



Határozatok Tára

MELCHIOR WATHELET
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2018. február 28.¹

C-618/16. sz. ügy

Rafal Prefeta
kontra
Secretary of State for Work and Pensions

(az Upper Tribunal [Administrative Appeals Chamber] [másodfokú bíróság {közigazgatási fellebbviteli tanács}, Egyesült Királyság] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal – Személyek szabad mozgása – EUMSZ 45. cikk – A 2003. évi csatlakozás feltételeiről szóló okmány XII. mellékletének 2. fejezete – Az Egyesült Királyság lehetősége a 492/2011/EU rendelet 7. cikkének (2) bekezdésétől és a 2004/38/EK irányelv 7. cikkének (3) bekezdésétől való eltérésre – Olyan lengyel állampolgárt érintő eltérések, aki nem végzett nyilvántartásba vett munkát tizenkét hónapon át a fogadó tagállamban”

I. Bevezetés

1. A Bíróság Hivatalához 2016. november 29-én az Upper Tribunal (Administrative Appeals Chamber) [másodfokú bíróság {közigazgatási fellebbviteli tanács}, Egyesült Királyság] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem mindenekelőtt a Cseh Köztársaság, az Észt Köztársaság, a Ciprusi Köztársaság, a Lett Köztársaság, a Litván Köztársaság, a Magyar Köztársaság, a Máltai Köztársaság, a Lengyel Köztársaság, a Szlovén Köztársaság és a Szlovák Köztársaság Európai Unióhoz történő csatlakozásának feltételeiről, valamint az Európai Unió alapját képező szerződések kiigazításáról szóló okmány² (a továbbiakban: 2003. évi csatlakozási okmány) XII. mellékletének, végül pedig a munkavállalók Unión belüli szabad mozgásáról szóló, 2011. április 5-i 492/2011/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet³ 7. cikke (2) bekezdésének 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 irányelv⁴ 7. cikke (3) bekezdésének értelmezésére vonatkozik.

2. Ezen előzetes döntéshozatal iránti kérelem a lengyel állampolgárságú Rafal Prefeta és a Secretary of State for Work and Pensions (munka- és nyugdíjügyi miniszter, Egyesült Királyság; a továbbiakban: SSWP) között, ez utóbbi által az R. Prefetával szemben elutasított jövedelemalapú foglalkoztatási és támogatási juttatás (income-related Employment and Support Allowance, a továbbiakban: támogatás) tárgyában folyamatban lévő jogvita keretébe illeszkedik.

¹ Eredeti nyelv: francia.

² HL 2003. L 236., 33. o.

³ HL 2011. L 141., 1. o.

⁴ HL 2004. L 158., 77. o., magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet 5. kötet, 46. o.

3. Az SSWP R. Prefetával szemben hozott, támogatást elutasító határozata azon alapult, hogy nem volt munkavállalói jogállása és következésképpen ennek velejárójaként tartózkodási joga, amely a támogatásra való jogosultság egyik feltétele.

4. A 2003. évi csatlakozási okmány XII. mellékletének 2. fejezetében előírt eltérések alapján elfogadott nemzeti intézkedések ugyanis megakadályozták, hogy azok a lengyel állampolgárok, akik nem dolgoztak nyilvántartásba vett munkavállalóként megszakítás nélkül tizenkét hónapon át a nemzeti rendelkezéseknek megfelelően, a 2004/38 irányelv 7. cikkének (3) bekezdését átültető nemzeti rendelkezésekre hivatkozzanak „munkavállaló” jogállásuk és e jogállás által biztosított tartózkodási jog megtartása érdekében.

5. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés azon feltételekre vonatkozik, amelyek között a 2003. évi csatlakozási okmány XII. melléklete 2. fejezetének rendelkezései – amelyek egy átmeneti időszakra eltérnek az EUMSZ 45. cikktől és az EUMSZ 56. cikk első albekezdésétől – lehetővé teszik a jelenlegi tagállamok⁵ számára, hogy kizárják a lengyel állampolgárokat a 492/2011 rendelet 7. cikkének (2) bekezdése és a 2004/38 irányelv 7. cikkének (3) bekezdése által biztosított előnyökből, és ebből következően korlátozzák a lengyel állampolgárok támogatásra való jogosultságát.

II. Jogi háttér

A. Az uniós jog

1. A 2003. évi csatlakozási okmány

6. A 2003. évi csatlakozási okmány meghatározza a Cseh Köztársaság, az Észt Köztársaság, a Ciprusi Köztársaság, a Lett Köztársaság, a Litván Köztársaság, Magyarország, a Máltai Köztársaság, a Lengyel Köztársaság, a Szlovén Köztársaság és a Szlovák Köztársaság Európai Unióhoz történő csatlakozásának feltételeit, és előírja a szerződések kiigazítását.

7. Ezen okmány első része 1. cikkének második és ötödik francia bekezdése értelmében:

„[...]

– a »jelenlegi tagállamok« kifejezés a Belga Királyságot, a Dán Királyságot, a Németországi Szövetségi Köztársaságot, a Görög Köztársaságot, a Spanyol Királyságot, a Francia Köztársaságot, Írországot, az Olasz Köztársaságot, a Luxemburgi Nagyhercegséget, a Holland Királyságot, az Osztrák Köztársaságot, a Portugál Köztársaságot, a Finn Köztársaságot, a Svéd Királyságot, valamint Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királyságát jelenti;

[...]

– az »új tagállamok« kifejezés a Cseh Köztársaságot, az Észt Köztársaságot, a Ciprusi Köztársaságot, a Lett Köztársaságot, a Litván Köztársaságot, a Magyar Köztársaságot, a Máltai Köztársaságot, a Lengyel Köztársaságot, a Szlovén Köztársaságot és a Szlovák Köztársaságot jelenti;

[...]”

⁵ Lásd a jelen indítvány 7. pontját.

8. A 2003. évi csatlakozási okmány negyedik része az „új tagállamokra” vonatkozó ideiglenes rendelkezéseket tartalmazza. E rész I. címében a 24. cikk a következőképpen rendelkezik:

„Az ezen okmány V., VI., VII., VIII., IX., X., XI., XII., XIII. és XIV. mellékletében felsorolt intézkedéseket az új tagállamok vonatkozásában az említett mellékletekben meghatározott feltételekkel kell alkalmazni.”

9. A 2003. évi csatlakozási okmány XII. melléklete „A csatlakozási okmány 24. cikkében hivatkozott lista: Lengyelország” címet viseli. E melléklet a személyek szabad mozgásáról szóló 2. fejezetének (1), (2), (5) és (9) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„(1) A munkavállalók szabad mozgásával és a 96/71/EK irányelv 1. cikkében meghatározott, a munkavállalók ideiglenes mozgásával járó szolgáltatások nyújtásának szabadságával összefüggésben az [EUMSZ] [45.] cikkét és [56.] cikkének (1) bekezdését egyrésztől Lengyelország, másrésztől Belgium, a Cseh Köztársaság, Dánia, Németország, Észtország, Görögország, Spanyolország, Franciaország, Írország, Olaszország, Lettország, Litvánia, Luxemburg, Magyarország, Hollandia, Ausztria, Portugália, Szlovénia, Szlovákia, Finnország, Svédország és az Egyesült Királyság között csak a (2)–(14) bekezdésben foglalt átmeneti rendelkezésekre is figyelemmel kell teljes mértékben alkalmazni.

2. A [munkavállalók Közösségen belüli szabad mozgásáról szóló, 1968. október 15-i] 1612/68/EGK [tanácsi] rendelet [HL 1968. L 257., 2. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 1. kötet, 15. o.] 1–6. cikkétől eltérve, a csatlakozás időpontját követő kétéves időszak végéig a jelenlegi tagállamok a nemzeti jogszabályaikban vagy a kétoldalú megállapodásokban foglalt rendelkezéseket alkalmazzák a lengyel állampolgárok területükön való munkavállalási jogosultságára. E rendelkezések alkalmazását a jelenlegi tagállamok a csatlakozás időpontját követő ötéves időszak végéig fenntarthatják.

