező hontalanokra és menekültekre – akik egy vagy több tagállam jogszabályainak hatálya alá tartoznak vagy tartoztak –, valamint ezek családtagjaira és túlélő hozzátartozóira kell alkalmazni.”

8. A 883/2004 rendelet alkalmazási körét a 3. cikk határozza meg:

„(1) Ezt a rendeletet a következő szociális biztonsági ágakra vonatkozó valamennyi jogszabályra kell alkalmazni:

[...]

h) munkanélküli-ellátások;

[...]

(2) A XI. melléklet eltérő rendelkezései hiányában, ezt a rendeletet az általános és különleges, járulékalapú vagy nem járulékalapú szociális biztonsági rendszerekre, valamint a munkáltató vagy hajótulajdonos kötelezettségeihez kapcsolódó rendszerekre kell alkalmazni.

(3) Ezt a rendeletet ugyancsak alkalmazni kell a 70. cikk alá tartozó különleges, nem járulékalapú pénzbeli ellátásokra.

[...]

(5) E rendelet nem alkalmazandó:

- a) a szociális és egészségügyi támogatásokra; vagy
- b) az olyan ellátásokra, amelyek esetében a tagállam a személyi kárért kártérítési felelősséget vállal, és előírja – például a háború és egyéb katonai cselekmények vagy ezek következményeinek áldozatai, bűncselekmények, merénylet vagy terrorcselekmények áldozatai, tagállami tisztviselők által feladatuk ellátása során okozott károk elszennedői vagy politikai vagy vallási okokból vagy származásuk miatt hátrányt szenvedő személyek részére – kártérítés nyújtását.”

9. E rendelet „Egyenlő bánásmód” című 4. cikke szerint:

„E rendelet eltérő rendelkezései hiányában az e rendelet hatálya alá tartozó személyeket bármely tagállam jogszabályai szerint ugyanolyan jogok illetik meg, és ugyanolyan kötelezettségek terhelik, mint az adott tagállam állampolgárait.”

10. A 883/2004 rendelet III. címe 9. fejezetének tárgyát a „Különleges, nem járulékalapú pénzbeli ellátások” jelentik. Egyetlen cikkből, a 70. cikkből áll, amelynek címe „Általános rendelkezések”, és amely a következőket írja elő:

„(1) Ezt a cikket kell alkalmazni a különleges, nem járulékalapú pénzbeli ellátásokra is, amelyek olyan jogszabályokban kerülnek megállapításra, amelyek – személyi hatályuk, célkitűzéseik és/vagy a jogosultságra vonatkozó feltételeik miatt – a 3. cikk (1) bekezdésében említett szociális biztonsági jogszabályok, valamint a szociális segélyezés jellegzetességeit egyaránt magukban hordozzák.

(2) E fejezet alkalmazásában a »különleges, nem járulékalapú pénzbeli ellátás« az az ellátás, amelynek:

- a) célja, hogy:
 - i. a 3. cikk (1) bekezdésében említett szociális biztonsági ágak által fedezett kockázatok kiegészítő, helyettesítő vagy járulékos fedezetéül szolgáljon, és az érintett személyeknek minimum megélhetési jövedelmet biztosítson az érintett tagállam gazdasági és társadalmi helyzetére is figyelemmel;
 - ii. a fogyatékossgal élők részére kifejezetten különös védelmet biztosítson [helyesen: kizárólag biztosítsa a fogyatékossgal élők különös védelmét], szoros kapcsolatban az érintett személy szociális környezetével az érintett tagállamban;

és

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

és

- c) amely szerepel a IIa. mellékletben.

(3) A 7. cikk és e cím más fejezetei nem vonatkoznak az e cikk (2) bekezdésében említett ellátásokra.

(4) A (2) bekezdésben említett ellátások kizárólag abban a tagállamban nyújthatók, az ilyen tagállam jogszabályainak megfelelően, amelyben az érintett személy lakóhellyel rendelkezik. Ezeket az ellátásokat a lakóhely szerinti illetékes intézmény a saját költségére nyújtja.”

11. A 883/2004 rendelet „Különleges, nem járulékalapú pénzbeli ellátásokra” vonatkozó X. melléklete a „Németország” részben a következő pontosítást tartalmazza:

„[...]

b) A megélhetési költségeket fedező ellátások az álláskeresőkre vonatkozó alapellátással összhangban, kivéve, ha ezen ellátások tekintetében teljesülnek azok a követelmények, amelyek a munkanélküli ellátás odaítélését követően (szociális törvénykönyv II. kötet, 24. cikk (1) bekezdés) feljogosítanak az ideiglenes kiegészítő ellátásra.”

3. A 2004/38 irányelv

12. A 2004/38 irányelv (10), (16) és (21) preambulumbekkezdése a következőket tartalmazza:

„(10) A tartózkodási jogukkal élő személyek azonban nem jelenthetnek a fogadó állam szociális segítségnyújtási rendszerére indokolatlan terhet a tartózkodás egy kezdeti időszakában. Ennél fogva az uniós polgárok és családtagjaik három hónapnál hosszabb tartózkodáshoz való jogát feltételekhez kell kötni.

[...]

(16) Ameddig a tartózkodási jog kedvezményezettjei nem jelentenek indokolatlan terhet a fogadó tagállam szociális segítségnyújtási rendszerére, nem lehet őket kiutasítani. Ennélfogva a kiutasítási intézkedés nem lehet a szociális segítségnyújtási rendszer igénybevételének automatikus következménye. A fogadó tagállamnak vizsgálnia kell, hogy átmeneti nehézségekről van-e szó, és figyelembe kell vennie a tartózkodás időtartamát, a személyes körülményeket és a támogatás összegét, hogy megítélhesse, hogy a kedvezményezett indokolatlan terhet jelent-e a szociális segítségnyújtási rendszerre, és hogy kiutasítsák-e. A Bíróság által meghatározott munkavállalókkal, önálló vállalkozókkal és álláskeresőkkel szemben nem lehet kiutasítási intézkedést hozni, kivéve közrendi vagy közbiztonsági okokból.

[...]

(21) Annak eldöntését azonban a fogadó tagállamra kell bízni, hogy a tartózkodás első három hónapjában, vagy álláskeresők esetén hosszabb időszakban nyújt-e szociális segítséget [helyesen: biztosít-e szociális segítségnyújtási ellátásokat] azoknak az uniós polgároknak, akik nem munkavállalók vagy önálló vállalkozók, vagy ilyen jogállást [helyesen: vagy nem ilyen jogállást] tartanak fenn, vagy ezek családtagjai, vagy nyújt-e szociális ösztöndíjat tanulmányok folytatásához, beleértve a szakképzést, a huzamos tartózkodási jog elnyerése előtt ugyanezen személyeknek”.

13. A „Tartózkodás joga három hónapig” című 6. cikknek az (1) bekezdése a következőket írja elő:

„Az uniós polgárokat érvényes személyazonosító igazolvány vagy útlevél birtokában külön feltételek és más formai követelmények nélkül három hónapig megilleti a tartózkodás joga egy másik tagállam területén.”

14. A 2004/38 irányelv 7. cikkének (1) bekezdése szerint:

„Valamennyi uniós polgárt megilleti a tartózkodás joga egy másik tagállam területén három hónapot meghaladó időtartamra, ha:

- a) munkavállalók vagy önálló vállalkozók a fogadó tagállamban; vagy
- b) elegendő forrásokkal rendelkeznek önmaguk és családtagjaik számára ahhoz, hogy ne jelentsenek indokolatlan terhet [helyesen: ne jelentsenek terhet] a fogadó tagállam szociális segítségnyújtási rendszerére tartózkodásuk időtartama alatt, és a fogadó tagállamban teljes körű egészségbiztosítással rendelkeznek; [...]

[...]”

15. A 2004/38 irányelv „Az uniós polgárokra vonatkozó adminisztratív formai követelmények” című 8. cikkének a (4) bekezdése a következőket írja elő:

„A tagállamok nem határozhatnak meg olyan konkrét összeget, amelyet »elegendő forrásnak« tekintenek, hanem figyelembe kell venniük az érintett személy személyes körülményeit. Egyetlen esetben sem lehet ez az összeg 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.”

16. A 2004/38 irányelv 14. cikkének tárgya: „A tartózkodási jog megtartása”. E rendelkezés szerint:

„(1) Az uniós polgárok és családtagjaik mindaddig rendelkeznek a 6. cikkben előírt tartózkodási joggal, amíg nem jelentenek indokolatlan terhet a fogadó tagállam szociális segítségnyújtási rendszerére.

[...]

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

(4) Az (1) és (2) bekezdéstől eltérve, és a VI. fejezet rendelkezéseinek sérelme nélkül, nem hozható kiutasítási intézkedés az uniós polgárral vagy családtagjaival szemben, ha:

- a) az uniós polgár munkavállaló vagy önálló vállalkozó; vagy
- b) az uniós polgár álláskereső végett utazott be a fogadó tagállam területére. Ebben az esetben az uniós polgár és családtagjai mindaddig nem utasíthatók ki, amíg az uniós polgár bizonyítani tudja, hogy állást keres, és tényleges esélye van a foglalkoztatásra.”

17. Végül az „Egyenlő bánásmód” című 24. cikk a következőket mondja ki:

„(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.

(2) Az első bekezdéstől eltérve, a fogadó tagállam nem köteles szociális segítségnyújtásra való [helyesen: segítségnyújtási ellátásra 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.”

B – *A német jog*

1. A szociális törvénykönyv

18. A szociális törvénykönyv I. könyvében (Sozialgesetzbuch Erstes Buch, a továbbiakban: SGB I) 19a. §-ának (1) bekezdése ismerteti az álláskeresőkre vonatkozó alapellátások két típusát:

„(1) Alapellátás címén az álláskeresők a következőkre tarthatnak igényt:

1. a munkába állást segítő ellátások,
2. a megélhetési költségeket fedező ellátások.

[...]”

19. A szociális törvénykönyv II. könyvében (Sozialgesetzbuch Zweites Buch, a továbbiakban SGB II) „Az álláskeresők alapellátásának funkciója és célja” című 1. §-a az (1) és (3) bekezdésében a következőképpen rendelkezik:

„(1) Az álláskeresők alapellátásának célja az, hogy lehetővé tegye kedvezményezettjei számára az emberi méltóságnak megfelelő életet.

[...]

(3) Az álláskeresők alapellátása a következők ellátásokat foglalja magában

1. a nélkülözés kiküszöbölését vagy mérséklését célzó ellátások, különösen a munkába állás elősegítése révén, és
2. a megélhetési költségeket fedező ellátások.”