Azok a lengyel állampolgárok, akik a csatlakozás időpontjában jogszerűen vállalnak munkát valamely jelenlegi tagállamban, és megszakítás nélkül legalább [tizenkét] hónapig munkavállalóként lehetnek jelen az adott tagállamban, jogosultak munkát vállalni ebben a tagállamban, de a nemzeti jogszabályaikban foglalt rendelkezéseket alkalmazó egyéb tagállamokban nem.

Ugyanezek a jogok illetik meg azokat a lengyel állampolgárokat is, akik a csatlakozás időpontját követően a jelenlegi tagállamok valamelyikében megszakítás nélkül legalább 12 hónapig munkavállalóként lehetnek jelen. Azok a fenti második és harmadik albekezdésben említett lengyel állampolgárok, akik az adott tagállam munkaerőpiacát önszántukból elhagyják, elvesztik az ezen albekezdésekben foglalt jogaikat.

Ezek a jogok nem illetik meg azokat a csatlakozás időpontjában vagy a nemzeti jogszabályokban foglalt rendelkezések alkalmazásának ideje alatt valamely jelenlegi tagállamban jogszerűen munkát vállaló lengyel állampolgárokat, akik e tagállamban 12 hónapnál rövidebb ideig jogosultak munkát vállalni.

[...]

(5) Az a tagállam, amely a (2) bekezdésben említett ötéves időszak végéig fenntartja a nemzeti jogszabályaiban vagy a kétoldalú megállapodásokban foglalt rendelkezések alkalmazását, amennyiben a munkaerőpiac súlyos zavara alakul ki, vagy ennek kialakulása fenyeget, a Bizottság értesítését követően, a csatlakozás időpontját követő hétéves időszak végéig alkalmazhatja ezeket a rendelkezéseket. Ilyen értesítés hiányában az 1612/68/EGK rendelet 1–6. cikkét kell alkalmazni.

[...]

(9) Amennyiben a [tagállami munkavállalók és családtagjaik Közösségen belüli mozgására és tartózkodására vonatkozó korlátozások eltörléséről szóló, 1968. október 15-i] 68/360/EGK [tanácsi] irányelv egyes rendelkezései nem választhatók el az 1612/68 rendelet [HL 1968. L 257., 13. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 1. kötet, 27. o.] azon rendelkezéseitől, amelyek alkalmazását a (2)–(5), valamint a (7) és a (8) bekezdésben foglaltak értelmében elhalasztják, Lengyelország és a jelenlegi tagállamok a (2)–(5), valamint a (7) és (8) bekezdés alkalmazásához szükséges mértékben eltérhetnek ezektől a rendelkezésektől.”

2. A 492/2011 rendelet

10. A 492/2011 rendelet 2011. június 16-i hatállyal hatályon kívül helyezte és felváltotta az 1612/68 rendeletet.

11. A 492/2011/EU rendelet I. fejezete a „Foglalkoztatás, egyenlő bánásmód és a munkavállaló családja” címet viseli.

12. E fejezet „Foglalkoztathatóság” címet viselő I. szakaszában az 1–6. cikk lényegében megtiltja egy tagállam olyan törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseit, illetve közigazgatási gyakorlatát, amely korlátozza az állásajánlatokat és az állásra benyújtott pályázatokat, vagy a külföldi állampolgárok jogát arra, hogy munkát vállaljanak és végezzenek, illetve amely olyan feltételeket szab, amelyeket a saját állampolgárok tekintetében nem kell alkalmazni;

13. Az említett fejezet „Foglalkoztatás és egyenlő bánásmód” címet viselő 2. szakaszában a 7. cikk a következőképpen rendelkezik:

„(1) Valamely tagállamnak egy másik tagállam területén foglalkoztatott állampolgárát a foglalkoztatási és munkafeltételek tekintetében nem kezelhetik állampolgársága miatt a hazai állampolgároktól eltérő módon, különösen, ami a javadalmazást, a munkaviszony megszüntetését és munkanélkülivé válás esetén az újraelhelyezést vagy újrafoglalkoztatást illeti.

(2) Az említett munkavállaló a hazai munkavállalókkal azonos szociális és adókedvezményeket élvez.

[...]”

3. A 2004/38 irányelv

14. A 2004/38 irányelv 2006. április 30-i hatállyal hatályon kívül helyezte és felváltotta a 68/360 irányelvet.

15. A 2004/38 irányelv „Tartózkodás joga három hónapot meghaladóan” címet viselő 7. cikke (1) bekezdésének a) pontja és (3) bekezdésének a)–c) pontja a következőképpen rendelkezik:

„(1) 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

[...]

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

- a) ha baleset vagy betegség következtében ideiglenesen munkaképtelenné vált;
- b) ha kényszerű, regisztrált munkanélkülivé vált azt követően, hogy egy évnél hosszabb ideig alkalmazásban állt, és a megfelelő munkaügyi hivatal nyilvántartásba vette álláskeresőként;
- c) ha kényszerű, regisztrált munkanélkülivé vált azt követően, hogy az egy évnél rövidebb határozott időre kötött munkaszerződése lejárt, vagy kényszerű munkanélkülivé vált az első tizenkét hónapban, és a megfelelő munkaügyi hivatal nyilvántartásba vette álláskeresőként. Ebben az esetben a munkavállalói jogállás legalább hat hónapig fennmarad;

[...]

16. A 2004/38 irányelv „Egyenlő bánásmód” címet viselő 24. cikkének (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„(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. [...]

B. Az Egyesült Királyság joga

17. Az Accession (Immigration and Worker Registration) Regulations 2004/1219 [a csatlakozásról szóló {a bevándorlással és a munkaerő nyilvántartásba vételével kapcsolatos} módosított 2004/1219 rendelet, a továbbiakban: 2004. évi rendelet] révén az Egyesült Királyság elhalasztotta a munkavállalók szabad mozgására vonatkozó uniós rendelkezések alkalmazását az Európai Unióhoz 2004. május 1-jén csatlakozó tíz tagállamból nyolc állampolgárainak esetében.⁶ Ezen eltérő intézkedéseket a 2003. évi csatlakozási okmány 24. cikke alapján fogadták el, és azok 2011. április 30-ig maradtak hatályban.⁷

18. Az alapügy alapjául szolgáló tényállás idején a 2004. évi rendeletet többek között az Immigration (European Economic Area) Regulations 2006/1003 (a bevándorlásról [Európai Gazdasági Térség] szóló 2006/1003 rendelet, a továbbiakban: 2006. évi rendelet) módosította.

19. A 2004. évi rendeletnek az alapügy tényállásának idején hatályos változata nyilvántartásba vételi rendszert (Accession State Worker Registration Scheme [a csatlakozó tagállamok munkavállalóinak nyilvántartásba vételi rendszere]) írt elő az említett nyolc csatlakozó állam azon állampolgáira vonatkozóan, akik 2004. május 1-jétől 2011. április 30-ig dolgoztak az Egyesült Királyságban.

⁶ Nevezetesen a Cseh Köztársaság, az Északi Köztársaság, a Lett Köztársaság, a Litván Köztársaság, Magyarország, a Lengyel Köztársaság, a Szlovén Köztársaság, valamint a Szlovák Köztársaság.

⁷ E korlátozásokat kezdetben a 2004. május 1-jétől 2009. április 30-ig tartó időszakra írták elő. A Bíróság előtti iratokból azonban kiderül, hogy az Egyesült Királyság a 2009. április 8-i levélben értesítette a Bizottságot a 2003. évi csatlakozási okmány XII. melléklete 2. fejezetének (5) bekezdésében előírt rendelkezés alapján az eltérő nemzeti intézkedések további két évvel (azaz 2011. április 30-ig) történő meghosszabbításának szándékáról. A kérdést előterjesztő bíróság az előzetes döntéshozatal iránti kérelmében jelzi, hogy e meghosszabbítás jogszerűsége a brit bíróságok előtti kereset tárgyát képezi. Az Egyesült Királyság kormánya írásbeli észrevételeiben utal arra, hogy e meghosszabbítás jogszerűségének kérdése a Gubeladze kontra Secretary of State for Work and Pensions ügyben jelenleg van folyamatban a Court of Appeal (fellebbviteli bíróság, Egyesült Királyság) előtt. A tárgyalás során az Egyesült Királyság kormánya megerősítette, hogy a Court of Appeal (fellebbviteli bíróság) 2017. november 7-én hozott ítéletet ebben az ügyben, és megállapította, hogy a munkavállalók nyilvántartásba vételi rendszerének Egyesült Királyság általi kiterjesztése aránytalan és ebből következően összeegyeztethetetlen az uniós joggal. Ez az ítélet azonban nem jogerős, mivel az Egyesült Királyság kormánya a tárgyalás során jelezte, hogy fellebbezési eljárást indít a Supreme Court of the United Kingdom (az Egyesült Királyság legfelsőbb bírósága) előtt.

20. A 2004. évi rendelet „Valamely csatlakozó tagállam nyilvántartásba vételre kötelezett munkavállalója” címet viselő 2. cikke a következőképpen rendelkezett:

„(1) E cikk következő bekezdéseire is figyelemmel »valamely csatlakozó állam nyilvántartásba vételre kötelezett munkavállalója« az adott csatlakozó állam azon állampolgára, aki a csatlakozási időszak alatt az Egyesült Királyságban munkát végez.

[...]

(4) Valamely csatlakozó állam azon állampolgára, aki részben vagy egészben a 2004. április 30-i időszakot követően tizenkét hónapig megszakítás nélkül jogszerűen dolgozik az Egyesült Királyságban, az említett 12 hónapos időszak elteltével nem tekinthető többé valamely csatlakozó állam nyilvántartásba vételre kötelezett munkavállalójának.

[...]

(8) A (3) és (4) bekezdés alkalmazásában akkor tekinthető úgy, hogy valamely személy 12 hónapig megszakítás nélkül munkát végzett az Egyesült Királyságban, ha az említett időszak kezdetén és végén jogszerűen végzett munkát az Egyesült Királyságban, és a közbenső időszak, amelynek során nem vállalt munkát jogszerűen az Egyesült Királyságban, összességében nem haladja meg a [harminc] napot.

[...]”

21. A 2004. évi rendelet 4. cikkének (2) bekezdése a következőképpen rendelkezett:

„[v]alamily érintett csatlakozó állam munkavállalói jogállással rendelkező, az Egyesült Királyságban való munkavégzés megkezdésekor nyilvántartásba vételre kötelezett állampolgára nem jogosult álláskeresőként munkakeresés céljából az Egyesült Királyságban tartózkodni.”

22. Ezenkívül a 2004. évi rendelet 5. cikke (3) és (4) bekezdésének az alapeljárásra alkalmazandó változata a következőképpen rendelkezett:

„(3) A (4) bekezdésre is figyelemmel a 2006. évi rendelet 6. cikkének (2) bekezdése nem alkalmazandó a csatlakozó államok nyilvántartásba vételre kötelezett azon munkavállalójára, aki már nem végez munkát.

(4) Amennyiben valamely csatlakozó állam nyilvántartásba vételre kötelezett munkavállalója a [2006. évi rendelet] 6. cikkének (2) bekezdésében említett körülmények között a munkavégzés első napjától számított egy hónapon belül szünteti be a munkavégzést valamely jogosult munkáltatónál, e rendelet a munkavállalóra az adott hónap végéig alkalmazandó.”

23. A 2004/38 irányelvet a 2006. évi rendelet ültette át a brit jogba.

24. A 2006. évi rendelet 6. cikke (1) bekezdésének – amely azokra az esetekre vonatkozik, amikor az Európai Gazdasági Térség (EGT) valamely tagállamának állampolgárát az Egyesült Királyság területére kiterjedő tartózkodási jog illethet meg – az alapeljárásra alkalmazandó változata a következőket mondta ki:

„1) [E] rendelet alkalmazásában »jogosult« az, aki EGT-állampolgár, és az Egyesült Királyságban

[...];

b) munkavállalóként;

tartózkodik. [...]”

25. A 2006. évi rendelet 6. cikkének (2) bekezdése meghatározta azokat a feltételeket, amelyeknek a munkavégzés megszűnése esetén valamely személynek meg kellett felelnie az ugyanezen cikk (1) bekezdésének b) pontja értelmében vett munkavállalói jogállás megtartásához, és a következőképpen rendelkezett:

„(2) [A] 7A. cikk (4) bekezdésére is figyelemmel, az a személy, aki már nem végez munkát, az 1. cikk b) pontja alkalmazásában továbbra is munkavállalónak minősül,

- a) ha baleset vagy betegség következtében ideiglenesen munkaképtelenné vált;
- b) ha kényszerű, regisztrált munkanélkülivé vált azt követően, hogy az Egyesült Királyságban alkalmazásban állt, feltéve, hogy az illetékes munkaügyi hivatal nyilvántartásba vette álláskeresőként; továbbá ha
 - i. munkanélkülivé válását megelőzően legalább egy évig állt alkalmazásban;
 - ii. legfeljebb hat hónapja munkanélküli; vagy
 - iii. bizonyítani tudja, hogy állást keres az Egyesült Királyságban és tényleges esélye van arra, hogy alkalmazták;

[...]”

26. A 2006. évi rendelet 7A. cikkének (4) bekezdése a következőképpen rendelkezett:

„A 6. cikk (2) bekezdése alkalmazandó a csatlakozó állam munkavállalójára, amennyiben:

- a) 2011. április 30-án a [2004. évi rendelet] 5. cikke (4) bekezdésének hatálya alá tartozott; vagy
- b) 2011. május 1-jét követően vált munkaképtelenné, munkanélkülivé vagy hagyta abba a munkavégzést.”

III. Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

27. R. Prefeta lengyel állampolgár. 2008-ban érkezett az Egyesült Királyságba, és ott 2009. július 7. és 2011. március 11. között megszakítás nélkül végzett munkát, amikor is munkaviszonya nem a munkavégzés során szerzett sérülés következtében megszűnt.

28. 2011. január 5-én R. Prefeta a nemzeti szabályozás alapján nyilvántartásba vételi munkavállalói igazolást kapott. Következésképpen megszakítás nélkül két hónap hat napig, nevezetesen a 2011. január 5-től és 2011. március 11-ig tartó időszakban végzett nyilvántartásba vett munkát.

29. Miután R. Prefeta munkaviszonya megszűnt, kényszerű regisztrált munkanélkülivé vált, azt követően, hogy az illetékes munkaügyi hivatal álláskeresőként (jobseeker) nyilvántartásba vette, és 2011. március 20-tól álláskeresői járadékot (jobseeker’s allowance) kapott.

30. 2011. október 20-án R. Prefeta juttatást igényelt. A kérdést előterjesztő bíróság szerint a juttatás személyek azon kategóriáinak jár, akik munkaképessége fizikai vagy mentális állapotuk miatt korlátozott. Az említett bíróság megállapítja, hogy a juttatás az uniós jog vagy az Egyesült Királyság joga alapján az álláskereső számára nem biztosítható. Hozzáteszi, hogy azt a brit jog alapján a 2006. évi rendelet 6. cikke (1) bekezdésének b) pontja és (2) bekezdése által meghatározott munkavállalók igényelhetik.