20. Az SGB II „Jogosultak” című 7. §-a a következőképpen rendelkezik:

„(1) A jelen könyvben meghatározott ellátásokban azok a személyek részesülnek, akik

1. betöltötték 15. életévüket, de még nem töltötték be a 7a. §-ban meghatározott életkort,
2. keresőképeseek,
3. rászorultak, és

4. szokásos tartózkodási helyük a Németországi Szövetségi Köztársaságban van (keresőképes jogosultak). Nem tartoznak ide:

1. azok a külföldiek, akik nem munkavállalók vagy önálló vállalkozók a Németországi Szövetségi Köztársaságban, és nem rendelkeznek az uniós polgárok szabad mozgásáról szóló törvény [Freizügigkeitsgesetz/EU, a továbbiakban: FreizügG/EU] 2. §-ának (3) bekezdése alapján a szabad mozgás jogával, valamint családtagjaik, a tartózkodás első három hónapja során,

2. azok a külföldiek, akik kizárólag munkakeresés céljából rendelkeznek tartózkodási joggal és a családtagjaik,

[...]

A második mondat 1. pontja nem vonatkozik azokra a külföldiekre, akik a tartózkodási jogról szóló törvény 2. fejezetének 5. szakasza alapján biztosított tartózkodási engedéllyel rendelkeznek. Ez nem érinti a tartózkodási jogról szóló rendelkezéseket.

[...]”

21. Az SGB II „Keresőképességgel” foglalkozó 8. §-a a következőket írja elő:

„(1) Keresőképes minden olyan személy, aki egy adott időszakban betegség vagy fogyatékoság miatt nem képtelen arra, hogy naponta legalább három órán át keresőtevékenységet folytasson a szokásos munkaerő-piaci feltételek mellett.

[...]”

22. Az SGB II 9. §-a a következőképpen rendelkezik:

„(1) Rászoruló minden olyan személy, aki figyelembe veendő jövedelme vagy vagyona alapján nem, vagy nem megfelelőképpen képes biztosítani megélhetését, és nem részesül más személyek, különösen családtagjai, vagy más szociális ellátásra jogosultak részéről a szükséges támogatásban. [...]

[...]”

23. Az SGB II 20. §-a rögzíti a megélhetés alapszükségleteivel kapcsolatos kiegészítő rendelkezéseket; az SGB II 21. §-a a kiegészítő szükségletekről szól, míg az SGB II 22. §-a a lakhatási és fűtési szükségletekről. Végül az SGB II 28–30. §-a a képzési és részvételi ellátásokról rendelkezik.

24. A szociális törvény XII. könyvének (Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch, a továbbiakban: SGB XII) szociális segélyről szóló 1. §-a a következőképpen rendelkezik:

„A szociális segély azt szolgálja, hogy lehetővé tegye kedvezményezettjei számára az emberi méltóságnak megfelelő életet. [...]”

25. Az SGB XII 21. §-a a következőket írja elő:

„Nem folyósítanak megélhetési ellátásokat azon személyek számára, akik a II. könyv szerinti ellátások jogosultjai, amennyiben keresőképesek, illetve családi kötelekük miatt. [...]”

26. Az SGB XII „Külföldieknek nyújtott szociális segély” című 23. §-a a következőképpen rendelkezik:

„(1) A jelen könyv alapján nyújtott megélhetési támogatást, a betegeknek nyújtott segélyt, a terhes nők segélyét és az anyasági támogatást, valamint az ápolási hozzáférési támogatást biztosítani kell a ténylegesen az államterületen tartózkodó külföldiek részére. Ez nem érinti a negyedik fejezet rendelkezéseit. Egyebekben a szociális segély akkor nyújtható, ha ezt az egyéni körülmények indokolják. Az első mondat korlátozásai nem alkalmazandók azokra a külföldiekre, akik korlátlan tartamú tartózkodási engedéllyel [»Niederlassungserlaubnis«] vagy korlátozott tartamú tartózkodási engedéllyel [»befristeter Aufenthaltstitel«] rendelkeznek, és akik állandó jelleggel kívánnak a szövetségi területen tartózkodni. Ez nem érinti azokat a rendelkezéseket, amelyek alapján az első mondaton kívüli szociális segéllyel kapcsolatos ellátásokat biztosítják vagy biztosítanak.

[...]

(3) Az államterületre csak a szociális segély elnyerése céljából belépő külföldiek, illetve azok, akik kizárólag munkakeresés céljából rendelkeznek tartózkodási joggal, tovább családtagjaik nem jogosultak szociális segélyre. Ha betegség kezelése vagy enyhítése érdekében léptek az államterületre, a betegeknek nyújtott segély csak életveszélyes kritikus állapot enyhítése, illetve súlyos vagy fertőző betegség elengedhetetlen és sürgős kezelése érdekében folyósítható.

(4) A szociális segélyben részesülő külföldieket tájékoztatni kell az őket érintő hazatelepülési és visszatelepülési programokról; adott esetben úgy kell eljárni, hogy az érintett személyek részt vehessenek ezekben a programokban.

[...]”

2. A FreizügG/EU

27. A FreizügG/EU hatályát a törvény 1. §-a szabályozza:

„E törvény az Európai Unió más tagállamai állampolgárainak (uniós polgárok) és családtagjaiknak a beutazását és a tartózkodását szabályozza.”

28. A FreizügG/EU 2. §-a a beutazáshoz és a tartózkodáshoz való jog kapcsán a következőket írja elő:

„(1) A szabad mozgásra jogosult uniós polgárok és családtagjaik e törvény értelmében a szövetségi területre való beutazásra és ott-tartózkodásra jogosultak.

(2) A közösségi jog szerint szabad mozgásra jogosultak:

1. azok az uniós polgárok, akik munkavállalóként kívánnak a szövetségi területen tartózkodni, illetve abból a célból, hogy munkát találjanak, vagy szakmai képzésben vegyenek részt.

[...]

5. a kereső tevékenységet nem folytató uniós polgárok a 4. §-ban meghatározott feltételek szerint,

6. a 3. és 4. §-ban szereplő feltételeknek megfelelően a családtagok.

[...]”

29. A FreizügG/EU 4. §-a a szabad mozgásra jogosult, kereső tevékenységet nem folytató személyek kapcsán a következőket írja elő:

„A kereső tevékenységet nem folytató uniós polgárokat, valamint az őket kísérő vagy hozzájuk csatlakozó családtagjaikat akkor illeti meg a 2. § (1) bekezdésében meghatározott jog, ha megfelelő egészségbiztosítással és elegendő forrásokkal rendelkeznek. Amennyiben az uniós polgár diákként tartózkodik a szövetségi területen, e jog csak olyan házastársát vagy élettársát, illetve gyermekeit illeti meg, akiknek a megélhetése biztosított.”

II – A tényállás és az alapeljárás

30. Az 1989-ben született E. Danó, és a 2009. július 2-án Saarbrückenben (Németország) született Florin fia egyaránt román állampolgárok. A kérdést előterjesztő bíróság megállapításai szerint E. Danó utoljára 2010. november 10-én lépett be Németországba.

31. 2011. július 19-én Lipcse városa az uniós polgároknak járó korlátlan tartamú tartózkodási engedélyt adott ki E. Danó számára, amelyben az államterületre belépés időpontjaként 2011. június 27-ét jelölte meg. 2013. január 28-án emellett kiállította számára ezen okmány másodpéldányát.

32. E. Danó és fia érkezésük óta Lipcsében élnek, E. Danó lánytestvérének lakásában, aki gondoskodik élelmezésükről.

33. E. Danó Florin fia után felveszi a lipcsei családtámogatási pénztár által a szövetségi munkaügyi hivatal nevében folyósított, az eltartott gyermek után járó 184 euró összegű támogatást (Kindergeld). A fiatalok és gyermekek szociális támogatásának lipcsei szolgálata ezenkívül havi 133 euró tartásdíjelölget folyósít e gyermek után.

34. E. Danó három évig járt iskolába Romániában, és semmilyen végzettsége nincs. Megérti a német nyelvet, és képes azon egyszerűen kifejezni magát. Ezzel szemben nem tud írni ezen a nyelven, és csak korlátozott mértékben képes német nyelvű szövegeket olvasni. Semmilyen szakképzettsége nincs, és mindaddig semmilyen keresőtevékenységet nem folytatott sem Németországban, sem Romániában.⁵

35. E. Danó és fia benyújtották az első, az SGB II alapján járó ellátások biztosítására irányuló kérelmet. Ezt a Jobcenter Leipzig (lipcsei munkaügyi központ) 2011. szeptember 28-i határozatával elutasította, az SGB II 7. §-a (1) bekezdése második mondatának 2. pontja alapján. Az alapügy felperesei nem vitatták ezt a határozatot, amely jogerőssé vált.

36. Az említett felperesek 2012. január 25-én újabb kérelmet nyújtottak be. Miután a Jobcenter Leipzig ezt a második kérelmet is elutasította, a felperesek e határozatot 2012. február 23-án megtámadták. Jogorvoslati kérelmük az EUMSZ 18. cikkén és az EUMSZ 45. cikkén, valamint a Bíróság Vatsouras és Koupatantze ítéletén⁶ alapult. E kifogást ugyanakkor a 2012. június 1-jei határozat elutasította.

37. Az alapügy felperesei az utóbbi határozat ellen nyújtottak be 2012. július 1-jén keresetet a Sozialgericht Leipzig (lipcsei társadalombiztosítási bíróság, Németország) előtt. Ebben ismét kérték az SGB II alapján az álláskeresők alapellátásainak, vagyis a megélhetési ellátásnak, a szociális segélynek és a lakhatási és fűtési költségekhez való hozzájárulásnak (a továbbiakban: alapellátások) a biztosítását a 2012. január 25-én kezdődő időszakra.

5 — A kérdést előterjesztő bíróság kiemeli továbbá, hogy E. Danót legfeljebb két év tartamú felfüggesztett szabadságvesztésre ítélték vagyon és tulajdon elleni vétségek miatt. Úgy vélem ugyanakkor, hogy e ténybeli pontosítások semmilyen hatással nincsenek az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekre adandó válasza.

6 — C-22/08 és C-23/08, EU:C:2009:344.

III – Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem és a Bíróság előtti eljárás

38. A Sozialgericht Leipzig úgy véli, hogy az SGB II 7. §-a (1) bekezdése második mondatának 2. pontja, illetve az SGB XII 23. §-ának (3) bekezdése alapján az alapügy felperesei nem jogosultak az alapellátásokra. E bíróság ugyanakkor felveti, hogy az uniós jog rendelkezéseivel, nevezetesen a 883/2004 rendelet 4. cikkével, illetve az EUMSZ 18. cikkből következő megkülönböztetésmentesség általános elvével, valamint az EUMSZ 20. cikkből következő általános tartózkodási joggal nem ellentétesek-e a német jog fent hivatkozott rendelkezései.

39. Következésképpen a Bírósághoz 2013. június 19-én beérkezett 2013. június 3-i határozatával a Sozialgericht Leipzig az eljárást felfüggesztette és a Bíróság elé az EUMSZ 267. cikk alapján a következő kérdéseket terjesztette előzetes döntéshozatalra:

- „1. Kiterjed-e a 883/2004 rendelet 4. cikkének személyi hatálya azokra a személyekre, akik nem [az e] rendelet 3. cikkének (1) bekezdése értelmében vett társadalombiztosítási vagy családtámogatási jellegű ellátást, hanem [az említett] rendelet 3. cikkének (3) bekezdése és 70. cikke értelmében vett különleges, nem járulékalapú ellátást kívánnak igénybe venni?
2. Amennyiben az első kérdésre adandó válasz igenlő: megtiltja-e a 883/2004 rendelet 4. cikke a tagállamoknak, hogy [az e] rendelet 70. cikke értelmében vett, a megélhetési költségeket fedező, nem járulékalapú szociális ellátások indokolatlan igénybevételének elkerülése érdekében teljesen vagy részben kizárják a rászoruló uniós polgárokat az azonos helyzetben lévő saját állampolgáraiknak nyújtott ellátások folyósításából?
3. Amennyiben az első vagy a második kérdésre adandó válasz nemleges: megtiltja-e a tagállamoknak a) az EUMSZ 18. cikk és/vagy b) az EUMSZ 20. cikk (2) bekezdése [...] az EUMSZ 20. cikk (2) bekezdésének [második albekezdésével] és a 2004/38 irányelv 24. cikkének (2) bekezdésével összefüggésben értelmezett a) pontja, hogy [az említett] rendelet 70. cikke értelmében vett, megélhetési költségeket fedező, nem járulékalapú szociális ellátások indokolatlan igénybevételének elkerülése érdekében teljesen vagy részben kizárják a rászoruló uniós polgárokat az azonos helyzetben lévő saját állampolgáraiknak nyújtott ellátások folyósításából?
4. Amennyiben az előző kérdésekre adandó válaszok alapján a megélhetési költségeket fedező ellátásokból való részleges kizárás összhangban áll az európai joggal: az akut szükséghelyzeteken kívül a nem járulékalapú, megélhetési költségeket fedező ellátások uniós polgárok részére történő nyújtása korlátozódhat-e a származási országba való visszatéréshez szükséges források rendelkezésre bocsátására, vagy [a Charta] 1., 20. és 51. cikke a huzamos tartózkodást lehetővé tevő szélesebb körű ellátásokat követel meg?”

40. A német és az osztrák kormány (csak a második kérdés kapcsán), Írország és az Egyesült Királyság Kormánya, illetve az Európai Bizottság terjesztett elő írásbeli észrevételeket.

41. Ezenkívül valamennyien előadták észrevételeiket a 2014. március 18-án tartott tárgyaláson. Az alapügy felperesei, a dán és a francia kormány képviselői, akik nem nyújtottak be írásbeli észrevételeket, szintén kifejtették érveiket e tárgyalás során.

IV – Elemzés

A – Az alapellátások jellege a 883/2004 rendelet és a 2004/38 irányelv alapján

42. Ahogy azt már bevezetőmben jeleztem, az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések nem kifejezetten az alapeljárásban szereplő alapellátások 883/2004 rendelet és 2004/38 irányelv alapján történő minősítésére vonatkoznak. Ugyanakkor a kérdést előterjesztő bíróság a német szabályozás érvényességével kapcsolatban tesz fel kérdést a Bíróságnak, tekintettel többek között az e rendelet 4. cikkében szereplő egyenlő bánásmód elvére, illetve az említett irányelv 24. cikkének (2) bekezdésében szereplő elegendő források követelményére. Márpedig, mivel e két norma alkalmazási köre a szóban forgó intézkedések jellegétől függ, álláspontom szerint a Bíróság nem kerülheti el e feladat elvégzését, amennyiben hasznos választ kíván adni a kérdést előterjesztő bíróság számára.

43. Először tehát megpróbálom meghatározni azon alapellátások jellegét, amelyekben az alapügy felperesei részesülni kívánnak, és amelyek elutasításának indokai az előzetes döntéshozatal iránti kérelem alapját képezik.

1. A különleges, nem járulékalapú pénzbeli ellátások a 883/2004 rendeletre tekintettel

a) Az elméleti fogalom

44. A különleges, nem járulékalapú pénzbeli ellátások fogalmát az uniós jogban 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/EGK tanácsi rendelet⁷ vezette be, annak érdekében, hogy figyelembe vegyék a Bíróság ítélkezési gyakorlatát, amely szerint a nemzeti jogszabályok szerint nyújtott bizonyos ellátások egyidejűleg tartozhatnak a szociális biztonság és a szociális segélyezés területéhez.⁸

45. A Bíróság ítélkezési gyakorlatában kialakult fogalom tehát nem új, és meghatározása azóta állandó. A különleges, nem járulékalapú pénzbeli ellátást annak célja határozza meg. Először, az ellátásnak fel kell váltania vagy ki kell egészítenie egy társadalombiztosítási ellátást, miközben eltér attól, másodszor, gazdasági és társadalmi indokok által igazolt szociális támogatás jellegét kell mutatnia, harmadszor objektív kritériumokat rögzítő szabályozásnak kell azt meghatároznia.⁹ Ezenkívül negyedszer nem járulékalapúnak kell lennie, abban az értelemben, hogy a szóban forgó ellátás nem biztosítható közvetlenül vagy közvetve társadalombiztosítási járulékokból, hanem azt költségvetési forrásból kell fedezni,¹⁰ ötödször pedig a 883/2004 rendelet 70. cikke (2) bekezdése c) pontjának megfelelően szerepelnie kell a rendelet X. mellékletében.

46. E meghatározás közel áll a Bíróság által 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 1996. december 2-i 118/97/EK tanácsi rendelettel (HL 1997. L 28., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 3. kötet, 3. o.) módosított és naprakésszé tett változata alapján kialakított elvhez, amely szerint „az 1408/71 rendelet 10a. cikkében a társadalombiztosítási ellátások exportálhatóságára vonatkozóan előírt eltérő rendelkezéseket szigorúan kell értelmezni.

7 — HL L 136., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 2. kötet, 41. o.

8 — Lásd ebben az értelemben az 1247/92 rendelet harmadik preambulumbekendését.

9 — Lásd számos példa között: Skalka-ítélet (C-160/02, EU:C:2004:269, 25. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat), továbbá Bizottság kontra Parlament és Tanács ítélet (C-299/05, EU:C:2007:608, 55. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

10 — Lásd ebben az értelemben: Skalka-ítélet (EU:C:2004:269, 28. pont), valamint alkalmazási példaként: Jauch-ítélet (C-215/99, EU:C:2001:139, 33. pont).

[Ebből következően ez] a rendelkezés csak azokra az ellátásokra vonatkozhat, amelyek eleget tesznek az ugyanezen rendelet 4. cikkének (2a) bekezdésében meghatározott feltételeknek, azaz azokra az ellátásokra, amelyek egyaránt különlegesek és nem járulékalapúak, valamint amelyeket az említett rendelet IIa. melléklete felsorol”.¹¹

47. A 883/2004 rendelet megfelelő rendelkezései, vagyis a 3. cikk (3) bekezdése és a 70. cikk, valamint az X. melléklet nem módosíthatják ezt az értékelést.¹²

48. Következésképpen, ahogy azt Wahl főtanácsnok tökéletesen összefoglalta a Brey-ügyre vonatkozó indítványának 8. lábjegyzetében, „az ilyen [különleges, nem járulékalapú pénzbeli] ellátásnak a [883/2004 rendelet 3. cikke] (1) bekezdésében említett kockázatok valamelyikéhez képest *járulékos* jellegűnek kell lennie. Az érintett személyeknek minimum megélhetési jövedelmet kell biztosítson 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 [...]”.¹³

b) Az SGB II alapellátásai

49. Az SGB II által előírt alapellátások kiterjednek az E. Dano számára nyújtott megélhetési ellátásra, valamint a fia számára nyújtott szociális segélyre, illetve a fűtési és lakhatási költségekhez való hozzájárulásra.

50. Valamennyi fél egyetért abban, hogy ezek a 883/2004 rendelet értelmében vett különleges, nem járulékalapú pénzbeli ellátásoknak minősülnek.

51. Ha ugyanis megnézzük a jelen indítvány 45. pontjában felsorolt öt feltételt, ezek az ellátások szerepelnek a 883/2004 rendelet X. mellékletében (ötödik feltétel). Megállapítható nem járulékalapú jellegük (negyedik feltétel),¹⁴ az SGB II 7. §-ából (a jogosult meghatározása), 8. §-ából (a keresőképesség meghatározása), 9. §-ából (a rászorultság meghatározása), illetve az 1. § (1) és (3) bekezdéséből (az alapellátások funkciója és célja) pedig kitűnik, hogy azok gazdasági és társadalmi indokok által igazolt szociális támogatás jellegét mutatónak tekinthetők (második feltétel), valamint, hogy azokat a Bíróság fent hivatkozott ítélezési gyakorlata értelmében objektív kritériumokat rögzítő szabályozás határozza meg (harmadik feltétel).¹⁵

52. Az első feltétel teljesülése – vagyis az, hogy az ilyen ellátásoknak a 883/2004 rendelet 3. cikkének (1) bekezdésében kimerítően felsorolt kockázatok valamelyikéhez képest járulékos jellegűnek kell lenniük – ezzel szemben kevésbé egyértelműen állapítható meg.

53. A Bizottság szerint az alapellátások a 883/2004 rendelet 3. cikke (1) bekezdésének h) pontja értelmében vett munkanélküli-ellátások körébe tartoznak. A Bizottság szerint ugyanis olyan ellátásokról van szó, amelyek célja a munkanélküli személy megélhetésének támogatása érdekében egy olyan munkabér helyettesítése, amelyben az, noha keresőképes, nem részesül.

11 — Jauch-ítélet (EU:C:2001:139, 21. pont) és Skalka-ítélet (EU:C:2004:269, 19. pont).

12 — Lásd ebben az értelemben: Brey-ítélet (C-140/12, EU:C:2013:565, 36. pont).

13 — C-140/12, EU:C:2013:337, 8. lábjegyzet. Kiemelés tőlem.

14 — A német kormány írásbeli észrevételei szerint ezeket az ellátásokat a korábbi tevékenység gyakorlásától, illetve járulékok fizetésétől függetlenül biztosítják.

15 — Lásd a jelen indítvány 45. pontját.

54. A német kormány ezzel szemben úgy véli, hogy az SGB II által előírt alapellátás nem sorolható be a 883/2004 rendelet 3. cikkének (1) bekezdésében szereplő szociális biztonsági ágak valamelyikébe. E kormány szerint az alapellátások rendszere nem a munkanélküliség kockázatához kapcsolódik, hanem olyan személyeknek biztosít ellátásokat, akik bár keresőképeseek, de rászorultak. Ez azonban nem zárja ki, hogy ezeket az ellátásokat a különleges, nem járulékalapú pénzbeli ellátások körébe soroljuk.¹⁶

55. Elfogadom a német kormány előadását, amely szerint az SGB II által kialakított rendszer két korábbi szabályozás (egyrészt a munkanélküli segély, másrészt pedig a szociális segély) egyesítéséből ered, és hogy az a keresőképese személyeket és családtagjaikat célozza.

56. Arra is rámutatok, hogy a német kormány kiemeli, hogy az SGB II mellett továbbra is létezik egy másik szociális támogatási rendszer, mégpedig az SGB XII-ben meghatározott szűk értelemben vett szociális segély.