31. R. Prefeta kérelmét az SSWP elutasította, mert a brit jog nem ismerte el munkavállalónak, mivel lengyel állampolgár volt, és nem végzett megszakítás nélkül tizenkét hónapon át nyilvántartásba vett munkát.

32. R. Prefeta a First-tier Tribunal (Social Entitlement Chamber) (elsőfokú bíróság [szociális támogatási ügyek tanácsa], Egyesült Királyság) előtt keresetet indított, amely bíróság az SSWP határozatát helybenhagyta. R. Prefeta ezután a First-tier Tribunal (Social Entitlement Chamber) (elsőfokú bíróság [szociális támogatási ügyek tanácsa]) határozata ellen a kérdést előterjesztő bírósághoz fellebbezést nyújtott be.

33. A kérdést előterjesztő bíróság előtt R. Prefeta lényegében arra hivatkozott, hogy a 2004. évi rendelet 5. cikkének (3) bekezdése ellentétes a 2004/38 irányelv 7. cikkének (3) bekezdésével, valamint a 492/2011 rendelet 7. cikkének (2) bekezdésével.

34. A 2004. évi rendelet 5. cikkének (3) bekezdése ugyanis megakadályozta az érintett csatlakozó államok állampolgárait – akik nem dolgoztak az Egyesült Királyságban nyilvántartásba vett munkavállalói igazolással megszakítás nélkül 12 hónapon át –, hogy megtartsák a 2004/38 irányelv 7. cikkének (3) bekezdése értelmében vett munkavállalói jogállásukat és hogy a 492/2011 rendelet 7. cikkének (2) bekezdése szerinti egyenlő bánásmódban részesüljenek. Márpedig e korlátozás nem igazolható a 2003. évi csatlakozási okmány alapján, mivel az nem enged eltérést e rendelkezésektől.

35. Az SSWP szerint a 2004. évi rendelet összeegyeztethető a 2003. évi csatlakozási okmánnyal, amely XII. melléklete 2. fejezetének 2. pontja előírja, hogy „[e]zek a jogok nem illetik meg azokat [...] a nemzeti jogszabályokban foglalt rendelkezések alkalmazásának ideje alatt [...] jogszerűen munkát vállaló lengyel állampolgárokat, akik e tagállamban [tizenkét] hónapnál rövidebb ideig jogosultak munkát vállalni” Az SSWP szerint „ezek a jogok” magukban foglalják a Szerződésen alapuló, a 2004/38 irányelv 7. cikke (3) bekezdésének és a 492/2011 rendelet 7. cikke (2) bekezdésének megfelelően a „munkavállalókat” megillető jogokat.

36. A kérdést előterjesztő bíróság úgy véli, hogy a 2003. évi csatlakozási okmány XII. mellékletének értelmezése az uniós jog összetett és eddig nem érintett kérdése. E körülmények között az alapügy elbírálása érdekében szükségesnek vélte az eljárás felfüggesztését és a következő kérdések előzetes döntéshozatal céljából a Bíróság elé terjesztését:

- „1) A [2003. évi csatlakozási okmány] XII. melléklete lehetővé tette-e a [jelenlegi] tagállamoknak, hogy kizárják a lengyel állampolgárokat a [492/2011] rendelet 7. cikke (2) bekezdésének és a [2004/38] irányelv 7. cikke (3) bekezdésének kedvezményeiből, ha a munkavállaló – annak ellenére, hogy később megfelelt a munkaviszonya nyilvántartásba vételére vonatkozó nemzeti követelménynek – még nem rendelkezett tizenkét hónapos összefüggő munkaviszonnyal?
- 2) Amennyiben az első kérdésre adandó válasz nemleges, valamely lengyel állampolgárságú munkavállaló az első kérdésben szereplő körülmények között hivatkozhat-e a [2004/38] irányelv 7. cikkének (3) bekezdésére, amely a munkavállalói jogállás megtartásáról szól?”

IV. Elemzés

37. A kérdést előterjesztő bíróság az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésével lényegében arra kíván választ kapni, hogy a 2003. évi csatlakozási okmány XII. mellékletének a személyek szabad mozgására vonatkozó 2. fejezete lehetővé teszi-e a jelenlegi tagállamok számára, hogy kizárják a lengyel állampolgárokat két rendelkezés, nevezetesen a 492/2011 rendelet 7. cikkének (2) bekezdése⁸ és a 2004/38 irányelv 7. cikkének (3) bekezdése⁹ által biztosított kedvezményekből, amennyiben valamely munkavállaló – noha később megfelelt a munkaviszonya nyilvántartásba vételére vonatkozó nemzeti követelménynek –, még nem rendelkezett tizenkét hónapos összefüggő, nyilvántartásba vett munkaviszonnyal. Előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdésével a bíróság arra kíván választ kapni, hogy valamely lengyel állampolgár hivatkozhat-e és adott esetben milyen körülmények között hivatkozhat a 2004/38 irányelv 7. cikkének (3) bekezdésére, amikor – mivel később felelt meg a munkaviszonya nyilvántartásba vételére vonatkozó nemzeti követelménynek –, még nem rendelkezett tizenkét hónapos összefüggő, nyilvántartásba vett munkaviszonnyal.

38. Tekintettel arra, hogy jelentős átfedés van a kérdést előterjesztő bíróság által előterjesztett kérdések között, úgy vélem, hogy célszerű azokat együtt kezelni.

A. Előzetes észrevételek

39. A 2003. évi csatlakozási okmány XII. melléklete 2. részének 1. pontjából következik, hogy a munkavállalók szabad mozgásával és a munkavállalók ideiglenes mozgásával járó szolgáltatások nyújtásának szabadságával összefüggésben az EUMSZ 45. cikket és 56. cikk első albekezdését Lengyelország és az – e csatlakozási okmány 1. cikkének második francia bekezdésében meghatározott – jelenlegi tagállamok között csak ugyanezen fejezet (2)–(14) bekezdésében foglalt átmeneti rendelkezésekre is figyelemmel kell teljes mértékben alkalmazni.¹⁰

40. E rendelkezések ugyanis eltéréseket írnak elő az 1612/68 rendelet 1–6. cikkétől, valamint a 68/360 irányelv olyan rendelkezéseitől, amelyek *nem választhatók el* az 1612/68 rendelet azon rendelkezéseitől, amelyek alkalmazását a 2. fejezet (2)–(5), valamint (7) és (8) bekezdésében foglaltak értelmében elhalasztják, az e bekezdések alkalmazásához *szükséges mértékben*.¹¹

41. Az EUMSZ-nek a munkavállalók szabad mozgásának elvére és a munkavállalók ideiglenes mozgásával járó szolgáltatások nyújtása szabadságának elvével kapcsolatos, a 45. cikktől és a 56. cikk első albekezdésétől való ezen eltéréseket természetesen megszorítóan kell értelmezni.¹²

⁸ Amely a szociális és adókedvezmények terén a hátrányos megkülönböztetés tilalmát írja elő.

⁹ Amely a munkavállalói jogállás és az ahhoz kapcsolódó tartózkodási jog megtartására vonatkozik.

¹⁰ A 2011. február 10-i Vicoplus és társai ítélet (C-307/09–C-309/09, EU:C:2011:64) 24. pontjában a Bíróság megállapította, hogy „ha valamely nemzeti szabályozás igazolható a 2003. évi csatlakozási okmány 24. cikkében hivatkozott átmeneti intézkedések egyike, nevezetesen az okmány XII. melléklete 2. fejezetének (2) bekezdésében előírt intézkedés alapján, nem merül fel többé e szabályozásnak az EUMSZ 56. cikkel és az EUMSZ 57. cikkel való összeegyeztethetőségére vonatkozó kérdés”.