57. E megfontolásokból az következik, hogy az SGB II által bevezetett szabályozás (amely két korábbi rendszer egyesítéséből ered, amelyek egyike kizárólag a munkanélküli segélyezésre vonatkozott) vegyes jellege, az SGB II-től eltérő szociális támogatási rendszer fenntartása, valamint az alapján, hogy az alapellátás szerepel a 883/2004 rendelet X. mellékletében, magam is úgy vélem, hogy e rendszer különleges, nem járulékalapú pénzbeli ellátásnak minősül.

2. Szociális segítségnyújtás a 2004/38 irányelvre tekintettel

a) Elméleti fogalom: a 883/2004 rendelettől való függetlenség

58. Az, hogy valamely ellátás nem minősül a 883/2004 rendeletre tekintettel szociális támogatásnak, nem jelenti azt, hogy nem tartozhat a 2004/38 irányelv értelmében vett szociális segítségnyújtás rendszeréhez.

59. Egyébként éppen az a lehetőség képezte a Brey-ügy¹⁷ lényegét, hogy a 883/2004 rendelet értelmében vett különleges, nem járulékalapú pénzbeli ellátás a 2004/38 irányelv értelmében vett „szociális segítségnyújtás” fogalma alá is tartozhat.

60. Wahl főtanácsnok, megvizsgálva a két jogi aktus által követett célokat (az első lényegileg a szociális biztonságra vonatkozik, míg a második átfogóan a mozgási szabadságokra, a megkülönböztetésmentességre és az uniós polgárságra) arra a következtetésre jutott, hogy a „szociális segítségnyújtás” fogalma lehet eltérő a két szövegben.¹⁸

61. A Bíróság követte ezt a megközelítést, úgy véelve, hogy „a »szociális segítségnyújtási rendszer« 2004/38 irányelv 7. cikke (1) bekezdésének b) pontjában szereplő fogalma [...] nem korlátozható a szociális segítségnyújtási ellátásokra, amelyek, a 883/2004 rendelet 3. cikke (5) bekezdésének a) pontja értelmében, nem tartoznak e rendelet hatálya alá”.¹⁹

16 — Kissé paradox módon a német kormány azt állapítja meg, hogy bár az alapellátásokat a munkanélküli személyek számára lehet nyújtani, és így azok a 883/2004 rendelet 3. cikkének (1) bekezdésében hivatkozott szociális biztonságról szóló jogszabályok sajátosságait mutatják, valójában e rendelet 3. cikke (3) bekezdésének értelmében vett különleges, nem járulékalapú pénzbeli ellátásokról van szó.

17 — Brey-ítélet (EU:C:2013:565).

18 — Wahl főtanácsnok Brey-ügyre vonatkozó indítványa (EU:C:2013:337, 56. pont).

19 — Brey-ítélet (EU:C:2013:565, 58. pont).

62. Ellenkezőleg, álláspontja szerint a 2004/38 irányelv 7. cikke (1) bekezdésének b) pontjában szereplő „szociális segítségnyújtási rendszer” fogalmát az e rendelkezés által megvalósítani kívánt célkitűzés, nem pedig formális szempontok alapján kell meghatározni.²⁰ Azt tehát úgy kell értelmezni, hogy „az az állami hatóságok által nemzeti, regionális vagy helyi szinten felállított támogatási rendszerek összességére vonatkozik, amelyekhez olyan egyén folyamodhat, aki nem rendelkezik a saját maga és családtagjai eltartásához elegendő forrásokkal, és e ténynél fogva tartózkodási ideje alatt terhet jelenthet a fogadó tagállam költségvetésére, ami az adott tagállam által nyújtható támogatások általános szintjére is hatással lehet”.²¹

63. A Vatsouras és Koupatantze ítéletből²² azonban az következik, hogy az olyan pénzbeli ellátások, amelyek célja – a nemzeti jogalkotó általi minősítésétől függetlenül – a munkaerőpiacra való belépés megkönnyítése, ezzel szemben nem tekinthetők a 2004/38 irányelv 24. cikke (2) bekezdésének értelmében vett „szociális segítségnyújtási ellátásoknak”.

64. E pontosítás álláspontom szerint fontos, mivel Ruiz-Jarabo Colomer főtanácsnok indítványában teljesen ellentétes véleményt fejtett ki, amely szerint „létezhetnek olyan, a 2004/38 irányelv 24. cikke (2) bekezdésében említett »szociális segítség« jellegű intézkedések, amelyek a munkaerőpiacra való belépést ösztönzik”.²³

b) Az SGB II alapellátásai

65. A Vatsouras és Koupatantze ítélet²⁴ 43. pontjában a Bíróság azt a feltevést fogalmazta meg, amely szerint az SGB II. 7. §-ának (1) bekezdésében szereplő feltétel, amelynek értelmében az érintettnek keresőképesnek kell lennie ahhoz, hogy részesülhessen az SGB II alapellátásaiból, arra utaló ténykörülmény lehet, hogy az ellátás célja az álláshoz jutás megkönnyítése.

66. Ha ez lenne a helyzet, a jelen indítvány 63. pontjában hivatkozott pontosításra figyelemmel az SGB II alapellátásai nem lennének a 2004/38 irányelv értelmében vett szociális segítségnyújtási ellátásoknak tekinthetők.

67. Mindazonáltal nem vagyok biztos abban, hogy a keresőtevékenység folytatására való képességet kell egyedül meghatározónak tekinteni az ellátások ezen irányelvre tekintettel történő minősítése szempontjából.

68. A Bíróság által a Brey ítéletben elfogadott módszertani kritérium szerint ugyanis a 2004/38 irányelv 7. cikke (1) bekezdésének b) pontjában szereplő „szociális segítségnyújtási rendszer” fogalmát az e rendelkezés által megvalósítani kívánt *célkitűzés, nem pedig formális szempontok alapján* kell meghatározni.²⁵

69. E tekintetben, bár az SGB I 19a. §-a azt írja elő, hogy az álláskereső az alapellátáshoz való jog alapján mind a megélhetési költségeket fedező ellátásokra, mind pedig a munkába állást segítő ellátásokra igényt tarthatnak, az SGB II „Az álláskereső alapellátásának funkciója és célja” című 1. §-ának az (1) bekezdése kiemeli, hogy „az álláskereső alapellátásának célja az, hogy lehetővé tegye kedvezményezettjei számára az emberi méltóságnak megfelelő életet”.

20 — Uo. (60. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

21 — Uo. (61. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

22 — EU:C:2009:344, 45. pont.

23 — A Vatsouras és Koupatantze ügyre vonatkozó indítvány (C-22/08 és C-23/08, EU:C:2009:150, 57. pont).

24 — EU:C:2009:344.

25 — EU:C:2013:565, 60. pont.

70. Az SGB II 1. §-ának (3) bekezdése is emlékeztet arra, hogy az álláskeresők alapellátása magában foglalja a nélkülözés kiküszöbölését vagy mérséklését célzó ellátásokat, különösen a munkába állás elősegítése révén, valamint a megélhetési költségeket fedező ellátásokat.

71. Ezenkívül az SGB II 19. §-a szerint a szóban forgó ellátások kiterjednek „az alapszükségletekre, a kiegészítő szükségletekre, valamint a lakhatási és fűtési szükségletekre”. A munkába állást segítő ellátásokat, amelyekről az álláskeresők alapellátása kapcsán szó van, ezzel szemben lényegileg a szociális törvénykönyv III. könyve (Sozialgesetzbuch Drittes Buch) írja le. Márpedig a kérdést előterjesztő bíróság szerint e rendelkezések nem képezik a jelen jogvita tárgyát, mivel az alapügy felpereseinek kérelmei nem érintik a munkába állást segítő ellátásokat.

72. Az alapügyben szereplő alapellátások tehát álláspontom szerint megfelelnek a 2004/38 irányelv értelmében vett „szociális segítségnyújtási rendszer” Bíróság által a Brey ítéletben elfogadott meghatározásának, vagyis azok állami hatóságok által felállított támogatási rendszert jelentenek, amelyhez olyan egyén folyamodhat, aki nem rendelkezik a saját maga és családtagjai eltartásához elegendő forrásokkal, és e ténynél fogva tartózkodási ideje alatt terhet jelenthet a fogadó tagállam költségvetésére, ami az adott tagállam által nyújtható támogatások általános szintjére is hatással lehet.²⁶

3. Az alapellátások jellegére vonatkozó közbenső következtetés

73. Ezen előzetes elemzés eredményeként arra a következtetésre jutok, hogy az alapellátások egyrészt a 883/2004 rendelet értelmében vett különleges, nem járulékalapú pénzbeli ellátásokat jelentenek, másrészt pedig a 2004/38 irányelv értelmében vett szociális segítségnyújtási ellátásokat.

74. Ha a Bíróság ezzel szemben úgy tekintené, hogy az alapellátások a 883/2004 rendelet értelmében vett „szociális támogatást” jelentenek, ezáltal elutasítva a különleges, nem járulékalapú pénzbeli ellátáskénti minősítést, akkor haszontalan lenne az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdés megválaszolása. E kérdés ugyanis csak e rendelet 4. cikkének a különleges, nem járulékalapú pénzbeli ellátásokra való alkalmazhatóságára vonatkozik. Ezenkívül, a válasz már csak azért is haszontalan lenne, mert az említett rendelet 3. cikkének (5) bekezdése kifejezetten kizárja a szociális támogatásokat a rendelet alkalmazási köréből.

B – Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésről

75. Első kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság azt kérdezi, hogy a 883/2004 rendelet 4. cikke alkalmazandó-e az e rendelet 3. cikke (3) bekezdésének, illetve 70. cikkének értelmében vett különleges, nem járulékalapú pénzbeli ellátásokra.

76. Az említett rendelet 3. cikke határozza meg annak tárgyi hatályát. A (3) bekezdése kifejezetten kiemeli, hogy a rendeletet „ugyancsak alkalmazni kell a 70. cikk alá tartozó különleges, nem járulékalapú pénzbeli ellátásokra”.

77. A 70. cikk négy bekezdésből áll. Az (1) bekezdés határozza meg az említett cikk hatályát, meghatározást nyújtva a különleges, nem járulékalapú pénzbeli ellátásokra. A (2) bekezdés pontosítja a meghatározást, felsorolva a megkövetelt alkotóelemeket. A (4) bekezdés rögzíti azt az elvet, amely szerint ezek az ellátások kizárólag az érintett személy lakóhelye szerinti tagállamban nyújthatók, az ilyen tagállam jogszabályainak megfelelően. A (3) bekezdés kimondja, hogy „[a] 7. cikk és e cím más fejezetei nem vonatkoznak az e cikk (2) bekezdésében említett ellátásokra”.

26 — Lásd ebben az értelemben: Brey-ítélet (EU:C:2013:565, 61. pont).

78. A 883/2004 rendelet 3. cikkének (3) bekezdéséből és 70. cikkének (3) bekezdéséből tehát vitathatatlanul kitűnik, hogy ugyanezen rendelet 4. cikke alkalmazandó a különleges, nem járulékalapú pénzbeli ellátásokra.

79. A 883/2004 rendelet 3. cikkének (3) bekezdése ugyanis kifejezetten és kivételt nem engedve úgy rendelkezik, hogy e rendeletet alkalmazni kell a 70. cikk alá tartozó különleges, nem járulékalapú pénzbeli ellátásokra. Márpedig bár e cikk kivétel útján kizárja az említett rendelet egyes rendelkezéseinek alkalmazását ugyanezen ellátásokra, a 4. cikk nem szerepel e rendelkezések között.

80. Ez az értelmezés ezenkívül megfelel a jogalkotónak az 1247/92 rendelet hetedik preambulumbekzdésében kifejtett szándékának; e rendelet, ahogy fentebb kifejtettem, annak érdekében módosította az 1408/71 rendeletet, hogy beillessze a különleges, nem járulékalapú pénzbeli ellátásokra vonatkozó rendelkezéseket.

81. E preambulumbekzdés szerint az egyidejűleg a szociális biztonság és a szociális segélyezés területéhez tartozó ellátásokat, vagyis a különleges, nem járulékalapú pénzbeli ellátásokat „kizárólag az érintett személy vagy családtagjai lakóhelye szerinti ország jogszabályaival összhangban kell nyújtani [...] az állampolgárság alapján történő megkülönböztetés mellőzésével”.²⁷

82. Ebből következően nem csak a 883/2004 rendelet szövegével, de a jogalkotó szándékával is ellentétes lenne, ha kizárnánk az említett rendelet 4. cikkében szereplő egyenlő bánásmód elve alól a különleges, nem járulékalapú pénzbeli ellátásokat.

83. Mivel, az említett rendelet 4. cikkének megfogalmazását átvéve, az semmilyen „eltérő rendelkezést” nem tartalmaz, úgy vélem, hogy főszabály szerint „az e rendelet hatálya alá tartozó személyeket bármely tagállam jogszabályai szerint ugyanolyan [különleges, nem járulékalapú pénzbeli ellátások] illetik meg, és ugyanolyan kötelezettségek terhelik, mint az adott tagállam állampolgárait”.

84. Azt javaslom tehát a Bíróságnak, hogy a kérdést előterjesztő bíróság által feltett első kérdésre azt a választ adja, hogy a 883/2004 rendelet 4. cikkének személyi hatálya kiterjed azokra a személyekre, akik a 883/2004 rendelet 3. cikkének (3) bekezdése és 70. cikke értelmében vett különleges, nem járulékalapú pénzbeli ellátást kívánnak igénybe venni.

85. Ugyanakkor előre jelzem, hogy e megállapítás nem jelenti szükségképpen azt, hogy az alapeljárásban hivatkozott hátrányos megkülönböztetés ellentétes a 883/2004 rendelet 4. cikke által előírt egyenlő bánásmód elvével.

86. E megfontolás áll a kérdést előterjesztő bíróság által feltett második és harmadik kérdés középpontjában. Ezért ezeket együttesen vizsgálom.

27 — Kiemelés tőlem.

C – Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második és harmadik kérdésről

1. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második és harmadik kérdés tárgya és az alkalmazandó szabályok

87. Előzetes döntéshozatalra előterjesztett második és harmadik kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegileg azt kérdezi, hogy az uniós joggal ellentétes-e az olyan nemzeti szabályozás, amely szerint egy másik tagállam gazdaságilag nem aktív állampolgárait teljesen vagy részben kizárják bizonyos, a 883/2004 rendelet értelmében vett különleges, nem járulékalapú pénzügyi ellátásokban való részesülésből, noha ezeket biztosítani kell az érintett tagállam azonos helyzetben lévő állampolgárai részére.

88. A 883/2004 rendelet 4. cikkében rögzített egyenlő bánásmód elvén kívül a kérdést előterjesztő bíróság hivatkozik az EUMSZ 18. cikkre, az EUMSZ 20. cikk (2) bekezdésének a) pontjára és második albekezdésére, valamint a 2004/38 irányelv 24. cikkének (2) bekezdésére is.

89. Az EUMSZ 18. cikk „[a] Szerződések alkalmazási körében és az azokban foglalt különös rendelkezések sérelme nélkül” tiltja az állampolgárság alapján történő bármely megkülönböztetést. Az EUMSZ 20. cikk (2) bekezdésének második albekezdése kifejezette kimondja, hogy az e cikk által az uniós polgárok számára biztosított jogok „a Szerződésekben és a végrehajtásukra elfogadott intézkedésekben megállapított feltételekkel és korlátozásokkal” gyakorolhatók. Ehhez hozzáteszem, hogy az EUMSZ 21. cikk (1) bekezdése az uniós polgároknak a tagállamok területén való szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz fűződő jogát „a Szerződésekben és a végrehajtásukra hozott intézkedésekben megállapított korlátozások és feltételek” tiszteletben tartásához köti.

90. Márpedig a 883/2004 rendelet és a 2004/38 irányelv ilyen, a Szerződések végrehajtása során vagy az alkalmazásuk biztosítása érdekében elfogadott feltételeket és korlátozásokat jelentenek.²⁸

91. Következésképpen álláspontom szerint kizárólag ezek azok a jogi aktusok, amelyek a második és harmadik kérdésre adandó válasz szempontjából hasznosak, azzal, hogy álláspontom szerint az említett irányelv 24. cikkének (2) bekezdése nem releváns a kérdést előterjesztő bíróság által előterjesztett jelen ügyben.

92. Az iratokból ugyanis az tűnik ki, hogy az alapügy felperese nem azért utazott be Németországba, hogy munkát keressen, és nem próbál ott állást találni. Márpedig a 2004/38 irányelv 24. cikkének (2) bekezdése azt teszi lehetővé a tagállamok számára, hogy ne biztosítsanak szociális segítségnyújtási ellátásra való jogosultságot „a munkavállalókon, önálló vállalkozókon, e jogállásukat megtartó személyeken és családtagjaikon kívüli” személyeknek, a tartózkodás első három hónapjában, vagy az álláskereső ezen időszakot meghaladó időszakában.²⁹ E. Dano több mint három hónapja van Németországban, nem keres munkát, és nem azért utazott be ebbe az országba, hogy munkát találjon, ezért nem tartozik e rendelkezés személyi hatálya alá. Ezzel szemben helyzetére vonatkozik a 2004/38 irányelv 7. cikke (1) bekezdésének b) pontja, amely az ahhoz elegendő források meglétének előírására vonatkozik, hogy ne jelentsen indokolatlan terhet a fogadó tagállam szociális segítségnyújtási rendszerére.

28 — Lásd ebben az értelemben az EUMSZ 21. cikk és a 2004/38 irányelv 7. cikke (1) bekezdésének b) pontja kapcsán: Brey-ítélet (EU:C:2013:565, 46. és 47. pont).

29 — A 2004/38 irányelv 24. cikkének (2) bekezdése ezen irányelv 14. cikke (4) bekezdésének b) pontjára utal, amely szerint az uniós polgár és családtagjai nem utasíthatók ki (az említett irányelv VI. fejezetében szereplő, a tartózkodási jog közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi okokból való korlátozásait kivéve), amennyiben az uniós polgár álláskereső végett utazott be a fogadó tagállam területére, mindaddig, amíg bizonyítani tudja, hogy állást keres, és tényleges esélye van a foglalkoztatásra.

2. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második és harmadik kérdés terjedelme a Bíróság ítélkezési gyakorlatára tekintettel

a) Az egyenlő bánásmód elve terjedelme szűkítésének lehetősége

93. A szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogokkal élő uniós polgárok és a fogadó tagállam állampolgárai közötti esetleges eltérő bánásmód a 2004/38 irányelv elkerülhetetlen következménye.

94. Ahogy arra Wahl főtanácsnok a Brey-ügyre vonatkozó indítványának 38. pontjában rámutatott, „[m]íg az irányelv átfogó célja a valamennyi uniós polgár szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogának egyszerűsítése és megerősítése, [ezen irányelv] 7. cikk[e] (1) bekezdése b) pontjának konkrét célja annak biztosítása, hogy a tartózkodási jogokkal élő személyek ne jelentsenek a fogadó állam szociális segítségnyújtási rendszerére indokolatlan terhet a tartózkodás egy kezdeti időszakában. *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.*”³⁰

95. A Bíróság egyetért Wahl főtanácsnok elemzésével. Ítélete³¹ 57. pontjában ugyanis úgy ítéli meg, hogy „míg a 883/2004 rendelet annak biztosítását célozza, hogy azok az uniós polgárok, akik éltek a munkavállalók szabad mozgásához való joggal, megtartsák bizonyos, a származás szerinti tagállamuk által nyújtott szociális biztonsági ellátáshoz való jogukat, a 2004/38 irányelv lehetővé teszi a fogadó tagállam számára, hogy az olyan uniós polgárookra nézve, akik nem vagy már nem rendelkeznek munkavállaló jogállással, jogszerű korlátozásokat állapítson meg a szociális ellátások vonatkozásában, annak érdekében, hogy e személyek ne jelentsenek indokolatlan terhet a fogadó tagállam szociális segítségnyújtási rendszerére.”

96. Ezzel összefüggésben az uniós jogalkotó által a 2004/38 irányelv 7. cikkében az egyrészt az elegendő források követelménye mint a tartózkodás feltétele, másrészt pedig azon törekvés között kialakított kapcsolat, hogy ne jelentsenek terhet a tagállamok szociális segítségnyújtási rendszerére, szükségszerűen az eltérő bánásmód lehetőségéhez vezet a fogadó tagállam állampolgárai és az egyéb uniós polgárok között a szociális segítségnyújtási ellátások biztosítása terén.

97. A jelen ügy középpontjában álló kérdés tehát véleményem szerint az azon más tagállambeli állampolgárok szociális segítségnyújtásban való részesülésből történő általános kizárásának jogszerűsége a 2004/38 irányelv és az arányosság elvére tekintettel, akik a fogadó tagállam területére az SGB XII 23. §-ának (3) bekezdésében szereplő megfogalmazással „csak a szociális segély elnyerése céljából [utaztak be, illetve] akik kizárólag munkakeresés céljából rendelkeznek tartózkodási joggal”.

b) Kísérlet a Bíróság fennálló ítélkezési gyakorlatának szintetizálására

98. Amikor a Brey-ügyben hasonló problémával szembesült – az ügyben szereplő nemzeti szabályozás a szociális segítségnyújtási ellátások biztosítását a tagállam területén történő jogszerű tartózkodáshoz kötötte –, Wahl főtanácsnok kategorikusnak mutatkozott, megállapítva, hogy „[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 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”.³²

30 — EU:C:2013:337. Kiemelés tőlem.

31 — Brey-ítélet (EU:C:2013:565).

32 — EU:C:2013:337, 81. pont.

99. Meg kell állapítani, hogy a Bíróság a 2004/38 irányelv ezen értelmezését követi, amikor a Brey-ítélet³³ 77. pontjában úgy dönt, hogy „más tagállamok gazdaságilag inaktív állampolgárainak a fogadó tagállam általi ilyen automatikus kizárása egy adott szociális ellátás nyújtása alól [...] nem teszi lehetővé a fogadó tagállam illetékes hatóságai számára, hogy amennyiben az érintett pénzügyi forrásai nem érik el az ezen ellátás nyújtása tekintetében meghatározott referenciaösszeget, a többek között ezen irányelv 7. cikke (1) bekezdésének b) pontjából és 8. cikkének (4) bekezdéséből, valamint az arányosság elvéből eredő követelményeknek megfelelően átfogóan értékeljék azt a terhet, amelyet ezen ellátás nyújtása konkrétan jelentene a szociális segítségnyújtási rendszer egészére az érintett helyzetét jellemző személyes körülmények fényében”.