¹¹ Lásd különösen a 2003. évi csatlakozási okmány XII. melléklete 2. fejezetének (9) bekezdését.

¹² Lásd analógia útján: 1983. március 23-i Peskeloglou ítélet (77/82, EU:C:1983:92, 12. pont); 1998. december 3-i KappAhl ítélet (C-233/97, EU:C:1998:585, 18. pont). Az 1998. december 3-i KappAhl ítélet (C-233/97, EU:C:1998:585) 18. pontjában a Bíróság megállapította, hogy „a csatlakozási okmányban a Szerződés előírásaitól való eltéréseket engedő rendelkezéseit a Szerződés célkitűzéseinek könnyebb megvalósítására és e szabályok teljes alkalmazására tekintettel kell értelmezni”. A 2009. április 28-i Apostolides ítélet (C-420/07, EU:C:2009:271) 33. pontjában a Bíróság megállapította, hogy „valamely új tagállam csatlakozási okmánya alapvetően az [uniós] jog rendelkezései ezen új tagállamban történő közvetlen és teljes körű alkalmazásának elvén alapul, az ettől való eltérés csak akkor lehetséges, ha arról átmeneti rendelkezések kifejezetten rendelkeznek”.

B. A lengyel állampolgároknak a 492/2011 rendelet 7. cikke (2) bekezdésének kedvezményéből való kizárása engedélyezésének fennállása

42. Meg kell jegyezni, hogy a 2003. évi csatlakozási okmány XII. melléklete 2. fejezetének (1)–(14) bekezdése semmilyen utalást nem tesz a kérdést előterjesztő bíróság előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésében említett és e csatlakozási okmánynál később elfogadott 492/2011 rendeletre.

43. Mindazonáltal az e rendelkezésekben kifejezetten említett 1612/68 rendeletet a 492/2011 rendelet¹³ hatályon kívül helyezte, amelynek (1) preambulumbekzdése kimondja, hogy „[a]z [1612/68] rendeletet több alkalommal jelentős mértékben módosították, és az átláthatóság és az észszerűség érdekében az említett rendeletet kodifikálni kell”. Megjegyzem, hogy a két rendelet 1–7. cikke szinte azonos.

44. Márpedig az 1612/68 rendelet rendelkezéseit illetően a 2003. évi csatlakozási okmány XII. melléklete személyek szabad mozgására vonatkozó 2. fejezetének (1)–(14) bekezdése¹⁴ csak az említett rendelet „foglalkoztathatóságra” vonatkozó 1–6. cikkétől való eltérést írja elő.

45. Következésképpen – a 492/2011 rendelet¹⁵ időbeli hatályának sérelme nélkül – az 1612/68 rendelet 1–6. cikkére hivatkozó szóban forgó rendelkezéseket értelemszerűen a 492/2011 rendelet 1–6. cikkére történő hivatkozásként kell érteni a 2003. évi csatlakozási okmány szóban forgó rendelkezéseinek megszorító értelmezése mellett.

46. Az 1612/68 rendelet többi rendelkezésére, többek között az említett rendelet I. része „Foglalkoztatás és egyenlő bánásmód” című II. címében szereplő 7. cikkének (2) bekezdésére – amely előírja, hogy valamely tagállam állampolgára egy másik tagállam területén „a hazai munkavállalókkal azonos szociális és adókedvezményeket élvez” –, nem vonatkoznak a 2003. évi csatlakozási okmány XII. melléklete 2. fejezetének (1)–(14) bekezdésében előírt, a személyek szabad mozgására vonatkozó eltérések.

47. Ebből következik, hogy a Lengyel Köztársaságnak az Európai Unióhoz való csatlakozásától kezdve az 1612/68 rendelet 7. cikkének (2) bekezdése, valamint adott esetben a 492/2011 rendelet 7. cikkének (2) bekezdése teljeskörűen alkalmazandó volt a lengyel *munkavállalókra*,¹⁶ akiknek ennél fogva a hazai munkavállalókkal azonos szociális és adókedvezményeket kellett élvezniük,¹⁷ mivel a 2003. évi csatlakozási okmány XII. melléklete 2. fejezetének (1)–(14) bekezdése semmilyen eltérést nem írt elő az EUMSZ 45. cikktől és az 56. cikk első albekezdésétől.

48. Következésképpen az, hogy R. Prefeta később megfelelt a munkaviszonya nyilvántartásba vételére vonatkozó nemzeti követelménynek, és még nem rendelkezett tizenkét hónapos megszakítás nélküli, nyilvántartásba vett munkaviszonnyal, nem igazolhatja, hogy az Egyesült Királyság kizárta R. Prefetát az 1612/68 rendelet 7. cikkének (2) bekezdése, valamint adott esetben a 492/2011 rendelet 7. cikkének (2) bekezdése által előírt előnyökből, amikor munkavállalói jogállással rendelkezett.

¹³ Lásd a 492/2011 rendelet 41. cikkét.

¹⁴ Nevezetesen a (2)–(5), valamint a (7) és (8) bekezdés.

¹⁵ Lásd a jelen indítvány 7. lábjegyzetét.

¹⁶ Ez azt jelenti, hogy abban az időszakban, amikor R. Prefeta ténylegesen munkát végzett az Egyesült Királyságban, és ott munkavállalói jogállással rendelkezett, nevezetesen 2009. július 7. és 2011. március 11. között, a hazai munkavállalókkal azonos szociális és adókedvezményeket kellett élveznie.

¹⁷ Lásd analógia útján: 1989. május 30-i Bizottság kontra Görögország ítélet (305/87, EU:C:1989:218, 15. és 16. pont).

49. A fentiekre tekintettel úgy vélem, hogy a 2003. évi csatlakozási okmány XII. melléklete nem engedélyezi a jelenlegi tagállamok számára, hogy kizárják a lengyel állampolgárokat az 1612/68 rendelet 7. cikkének (2) bekezdése, valamint adott esetben a 492/2011 rendelet 7. cikkének (2) bekezdése által előírt kedvezményből, amennyiben munkavállalói jogállásuk van, azaz munkavállalói vagy önálló vállalkozói tevékenységet végeznek.

C. A lengyel állampolgároknak a 2004/38 irányelv 7. cikke (3) bekezdésének kedvezményéből történő kizárása engedélyezésének fennállása

1. A felek érvei

50. R. Prefeta úgy véli, hogy a 68/360 irányelv 7. cikke és a 2004/38 irányelv 7. cikkének (3) bekezdése előírja, hogy ha egy munkavállaló balszerencséjére például átmenetileg megbetegedett, jogosult annak a tagállamnak a területén maradni, ahol dolgozott. Először is előadja, hogy ez a jog nem érinti a munkaerőpiac munkavállalóval szembeni nyitottságának mértékét, másodsor, hogy erre a jogra csak akkor lehet hivatkozni, ha a munkavállaló már jelen lehet a munkaerőpiacon, és harmadszor, hogy ez a jog nem akadályozná a tagállamokat olyan rendszer bevezetésében, amely szerint a csatlakozó államok állampolgárai bizonyos állásokat nem tölthetnek be.¹⁸ R. Prefeta szerint „a 68/360 irányelv 7. cikke és a 2004/38 irányelv 7. cikkének (3) bekezdése inkább azokat a feltételeket határozza meg, amelyek a fogadó államban megilletnek valamely [uniós] munkavállalót, semmint valamely magánszemély munkavállalási jogosultságának szabályozását. E feltételeket el lehet választani az 1612/68 rendelet I. címétől. E feltételek ugyanis lényegében az 1612/68 rendelet »Foglalkoztatás és egyenlő bánásmód« című II. címében, különösen a II. cím 7. cikkében szereplő rendelkezésekhez közelítenek”.

51. R. Prefeta szerint „a 2004/38 irányelv 7. cikke (3) bekezdésének érvényesítése nem érinti a csatlakozást érintő korlátozások általános célját”. Úgy véli, hogy „a csatlakozást érintő korlátozások lehetővé teszik az államok számára, hogy átmenetileg ellenőrizzék a munkavállalási jogosultság feltételeit a csatlakozási időszak alatt a munkaerő-piaci zavarok elkerülése érdekében [...]. Innen ered az 1612/68 rendelet I. címétől való eltérés lehetősége. [...] Valamely magánszemély azon joga, hogy megtartsa tartózkodási jogát a fogadó tagállamban, amennyiben átmenetileg nem dolgozik, önmagában nem olyan tényező, amely alkalmas lehet e tagállam munkaerőpiacának megzavarására, mivel a »munkavállaló« ekkor nem végez munkát. A csatlakozást érintő korlátozások céljának elérése érdekében tehát nem szükséges a munkavállalói jogállás megtartásához való jog korlátozására irányuló lehetőségre való következtetés.”

52. Az Egyesült Királyság kormánya úgy véli, hogy a 2003. évi csatlakozási okmány XII. melléklete 2. fejezetének (2) bekezdése nem írja elő, hogy valamely magánszemélyt, aki tizenkét hónapon keresztül megszakítás nélkül végzett munkát, de nem kapott erre az időszakra nyilvántartásba vételi munkavállalói igazolás, az összes olyan jog és juttatás megillessen, amelyre valamely tagállami állampolgár munkavállalói jogállása miatt hivatkozhat. Az említett okmány továbbá nem követeli meg azt sem, hogy a magánszemélyeket e jogok összessége megillessen, amennyiben egy adott időpontban nyilvántartásba vételi munkavállalói igazolást szerzett, azonban azzal nem rendelkezik a munkavállalási időszak egésze alatt.

53. Az Egyesült Királyság kormánya azt állítja, hogy ha egy, az R. Prefetához hasonló lengyel állampolgárt – aki nem végzett megszakítás nélkül tizenkét hónapon keresztül nyilvántartásba vett munkát – a munkavállalói jogállás miatt a tagállami állampolgárokat megillető jogok és szolgáltatások teljessége megilletne, feleslegessé válna a 2003. évi csatlakozási okmány XII. melléklete 2. fejezetének

¹⁸ R. Prefeta szerint „ez annak tudható be, hogy amíg valamely csatlakozó állam állampolgára munkavállalóként dolgozott tizenkét hónapon át, az állam ellenőrizhette az állandó munkavállalási jogosultságát. Ha például R. Prefeta új állást töltött volna be, köteles lett volna azt nyilvántartásba vetetni az Egyesült Királyság hatóságainál, amely feltételt az 1612/68 rendelet 3. cikkének (1) bekezdése máskülönben tiltott volna”.

(2) bekezdésében előírt azon pontosítás, amely szerint valamely magánszemélynek tizenkét hónapon át *jogszerűen kell munkát vállalnia* ahhoz, hogy e jogok megillessék. Ugyanígy, ez veszélyeztetné a nyilvántartásba vételi kötelezettség által elérni kívánt célkitűzések megvalósítását, amely kötelezettség egyrészt arra irányul, hogy az Egyesült Királyság részére lehetővé tegye a munkavállalási jogosultság feltételeinek értékelését annak felmérése érdekében, hogy más intézkedések szükségesek-e, másrészt, hogy a csatlakozó államok állampolgárait a helyzetük rendezésére ösztönözze, és támogassa a formális gazdaságot.¹⁹

54. A Bizottság úgy véli, hogy ha valamely csatlakozó állam munkavállalója hivatkozhatott volna a 2004/38 irányelv 7. cikke (3) bekezdésének b) és c) pontjára, az akadályozta volna az Egyesült Királyságot a 2004. évi rendelet által előírt eltérések lényegének érvényre juttatásában, amely rendelet a munkaerőpiacához való hozzáférés korlátozására irányult a csatlakozó államok gazdaságilag inaktív állampolgárai azon jogának korlátozása révén, amely álláskereső céljából lehetővé tette a területükön maradását. A 2004/38 irányelv 7. cikke (3) bekezdésének a) pontját illetően azonban a Bizottság úgy véli, hogy a 2003. évi csatlakozási okmány XII. melléklete nem szolgálhat alapul a munkavállalói jogállás megtartása jogának korlátozására, mivel e rendelkezés lényegében nincs összefüggésben a munkavállalási jogosultságot szabályozó brit rendelkezésekkel.²⁰

2. A 2004/38 irányelv 7. cikke (3) bekezdésének alkalmazhatósága

55. Meg kell jegyezni, hogy a 2003. évi csatlakozási okmány XII. melléklete 2. fejezetének (1)–(14) bekezdése semmilyen utalást nem tesz a 2004/38 irányelvre,²¹ amelynek az elfogadása és hatálybalépése e rendelkezéseknél későbbi.

56. Márpedig a 2003. évi csatlakozási okmány XII. melléklete 2. fejezetének (9) bekezdése lehetőséget biztosít a jelenlegi tagállamok számára a 68/360 irányelv azon rendelkezéseitől történő eltérésre, amelyek nem választhatók el az 1612/68 rendelet 1–6. cikkétől, amelyek alkalmazását többek között a 2003. évi csatlakozási okmány XII. melléklete 2. fejezetének (2) bekezdésében²² foglaltak értelmében elhalasztják, az e bekezdés alkalmazásához szükséges mértékben.

57. Márpedig a 68/360 irányelv 7. cikkének²³ szövege *lényegében* nagyon közel van a 2004/38 irányelv 7. cikke (3) bekezdésének szövegéhez. E két rendelkezés ugyanis azokat a körülményeket határozza meg, amelyek között – a munkavállalói vagy önálló vállalkozói tevékenységet már nem végző – uniós polgár megtartja munkavállalói jogállását.

19 Az Egyesült Királyság kormánya szerint, ha az említett állampolgárok egyetlen munkavállalási igazolást kaphattak volna az Egyesült Királyság területén történő munkavégzéshez a szociális támogatási jogosultság megszerzése érdekében, az az e tagállam szociális biztonsági rendszerének terheit súlyosbította volna, és nem ösztönözte volna az említett állampolgárokat a nyilvántartásba vételi igazolás naprakésszé tételére. Ezért minden egyes konkrét munkavállaláshoz nyilvántartásba vételre volt szükség.

20 A Bizottság továbbá megjegyzi, hogy jogsértési eljárást indított az Egyesült Királyság ellen a valamely csatlakozó állam állampolgáraival szemben alkalmazott eltérő intézkedések – többek között a 2004/38 irányelv 7. cikkének (3) bekezdésétől való eltérés – hatályára vonatkozóan. Ez az eljárás azonban nem folytatódott a Bíróság előtt, mivel a Bizottság úgy vélte – e nemzeti rendelkezések 2011. május 1-jével történő hatályon kívül helyezését követően –, hogy a kereset okafogyottá válna.

21 És különösen 7. cikkének (3) bekezdésére, amelyet a kérdést előterjesztő bíróság előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdése érint.

22 Még ha a (9) bekezdés említi is az azt megelőző (3), (4), (5), (7) és (8) bekezdést, úgy vélem, hogy az alapügyben egyedül a (2) bekezdés rendelkezései relevánsak közvetlenül, amelyek engedélyezik a jelenlegi tagállamok számára, hogy a lengyel állampolgárok területükön való munkavállalási jogosultságát tizenkét hónapon korlátozzák.