100. Az a következtetés, amelyre a Brey ítélet jut, illeszkedik a Bíróság szociális segítségnyújtási ellátásokkal kapcsolatos kérdésekre vonatkozó ítélkezési gyakorlatába.

101. A Grzelczyk-ítéletben³⁴ a Bíróság többek között azt mondta ki, hogy az EK 6. cikkel és az EK 8. cikkel (azóta EUMSZ 18. cikk és EUMSZ 20. cikk) ellentétes, hogy egy nem járulékalapú rendszer szociális ellátásában való részesülés az olyan tagállami állampolgárok esetén, akik nem annak a fogadó tagállamnak az állampolgárai, amelynek területén jogszerűen tartózkodnak, attól a feltételtől függ, hogy ez utóbbiak a munkavállalók szabad mozgásáról szóló rendelet hatálya alá tartoznak-e, míg a fogadó tagállam állampolgáraival szemben ilyen feltételt nem alkalmaznak.

102. Ennek az ítélkezési gyakorlatnak a legszélső elágazása kétségtől a Trojani-ítéletben³⁵ jelenik meg, ahol a Bíróság, miután megállapította, hogy azt az uniós polgárt, akit a fogadó tagállamban az EUMSZ 45., EUMSZ 49. és az EUMSZ 56. cikk alapján nem illet meg tartózkodási jog, az EUMSZ 20. cikk (1) bekezdése közvetlen alkalmazásával, pusztán uniós polgársága alapján illeti meg a tartózkodási jog, ehhez hozzátette, hogy „amennyiben megállapítást nyer, hogy az alapügy felperesével azonos helyzetben lévő személyek rendelkeznek tartózkodási engedéllyel, ezek a személyek hivatkozhatnak az [EUMSZ 18.] cikkre abból a célból, hogy [...] a szociális biztonsági rendszer által biztosított ellátásban részesüljenek”.

c) Az ítélkezési gyakorlat, és a jelen ügy, valamint a 2004/38 irányelv céljának és szövegének összevetése

103. Össze kell vetnem a Bíróság ítélkezési gyakorlatát, és a jelen ügyet, valamint a 2004/38 irányelv célját és szövegét.³⁶

104. A nem munkavállaló vagy önálló vállalkozó uniós polgárok három hónapot meghaladó időtartamú tartózkodáshoz való jogát a 2004/38 irányelv kifejezetten annak a kettős feltételnek rendeli alá, hogy azok elegendő forrásokkal rendelkeznek önmaguk és családtagjaik számára ahhoz, hogy ne jelentsenek terhet a fogadó tagállam szociális segítségnyújtási rendszerére tartózkodásuk időtartama alatt, és a fogadó tagállamban teljes körű egészségbiztosítással rendelkeznek.³⁷

33 — EU:C:2013:565.

34 — C-184/99, EU:C:2001:458, 46. pont.

35 — C-456/02, EU:C:2004:488, 46. pont. Bár az ítéletet a 2004/38 irányelv elfogadását követően hozták, az ügy tényállása és az előzetes döntéshozatal iránti kérelem sokkal korábbi volt annál.

36 — A jogtudomány szintén vizsgálta e kérdést. A Bíróság EUMSZ 18. cikkre és EUMSZ 21. cikkre, valamint a 2004/38 irányelvre vonatkozó ítélkezési gyakorlatát illetően O. Golyner többek között a következőket írta: „[t]he peculiar consequence of this line of reasoning is that once the construct of lawful residence becomes disjointed from the requirement to meet the conditions to which the right of residence is subject, the conditional nature of the right to residence under Art. [21 TFEU] becomes neutralised by the right to equal treatment under Art. [18 TFEU]. As a result, the coherence of the concept of the right to free movement and residence in Community law is called into question. The Court’s generous interpretation of the right to equal treatment for Union citizens lawfully resident in the territory of another Member State seems to be in conflict with the conditional nature of the right to free movement and residence under Art.[21 TFEU]” [Golyner, O., „Jobseekers’ rights in the European Union: challenges of changing the paradigm of social solidarity”, *European Law Review*, 2005, 30 (1), 111–122. o., különösen 120. o.]

37 — A 2004/38 irányelv 7. cikke (1) bekezdésének b) pontja.

105. Amennyiben nem kérdőjelezzük meg az EUMSZ 18. cikkre, az EUMSZ 20. cikkre és az EUMSZ 21. cikkre tekintettel az említett irányelv érvényességét, akkor álláspontom szerint jogszerű, hogy valamely tagállam megtagadhatja a szociális segítségnyújtási ellátások olyan polgárok számára való biztosítását, akik mozgási szabadságukat kizárólag abból a célból gyakorolták, hogy szociális segélyben részesüljenek valamely másik tagállamban, noha nem rendelkeznek elegendő forrással ahhoz, hogy három hónapot meghaladó időtartamú tartózkodáshoz való jog illesse meg őket.

106. Ha megtagadnánk a tagállamoktól e jogot, annak az lenne a következménye, hogy az olyan tagállami állampolgár, aki valamely másik tagállam területére érkezésekor nem rendelkezik elegendő forrással szükségletei kielégítéséhez, *automatikusan* és *de facto* rendelkezne ilyenekkel, egy olyan különleges, nem járulékalapú pénzbeli ellátás nyújtása folytán, amelynek célja a kedvezményezett megélhetési költségeinek fedezése, lehetővé téve számára az emberi méltóságnak megfelelő életet.

107. A két másodlagos jogi norma, vagyis a 883/2004 rendelet és a 2004/38 irányelv együttes alkalmazása, ha azokat úgy értelmeznénk, hogy megakadályozzák a fogadó tagállamtól eltérő tagállamok állampolgárainak általános kizárását egy ilyen típusú szociális segítségnyújtási ellátásban való részesülésből, a jogalkotó említett irányelvben kinyilvánított szándékának semmissé tételét eredményezné.

108. Az irányelv (10) preambulumbekzdése szerint ugyanis a tartózkodási jogukkal élő személyek nem jelenthetnek a fogadó állam szociális segítségnyújtási rendszerére indokolatlan terhet, aminek eredményeként „az uniós polgárok és családtagjaik három hónapnál hosszabb tartózkodáshoz való jogát feltételekhez kell kötni”. A (21) preambulumbekzdés szerint ebből következően annak eldöntését „a fogadó tagállamra kell bízni, hogy a tartózkodás első három hónapjában, vagy álláskereső esetén hosszabb időszakban biztosít-e szociális segítségnyújtási ellátásokat azoknak az uniós polgároknak, akik nem munkavállalók vagy önálló vállalkozók, vagy nem ilyen jogállást tartanak fenn, vagy ezek családtagjai”.

109. Ehhez hozzáteszem, hogy bár a 2004/38 irányelv 14. cikkének (1) bekezdése mindaddig biztosítja az uniós polgárok és családtagjaik számára a tartózkodás jogát az első három hónapban,³⁸ „amíg nem jelentenek indokolatlan terhet a fogadó tagállam szociális segítségnyújtási rendszerére”, a 7. cikk (1) bekezdésének b) pontja azt írja elő azon uniós polgár számára, aki már gyakorolta mozgási szabadságát és a fogadó tagállam területén három hónapot meghaladóan kíván tartózkodni, hogy elegendő forrásokkal rendelkezzen ahhoz, hogy ne jelentsen terhet a fogadó tagállam szociális segítségnyújtási rendszerére, anélkül hogy e tehernek „indokolatlannak” kellene lennie.

110. A 2004/38 irányelv (16) preambulumbekzdése, amely egyértelművé teszi a tartózkodás fenntartásához elegendő források feltétele mögötti elgondolást, egyébként az „indokolatlan terhet” kifejezést a „tartózkodási jog kedvezményezettjei” összességéhez kapcsolja. Az utóbbiakat tehát együttesen fogja fel.

111. E tekintetben osztom Wahl főtanácsnok véleményét, aki megállapítja, hogy „[a] szociális segítségnyújtás iránti puszta kérelem *önmagában* nem eredményezhet indokolatlan terhet a fogadó tagállam szociális segítségnyújtási rendszerére, de okozhatja a tartózkodási jog elvesztését”.³⁹ Nehezen képzelhető el ugyanis, hogy az *egyetlen* kérelmezőnek nyújtott segély elviselhetetlen lehet a tagállam számára, legyen az bármilyen kicsi. A jogalkotó tehát szükségképpen valamennyi egyéni kérelem esetleges összesített következményét tartotta szem előtt, amikor lehetővé tette a tagállamok számára, hogy előírják *minden egyes* tartózkodási engedélyt kérő számára, hogy az állampolgársága szerintitől eltérő tagállam területén három hónapot meghaladó tartózkodás céljából bizonyítsa, hogy elegendő forrással és teljes körű egészségbiztosítással rendelkezik.

38 — A 2004/38 irányelv 14. cikkének (1) bekezdése ugyanis a három hónapig tartó tartózkodáshoz való jogot szabályozó 6. cikkre utal vissza.

39 — EU:C:2013:337, 81. pont, kiemelés Wahl főtanácsnoktól.

112. Ebből következően bizonyos nehézséget jelent számomra e megfontolások összeegyeztetése azzal a Brey-ügyre vonatkozó indítvány azonos pontjában kifejtett elgondolással, amely szerint „[a 2004/38 irányelvvel] 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”.

113. Ez az okfejtés ugyanis véleményem szerint zsákutcába vezethet. A 2004/38 irányelv a tartózkodási jogot az elegendő források, illetve a teljes körű egészségbiztosítás meglétének kettős objektív feltételéhez köti. Két lehetőség képzelhető el: az uniós polgár vagy rendelkezik elegendő forrással, és így az általa megválasztott tagállam területén tartózkodhat, és éppen a rendelkezésére álló elegendő forrás miatt nem lesz szüksége arra, hogy igénybe vegye a létminimum biztosítását célzó szociális segítségnyújtási ellátásokat, vagy pedig nem rendelkezik elegendő forrással, és elméletileg megfelel az ilyen típusú szociális segítségnyújtási ellátásokban való részesülés feltételeinek, azonban a 2004/38 irányelv 7. cikke (1) bekezdésének b) pontjára tekintettel nem tartózkodhat az állampolgársága szerintitől eltérő tagállamban. A tagállamok megakadályozása abban, hogy kizárják az ilyen típusú helyzeteket a szociális segítségnyújtásban való részesülés köréből, azt eredményezi, hogy az elegendő források feltétele mesterségesen teljesül annak az uniós polgárnak az esetében, aki kizárólag annak érdekében költözik el, hogy megkapja a szociális segílyt az állampolgársága szerintitől eltérő tagállamban.