23 A 7. cikk (1) bekezdése alapján ugyanis az a körülmény, hogy egy másik tagállamban munkavállalói tevékenység végzése céljából tartózkodási joggal rendelkező valamely tagállami állampolgár akár betegség, akár baleset következtében átmenetileg munkaképtelenné válik, vagy ha akaratán kívül lett munkanélküli, és ezt az illetékes munkaügyi hivatal igazolja, nem vonja maga után az említett irányelv 4. cikkével összhangban kiállított tartózkodási engedély visszavonását. A 68/360 irányelv 7. cikke (2) bekezdésének megfelelően továbbá a tartózkodási engedély első alkalommal történő megújításakor a tartózkodás időtartama tizenkét hónapnál nem rövidebb időre korlátozható, amennyiben a munkavállaló önhibáján kívül az adott tagállamban tizenkét egymást követő hónapnál hosszabb időszakban munkanélküli volt. 1993. május 26-i Tsiotras ítélet (C-171/91, EU:C:1993:215, 10. pont).

58. E tekintetben meg kell jegyezni, hogy az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvre irányuló javaslatában²⁴ a Bizottság a javaslat 8. cikkének (7) bekezdésére [jelenleg a 2004/38 irányelv 7. cikkének (3) bekezdése] vonatkozó megjegyzésében jelezte, hogy a szóban forgó rendelkezések²⁵ „lényegében átveszik a [68/360] irányelv egyes rendelkezéseit, azokat tisztázva és a Bíróság ítélkezési gyakorlatát a szövegbe építve a munkavállaló minőség fenntartására vonatkozóan, amennyiben a munkavállaló már nem végez munkavállalói vagy önálló vállalkozói tevékenységet”.

59. Következésképpen úgy vélem, hogy bár a 2003. évi csatlakozási okmány XII. melléklete 2. fejezetének (9) bekezdése semmilyen kifejezett utalást nem tesz a 2004/38 irányelv 7. cikkének (3) bekezdésére, meg kell vizsgálni azt a kérdést, hogy ez utóbbi rendelkezés nem választható-e el az 1612/68 rendelet 1–6. cikkében szereplőktől, amelynek alkalmazását ugyanezen szöveg (2) bekezdése alapján elhalasztják, és adott esetben, hogy a 2003. évi csatlakozási okmány e rendelkezésének alkalmazása céljából milyen mértékben szükséges eltérni a 2004/38 irányelv 7. cikkének (3) bekezdésétől.²⁶

3. A 2004/38 irányelv 7. cikkének (3) bekezdése elválasztható-e az 1612/68 rendeletnek a foglalkoztathatóságra vonatkozó 1–6. cikkétől?

60. A 2013. február 21-i N ítéletben (C-46/12, EU:C:2013:97, 47. pont) a Bíróság megállapította, hogy „a »munkavállaló« EUMSZ 45. cikk szerinti fogalma annak a magából a munkavállalók szabad mozgásának elvéből következő követelménynek a kifejeződése, hogy az uniós jog által e szabadság címén nyújtott előnyökre kizárólag az olyan személyek hivatkozhatnak, akik ténylegesen keresőtevékenységet végeznek, vagy az komolyan szándékukban áll”²⁷.

61. Noha a 2004/38 irányelv 7. cikke a „Tartózkodás joga három hónapot meghaladóan” címet viseli, e cikk (3) bekezdése nem kimerítő jelleggel sorolja fel²⁸ azokat a körülményeket, amelyek között az az uniós polgár, aki – akaratától független okok miatt – a továbbiakban már nem munkavállaló vagy önálló vállalkozó, mint például a kényszerű munkanélküliség és a betegségből vagy balesetből eredő ideiglenes munkaképtelenség, az őt megillető tartózkodási jogának megtartásán kívül megtartja munkavállalói jogállását azzal, hogy *távlatilag új munkavállalói vagy önálló vállalkozói tevékenységet tud végezni*.²⁹

24 A Bizottság által 2001. június 29-én ismertetett COM(2001) 257 végleges (HL 2001. C 270 E., 150. o.)

25 Nevezetesen a 2004/38 irányelv 7. cikkének (3) bekezdése.

26 Emlékeztetni kell arra, hogy az EUMSZ 45. cikk a tagállamok állampolgárainak munkavállalás vagy munkakeresés céljából tartózkodási jogot biztosít a többi tagállam területén [lásd az EUMSZ 45. cikk (3) bekezdésének c) pontját]. 1993. május 26-i Tsiotras ítélet (C-171/91, EU:C:1993:215, 8. pont). Lásd szintén az 1991. február 26-i Antonissen ítéletet (C-292/89, EU:C:1991:80, 14. pont), amely nem csupán az EUMSZ 45. cikk (3) bekezdésére vonatkozik, hanem az 1612/68 rendelet 1. és 5. cikkére is. E tartózkodási jog ugyanis a munkavállalók Unión belüli szabad mozgásához való jogának szerves része.

27 Kiemelés tőlem. Lásd ebben az értelemben: 2014. június 19-i Saint Prix ítélet (C-507/12, EU:C:2014:2007). Amint ezen ítélet 28., 40. és 41. pontja kimondja, „a 2004/38 irányelv 7. cikkének (3) bekezdése nem említi kifejezetten az olyan nő helyzetét, aki a terhesség előrehaladott szakasza, valamint a szülés által okozott fizikai korlátok miatt különleges helyzetben van”. Mindazonáltal „az a tény, hogy az említett korlátok egy nőt arra kényszerítenek, hogy a fizikai erőnlét visszaszerzéséhez szükséges időszakon át a munkavállalói tevékenységét abbahagyja, főszabály szerint nem olyan jellegű, hogy megfosztaná e személyt az EUMSZ 45. cikk értelmében vett »munkavállalói« minőségtől”. „Az a körülmény ugyanis, hogy az ilyen személy néhány hónapon keresztül nem volt jelen a fogadó tagállam munkaerőpiacán, nem jelenti azt, hogy a személy többé nem tartozik e piacra ezen időszak során, feltéve, hogy a szülést követő észszerű határidőn belül visszatér az állásába, vagy más állást talál” (kiemelés tőlem). Lásd még: 2004. április 29-i Orfanopoulos és Oliveri ítélet (C-482/01 és C-493/01, EU:C:2004:262, 50. pont), ahol a Bíróság megállapította, hogy „ami különösen azokat a fogvatartottakat illeti, akik a szabadságvesztésüket megelőzően munkaviszonnyal rendelkeztek, az a tény, hogy az érintett személy nem volt jelen a munkaerőpiacon az említett szabadságvesztés alatt, elvben nem jelenti azt, hogy a továbbiakban nem tartozik a fogadó tagállam rendes munkaerőpiacához ezen időszak alatt, feltéve, hogy a szabadulását követően észszerű időn belül ismét talál állást.” Kiemelés tőlem.

28 Lásd: 2014. június 19-i Saint Prix ítélet (C-507/12, EU:C:2014:2007, 31. és 38. pont); a Gusa ügyre vonatkozó, 2017. július 26-án ismertetett indítványom (C-442/16, EU:C:2017:607, 72. pont).

29 Lásd a Gusa ügyre vonatkozó, 2017. július 26-án ismertetett indítványomat (C-442/16, EU:C:2017:607, 77. pont). A Bíróság ugyanis 1964-től kezdve megállapította, hogy az EUMSZ 45. cikk, valamint a migráns munkavállalók szociális biztonságára vonatkozó, akkoriban hatályos jogszabályi rendelkezések „nem kizárólag az aktuális munkavállalót kívánják védeni egyedül, hanem értelemszerűen azokat is, akik otthagyták a munkahelyüket, azonban másik állást betölthetnek”. Kiemelés tőlem. Lásd: 1964. március 19-i Unger ítélet (75/63, EU:C:1964:19).