114. A 883/2004 rendeletnek és a 2004/38 irányelvnek a Bíróság ítélkezési gyakorlatát⁴⁰ követő értelmezése emellett véleményem szerint paradox helyzethez is vezethet az ezen irányelv 24. cikkének (2) bekezdésére tekintettel.

115. Bár az említett irányelv 24. cikkének (1) bekezdése rögzíti az egyenlő bánásmód elvét, a (2) bekezdés eltér ettől, amennyiben kifejezetten engedélyezi a fogadó tagállam számára, hogy megtagadja a szociális segítségnyújtási ellátásokra való jogosultságot az álláskeresőktől.

116. Következésképpen, ha a Bíróság úgy tekintené, hogy az alapeljárásban szereplőhöz hasonló szabályozás ellentétes az uniós joggal, az olyan helyzetet eredményezne, amelyben az a tagállami állampolgár, aki uniós polgárként a szabad mozgáshoz való jogát a fogadó tagállam munkaerőpiacába történő integráció szándéka nélkül gyakorolta, kedvezőbb helyzetben lenne, mint az a tagállami állampolgár, aki származási országát annak érdekében hagyta el, hogy állást keressen egy másik tagállamban. A második esetben ugyanis a 2004/38 irányelv 24. cikke (2) bekezdésének megfelelően elfogadott szabályozás alapján meg lehetne tagadni a szociális segítségnyújtási ellátás biztosítását, míg az első esetben erre csak a személyes körülményei alapos vizsgálata alapján kerülhetne sor.⁴¹

117. Ezeket a 2004/38 irányelv által kialakított rendszer koherenciájával kapcsolatos gondolatokat azon elgondolás felidézésével zárom, amely szerint valamely szociális segítségnyújtási ellátás biztosítása szükségképpen a szociális segítségnyújtási rendszert terheli. Ez következik abból a meghatározásból ugyanis, amelyet a Bíróság a szociális segítségnyújtási rendszer vonatkozásában elfogadott, és úgy értelmezte azt, hogy az „az állami hatóságok által nemzeti, regionális vagy helyi szinten felállított támogatási rendszerek összességére vonatkozik, amelyekhez olyan egyén folyamodhat, aki nem rendelkezik a saját maga és családtagjai eltartásához elegendő forrásokkal, és *e ténynél fogva* tartózkodási ideje alatt terhet jelenthet a fogadó tagállam költségvetésére, ami az adott tagállam által nyújtható támogatások általános szintjére is hatással lehet”.⁴²

40 — Ez a 2004/38 irányelv elfogadásánál lényegileg korábbi.

41 — A 2004/38 irányelv 24. cikkének (2) bekezdése és a Bíróság ítélkezési gyakorlata (különösen a Collins ítélet [C-138/02, EU:C:2004:172]) közötti kapcsolatot illetően O. Golynger a következőket írja: „[t]he above provision is not in tune with the ruling in Collins and shows that the generous interpretation by the Court of Justice of the consequences of Union citizenship for social solidarity in general and the rights of jobseekers in particular *does not accord with what the Member States assumed when they signed the Maastricht Treaty*” (O. Golynger, i. m., 119. o.; kiemelés tőlem).

42 — Brey-ítélet (EU:C:2013:565, 61. pont). Kiemelés tőlem.

118. E megfontolásokra figyelemmel az olyan, az alapeljárásban szereplőhöz hasonló tagállami szabályozás, amely kizárja a 883/2004 rendelet értelmében vett (egyébként a 2004/38 irányelv értelmében vett szociális segítségnyújtási ellátásnak minősülő) különleges, nem járulékalapú pénzbeli ellátásokban való részesülésből azokat a személyeket, akik kizárólag az ezen intézkedésből való részesülés, illetve álláskeresés céljából lépnek e tagállam területére, álláspontom szerint nem ellentétes sem a 883/2004 rendelet 4. cikkével, sem a 2004/38 irányelv által kialakított rendszerrel.

119. Ellenkezőleg, a 2004/38 irányelv 7. cikke (1) bekezdésének b) pontjában előírtaknak megfelelően lehetővé teszi annak elkerülését, hogy valamely uniós polgár „terhet jelentsen a szociális segítségnyújtási rendszerre”, amennyiben nem rendelkezik elegendő forrással ahhoz, hogy saját eszközeivel biztosítsa szükségletei kielégítését.

3. Lehet-e különbséget tenni a Brey-ügy és az alapügy között?

120. A jelen ügyben a viták középpontjában a Brey-ítélet következményei állnak. A fenti megfontolásokra figyelemmel nem kellene-e különbséget tenni a két ügy között?

121. A Brey-ügyben az osztrák törvény a szociális segítségnyújtási ellátás biztosítását a tartózkodás jogszerűségétől tette függővé, ami, ahogy arra már emlékeztem, azt követeli meg, hogy az első három hónap után az érintett vagy munkavállaló vagy önálló vállalkozó legyen a fogadó tagállamban, vagy pedig elegendő forrásokkal rendelkezzen ahhoz, hogy ne jelentsen indokolatlan terhet a fogadó tagállam szociális segítségnyújtási rendszerére tartózkodásának időtartama alatt, és rendelkezzen a fogadó tagállamban teljes körű egészségbiztosítással.⁴³

122. Ilyen esetben az egyedi vizsgálat követelménye a 2004/38 irányelv általános rendszerén alapul. Azzal ugyanis ellentétes lenne a szociális ellátásban való részesülésből való automatikus kizárás engedélyezése a tartózkodás jogszerűségére való általános és elvont hivatkozással, holott e jogszerűség értékelése kapcsán az említett irányelv 8. cikke kifejezetten megtiltja a tagállamok számára, hogy olyan konkrét összeget határozzanak meg, amelyet elegendő forrásnak tekintenek, és kötelezi őket, hogy vegyék figyelembe az érintett személy *személyes* körülményeit, a 14. cikkének (3) bekezdése pedig azt mondja ki, hogy a kiutasítási intézkedés nem lehet *automatikus* következménye annak, hogy az uniós polgár igénybe veszi a fogadó tagállam szociális segítségnyújtási rendszerét.

123. Ezzel szemben az SGB II 7. §-a (1) bekezdése második mondatának 2. pontja, illetve az SGB XII 23. §-ának (3) bekezdése nem hivatkozik a kérelmező tartózkodásának jogszerűségére, hanem megtagadják a szociális segítségnyújtási ellátások biztosítását olyan személyek számára, akiknek a tartózkodási joga kizárólag az álláskeresési célból, illetve a szociális segélyben való részesülés céljából ered.

124. A szociális segítségnyújtási ellátások biztosítása egy ilyen szabályozás esetében független a kérelmező tartózkodásának a 2004/38 irányelv értelmében vett jogszerűségétől. A Grzelczyk-ítélet megfogalmazását átvéve⁴⁴ az szigorúan véve nem attól a feltételtől függ, hogy a 2004/38 irányelv „hatálya alá tartoznak-e”.

125. E különbség azonban álláspontom szerint ha nem is mesterséges, de legalábbis csekély. Ha ugyanis, ahogy azt a német kormány képviselője megerősítette a tárgyaláson, a német szabályozás formálisan nem is kapcsolja össze a tartózkodás jogszerűségét és a megélhetési ellátásokban való részesülést, mindazonáltal valószínű, hogy az alapügy felpereseinek tartózkodása bizonytalanná válna, ha kizárnák őket a megélhetési ellátásokban való részesülésből.

43 — A 2004/38 irányelv 7. cikkének (1) bekezdése.

44 — EU:C:2001:458, 46. pont.

4. A fogadó tagállammal fennálló tényleges kapcsolat jogszerű követelménye

126. Egy utolsó elemzést ugyanakkor álláspontom szerint még el kell végezni az arányosság elvére figyelemmel. Meg kell ugyanis vizsgálni azt a kapcsolatot, amely a német jogszabály által használt általános feltételt, és a hatálya alá tartozó személyeket, illetve a fogadó tagállamot fűzi össze.

127. Megjegyzem, hogy például a diákok megélhetési költségei kapcsán a Bíróság több alkalommal megállapította, hogy noha a tagállamoknak szociális segítségnyújtási rendszerük szervezetében és működésében egyfajta pénzügyi szolidaritást kell tanúsítaniuk a többi tagállam állampolgáraival szemben, valamennyi tagállam számára megengedett, hogy gondoskodjék arról, hogy a más tagállambeli diákoknak való ilyen támogatások nyújtása ne váljék olyan indokolatlan teherrel, amely az adott tagállam által nyújtható támogatások általános szintjére is hatással lehet. E tekintetben a Bíróság úgy ítélte meg, hogy az is jogos, hogy a tagállam csak azoknak a diákoknak nyújt ilyen típusú támogatást, akik igazolták, hogy *bizonyos fokig beilleszkedtek* ezen állam társadalmába.⁴⁵

128. A Bíróság hasonló megközelítést fogadott el az első állásukat kereső fiatalok részére járó áthidaló járadékkal, illetve az álláskeresői járadékkal összefüggésben. Ezekben az esetekben a Bíróság ugyanis azt is kimondta, hogy jogos a nemzeti jogalkotó részéről az a törekvés, hogy megbizonyosodjon a támogatás kérelmezői és a földrajzi munkaerőpiac közötti *valós kapcsolat* fennállásáról.⁴⁶

129. Ebből az ítélkezési gyakorlatból kitűnik, hogy a gazdaságilag inaktív uniós polgárok szociális segítségnyújtási ellátásokra jogosultsága általában valamilyen, a fogadó tagállamba való integrációt előíró követelménnyel jár.

130. E legitim törekvések tükröződnek a 2004/38 irányelv fent hivatkozott (10) és (21) preambulumbekzdésében, amelyek szerint egyrészt a „tartózkodási jogukkal élő személyek azonban nem jelenthetnek a fogadó állam szociális segítségnyújtási rendszerére indokolatlan terhet a tartózkodás egy kezdeti időszakában”, másrészt pedig a fogadó tagállamra kell bízni annak eldöntését, hogy „a tartózkodás első három hónapjában, vagy álláskereső esetén hosszabb időszakban biztosít-e szociális segítségnyújtási ellátásokat azoknak az uniós polgároknak, akik nem munkavállalók vagy önálló vállalkozók, vagy nem ilyen jogállást tartanak fenn, vagy ezek családtagjai”.

131. A jelen ügyben, azáltal hogy megtagadta az alapellátásokat azon személyektől, akik kizárólag azért érkeznek Németországba, hogy részesüljenek e tagállam szociális segítségnyújtási rendszerében, és semmilyen módon nem próbálnak integrálódni a munkaerőpiacba, a nemzeti szabályozás álláspontom szerint illeszkedik az uniós jogalkotó szándékához. Lehetővé teszi annak elkerülését, hogy a mozgási szabadságukat integrációs szándék nélkül gyakorló személyek terhet jelentsenek a szociális segítségnyújtási rendszerre. Ezenkívül összhangban van a tagállamok részére e téren meghagyott mozgástérrel. Másként fogalmazva, lehetővé teszi a visszaélések, és egyfajta „szociális turizmus” elkerülését.⁴⁷

132. Arra is rámutatok, hogy a Bíróság, bár más területen, úgy döntött, hogy „általánosságban nem követelhető meg, hogy valamely [...] intézkedés minden egyes eset egyéni vizsgálatát írja elő [...], amennyiben a vonatkozó rendszer kezelésének technikai és gazdasági szempontból is kivitelezhetőnek kell maradnia”.⁴⁸ Azt is elfogadta, hogy a szociális biztonsági rendszer pénzügyi egyensúlyát érintő

45 — Lásd ebben az értelemben: Bidar-ítélet (C-209/03, EU:C:2005:169, 56. és 57. pont), valamint Förster-ítélet (C-158/07, EU:C:2008:630, 48. és 49. pont).

46 — Lásd ebben az értelemben: Collins-ítélet (EU:C:2004:172, 67. pont), valamint Vatsouras és Koupatantze ítélet (EU:C:2009:344, 38. pont).

47 — „In essence, this requirement of genuine integration is used by Union institutions to manage tension between the right of migrant citizens to transnational solidarity and the power of Member States to shape their social security system and prevent »abuses of host law« in the form of benefit tourism” (A. Sayde, „One Law, two Competitions: An Enquiry into the Contradictions of Free Movement Law”, *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2010–2011, 13. kötet, 365. és azt követő oldalak, különösen 395. o.).

48 — Dansk Jurist- og Økonomforbund ítélet (C-546/11, EU:C:2013:603, 70. pont). Ebben az ügyben olyan rendelkezésre állási rendszerről volt szó, amelyből ki voltak zárva azok a köztisztviselők, akik elérték az öregségi nyugdíjkorhatárt, pusztán ezen tény alapján.

súlyos behatás kockázata az alapvető szabadságok bizonyos korlátozásainak igazolására alkalmas nyomós közérdeket jelenthet.⁴⁹ Ez az elgondolás húzódik meg a tagállamok számára biztosított azon lehetőség mögött is, hogy gondoskodjanak arról, hogy a más tagállambeli diákok megélhetési költségeinek fedezésére szolgáló támogatások nyújtása ne váljék olyan indokolatlan teherré, amely az adott tagállam által nyújtható támogatások általános szintjére is hatással lehet.⁵⁰

133. Bár a kérdést előterjesztő bíróság nem ad pontos információkat az ilyen kockázat fennállásáról, mindazonáltal hivatkozik az adóbevételekből finanszírozott alapellátási rendszerek korlátaira az érintett összegek tekintetében, amelyek ösztönzést jelenthetnek a bevándorlásra olyan uniós polgárok számára, akiknek átlagos jövedelme jóval alacsonyabb.

134. Ezenkívül valószínű, hogy az alapügybelihez hasonló körülmények között a szociális segítségnyújtási rendszer igénybe vétele nem időszakas, hanem meghatározatlan módon hosszabbodik meg, figyelemmel az álláskeresés teljes hiányára.

135. Következésképpen az alapügyben szereplő szabályozás által kiválasztott szempont – német területre lépés kizárólag álláskeresés vagy szociális segélyben részesülés céljából – alkalmas a fogadó tagállam területével fennálló tényleges kapcsolat, illetve az integráció hiányának bizonyítására. Lehetővé teszi a rendszer gazdasági életképességének biztosítását, és pénzügyi egyensúlyra veszélyeztetésének elkerülését. A jogszabály tehát a fent hivatkozott ítélkezési gyakorlat értelmében vett jogszerű célt követ.

136. A kiválasztott feltétel emellett álláspontom szerint arányban áll a nemzeti jog által jogszerűen követett céllal.

137. Az alapellátások biztosításának megtagadása érdekében a tagállami hatóságoknak bizonyos mértékben meg kell vizsgálniuk a kérelmező egyéni helyzetét annak eldöntése érdekében, hogy az SGB II 7. §-a (1) bekezdése második mondatának 2. pontjában, illetve az SGB XII 23. §-ának (3) bekezdésében meghatározott kivétel hatálya alá tartozik-e.

138. E kivétel korlátozott alkalmazási köre elhárítja a 2004/38 irányelv 14. cikkének (3) bekezdése által tiltott, a pusztán a szociális segítségnyújtási ellátás iránti kérelmen alapuló automatikus kiutasítási intézkedés kockázatát is.

139. Következésképpen, a fentiekre figyelemmel úgy vélem, hogy az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második és harmadik kérdésre azt a választ kell adni, hogy a 883/2004 rendelettel és a 2004/38 irányelvvel nem ellentétes a nemzeti jogalkotó azon döntése, hogy kizárja a különleges, nem járulékalapú pénzbeli ellátásban való részesülésből a többi tagállam állampolgárait egy olyan általános szempont alapján, mint a fogadó tagállam területére érkezés indoka – amely alkalmas az ezen állammal fennálló tényleges kapcsolat hiányának bizonyítására –, annak érdekében, hogy elkerülje szociális segítségnyújtási rendszere indokolatlan terhelését.

140. Egyebekben kiemelem, hogy e megállapítás nem érinti a tagállamok azon lehetőségét, hogy amennyiben kívánják, kedvezőbb feltételek mellett nyújtsanak olyan ellátásokat, mint amilyeneket az alapeljárásbeli alapellátás keretében előírnak.

49 — Lásd ebben az értelemben: Kohll-ítélet (C-158/96, EU:C:1998:171, 41. pont).

50 — Lásd ebben az értelemben: Bidar-ítélet (EU:C:2005:169, 59. pont), valamint Förster-ítélet (EU:C:2008:630, 48. pont).

D – Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett negyedik kérdéstről

141. Negyedik, utolsó kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegileg azt kérdezi, hogy a Charta 1., 20. és 51. cikke azt írja-e elő a tagállamok számára, hogy biztosítsanak az uniós polgárok részére olyan különleges, nem járulékalapú pénzbeli ellátásokat, amelyek lehetővé teszik a huzamos tartózkodást.

142. A Charta 1. cikke az emberi méltóság sérthetlenségét, a 20. cikk pedig a törvény előtti egyenlőséget rögzíti.

143. Emlékeztetni kell arra, hogy az EUMSZ 267. cikk alapján előterjesztett előzetes döntéshozatal iránti kérelem alapján a Bíróság csak az Európai Unióra ruházott hatáskörök korlátain belül értelmezheti az uniós jogot.⁵¹

144. Márpedig a Charta 51. cikkének (1) bekezdése szerint a Charta rendelkezéseinek címzettjei „a tagállamok annyiban, amennyiben az Unió jogát hajtják végre”. Ezenkívül az EUSZ 6. cikk (1) bekezdése szerint – amely kötelező erőt biztosít a Chartának – a Charta semmilyen módon nem hoz létre új uniós hatásköröket, és nem módosítja azokat.⁵²

145. A jelen ügyben, ahogy azt a Bíróság a Brey ítéletben megerősítette, a 883/2004 rendelet különleges, nem járulékalapú pénzbeli ellátások fogalmát meghatározó 70. cikkének „nem célja [az ilyen ellátásokhoz] való jog fennállására vonatkozó érdemi feltételek meghatározása. E feltételek meghatározása [éppen ellenkezőleg] főszabály szerint a tagállamok jogalkotóinak feladata”.⁵³ A 883/2004 rendelet 70. cikkének (4) bekezdése pusztán „kollíziós szabályt” mond ki.⁵⁴

146. Ha a tagállamok hatáskörrel rendelkeznek a különleges, nem járulékalapú pénzbeli ellátások biztosítására vonatkozó feltételek meghatározására, akkor álláspontom szerint fennáll a hatáskörük az ilyen típusú ellátások által biztosított társadalombiztosítási fedezet mértékének a meghatározására is.

147. Következésképpen, amikor a tagállamok meghatározzák a különleges, nem járulékalapú pénzbeli ellátások biztosítására vonatkozó feltételeket és azok terjedelmét, akkor nem az uniós jogot hajtják végre.

148. Ebből következik, hogy a Bíróságnak nincs hatásköre az előzetes döntéshozatalra előterjesztett negyedik kérdés megválaszolására.

149. Ezenkívül, a Charta 20. cikkében szereplő egyenlő bánásmód elvét az EUMSZ 20. cikk és az EUMSZ 21. cikk is kimondja. Ahogy a jelen indítvány 90. pontjában említettem, a 883/2004 rendelet és a 2004/38 irányelv az e rendelkezésekben szereplő egyenlő bánásmód elvének értelmét és terjedelmét pontosítja.

150. A Charta 52. cikkének (2) bekezdése alapján a Charta által elismert, a Szerződés egyes rendelkezéseiben szabályozott jogok csak az ott meghatározott feltételek és korlátozások mellett gyakorolhatók.

51 — Lásd ebben az értelemben rendkívül sok példa közül: *Vino-végzés* (C-161/11, EU:C:2011:420, 25. és 37. pont).

52 — Lásd ebben az értelemben: *Åkerberg Fransson ítélet* (C-617/10, EU:C:2013:105, 17. és 23. pont).

53 — *Brey-ítélet* (EU:C:2013:565, 41. pont).

54 — *Uo.* (39. pont).

151. Mivel az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második és harmadik kérdés a másodlagos jog olyan normáira vonatkozik, amelyek az EUMSZ 20. cikk és az EUMSZ 21. cikk által védett jogok feltételeit és korlátait határozzák meg, elemzésük álláspontom szerint elegendő ahhoz, hogy hasznos választ adhassunk a kérdést előterjesztő bíróság számára.⁵⁵

V – Véggövetkeztetések

152. A fenti megfontolásokra tekintettel azt javaslom a Bíróságnak, hogy a Sozialgericht Leipzig által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdéseket az alábbiak szerint válaszolja meg:

- 1) A 2009. szeptember 16-i 988/2009/EK európai parlamenti és tanácsi rendelettel módosított, a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról szóló, 2004. április 29-i 883/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet 4. cikkének személyi hatálya kiterjed azokra a személyekre, akik az említett rendelet 3. cikkének (3) bekezdése és 70. cikke értelmében vett különleges, nem járulékalapú pénzbeli ellátást kívánnak igénybe venni.
- 2) A 988/2009 rendelettel módosított 883/2004 rendelettel és 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 irányelvvel nem ellentétes a nemzeti jogalkotó azon döntése, hogy kizárja a különleges, nem járulékalapú pénzbeli ellátásban való részesülésből a többi tagállam állampolgárait egy olyan általános szempont alapján, mint a fogadó tagállam területére érkezés indoka – amely alkalmas az ezen állammal fennálló tényleges kapcsolat hiányának bizonyítására –, annak érdekében, hogy elkerülje szociális segítségnyújtási rendszere indokolatlan terhelését.
- 3) Az Európai Unió Bírósága nem rendelkezik hatáskörrel az előzetes döntéshozatalra előterjesztett negyedik kérdés megválaszolására.

55 — Lásd ebben az értelemben, a munkavállalók szabad mozgásának a Charta 15. cikkének (2) bekezdésében, illetve az EUMSZ 45. cikkben történő rögzítése által az előzetes döntéshozatal iránti kérelemre adandó válasza gyakorolt hatást illetően: Gardella-ítélet (C-233/12, EU:C:2013:449, 39. és 41. pont).