62. Az uniós polgárok azon lehetősége,³⁰ hogy megtartsák munkavállalói jogállásukat, tehát annak bizonyításához kötött, hogy rendelkezésre állnak, vagy alkalmasak szakmai tevékenység végzésére és észszerű határidőn belül a munkaerőpiacra történő visszatérésre. Megjegyzem, hogy a 2004/38 irányelv 7. cikke (3) bekezdésének a) pontja kizárólag az *ideiglenes* munkaképtelenséget említi, és ugyanezen irányelv 7. cikke (3) bekezdésének b) és c) pontja megköveteli, hogy a munkavállalót az illetékes munkaügyi hivatal *álláskeresőként nyilvántartásba vegye*.

63. A fentiekre tekintettel úgy vélem, hogy a 2004/38 irányelv 7. cikkének (3) bekezdése olyan helyzetekre vonatkozik, amelyekben az uniós polgár munkaerőpiacra történő visszatérésére számítani lehet, ami azt jelenti, hogy e rendelkezés nem választható el az 1612/68 rendeletnek a munkavállalási jogosultságot szabályozó 1–6. cikkétől.³¹

4. *Milyen mértékben kell eltérni a 2004/38 irányelv 7. cikkének (3) bekezdésétől a 2003. évi csatlakozási okmány XII. melléklete 2. fejezete (2) bekezdésének alkalmazása érdekében?*

64. A 2004/38 irányelv 7. cikke (3) bekezdésének a) pontja az uniós polgárok által végzett munkavállalói vagy önálló vállalkozói tevékenység időtartamára vonatkozóan nem tartalmaz semmilyen különös feltételt, amely a munkavállalói jogállás megtartásához elő lenne írva. Elegendő, hogy a polgár valóságos és tényleges tevékenységet végezzen, kivéve az olyan mértékben jelentéktelen tevékenységeket, amelyek pusztán kiegészítőnek és járulékosnak tekinthetők.³²

65. A 2004/38 irányelv 7. cikke (3) bekezdésének b) pontja ezzel szemben „egy évnél hosszabb ideig” történő munkavállalói vagy önálló vállalkozói tevékenység végzését írja elő. Ugyanezen szöveg (3) bekezdésének c) pontja előírja, hogy az uniós polgár megtartja munkavállalói jogállását legalább hat hónapig, ha kényszerű, regisztrált munkanélkülivé vált azt követően, hogy az egy évnél rövidebb határozott időre kötött munkaszerződése lejárt, vagy kényszerű munkanélkülivé vált az első tizenkét hónapban.

66. A 2003. évi csatlakozási okmány XII. melléklete 2. fejezete (2) bekezdésének első albekezdése lényegében azt írja elő, hogy a jelenlegi tagállamok egy átmeneti időszakban eltérhetnek az 1612/68 rendelet 1–6. cikkétől a lengyel állampolgárok területükön való munkavállalási jogosultságát szabályozó nemzeti jogszabályok elfogadása révén. Ugyanezen bekezdés harmadik albekezdése korlátozza vagy minősíti ezt a lehetőséget annak előírásával, hogy lényegében azok a lengyel állampolgárok, akik a csatlakozás időpontját követően a jelenlegi tagállamok valamelyikében *megszakítás nélkül legalább tizenkét hónapig munkavállalóként vannak jelen*, jogosultak munkát vállalni ebben a tagállamban. A negyedik albekezdés továbbá megerősíti,³³ hogy ezek a jogok *nem illetik meg* a nemzeti jogszabályokban foglalt rendelkezések alkalmazásának ideje alatt valamely jelenlegi tagállamban jogszerűen munkát vállaló lengyel állampolgárokat, akik e tagállamban tizenkét hónapnál rövidebb ideig jogosultak munkát vállalni. (Kiemelés tőlem.)

30 Aki a továbbiakban már nem munkavállaló vagy önálló vállalkozó.

31 Ezzel együtt úgy vélem, hogy a 2004/38 irányelv 7. cikkének (3) bekezdése nem választható el sem az 1612/68 rendelet 7. cikkének (2) bekezdésétől, sem a 492/2011 rendelet 7. cikkének (2) bekezdésétől. Valamely személy ugyanis – feltéve, hogy megtartja munkavállalói jogállását – a hazai munkavállalókkal azonos szociális és adókedvezményeket élvez. A Vatsouras és Koupatantze ítéletben (C-22/08 és C-23/08, EU:C:2009:344, 32. pont) a Bíróság megállapította, hogy a 2004/38 irányelv 7. cikke (3) bekezdésének c) pontja alapján a munkavállalói jogállásukat megtartó uniós polgárok jogosultak a munkaerőpiachoz való hozzáférést megkönnyítő szolgáltatásokra.

32 Lásd ebben az értelemben: 2009. június 4-i Vatsouras és Koupatantze ítélet (C-22/08 és C-23/08, EU:C:2009:344, 26. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

33 Úgy vélem tehát, hogy az uniós jogalkotó nem hagy kétséget az értelmezés felől, mivel a 2003. évi csatlakozási okmány XII. melléklete 2. fejezete (2) bekezdésének mind a harmadik, mind a negyedik albekezdésében a tizenkét hónapos munkavégzésre hivatkozik.

67. A Bíróság szerint a 2003. évi csatlakozási okmány XII. melléklete 2. fejezete (2) bekezdésének célja, hogy az új tagállamoknak az Unióhoz történő csatlakozását követően ezen új államok állampolgárságával rendelkező nagyszámú munkavállaló azonnali érkezése folytán a régi tagállamok munkaerőpiacán kialakuló zavarokat elkerüljék.³⁴ Továbbra is a Bíróság szerint az EUMSZ 56. cikkel és az EUMSZ 57. cikkel³⁵ nem ellentétes, ha valamely tagállam a területén a lengyel állampolgárságú munkavállalóknak a kiküldetését a 2003. évi csatlakozási okmány XII. melléklete 2. fejezetének (2) bekezdésében előírt átmeneti időszak folyamán foglalkoztatási engedély megszerzéséhez köti.³⁶

68. Úgy vélem tehát, hogy a 2003. évi csatlakozási okmány XII. melléklete 2. fejezete (2) bekezdésének rendelkezései olyan különös rendszert vezetnek be, amely előírja³⁷ a jelenlegi tagállamok számára a lengyel állampolgárok területükön történő munkavállalása szabályozásának lehetőségét.

69. E tekintetben e szöveg harmadik és negyedik albekezdéséből egyértelműen kitűnik, hogy a jelenlegi tagállamok a lengyel állampolgárok munkavégzési jogosultságát két kumulatív feltételtől tehetik függővé, nevezetesen először is munkavállalási jogosultsággal kell rendelkezniük, és másodsor, a munkavállalási jogosultság megszerzését követően kötelesek megszakítás nélkül legalább tizenkét hónapig ott munkát végezni. A 2003. évi csatlakozási okmány XII. melléklete 2. fejezete (2) bekezdése harmadik albekezdésének szövegéből következik, hogy a lengyel állampolgároknak *tizenkét hónapon át munkavállalási jogosultsággal* kell rendelkezniük, ami véleményem szerint azt jelenti, hogy a munkavégzésre a jogosultság megszerzése után kell hogy sor kerüljön.

70. Véleményem szerint a „munkavállalás” kifejezés szükségszerűen feltételezi vagy magában foglalja az érintett állampolgárhoz képest harmadik fél cselekményét. Az illető számára nem elegendő, hogy dolgozik. Az említett állampolgárnak munkavállalási jogosultsággal kell rendelkeznie. Ez tehát olyan eljárást feltételez, amely szabályozza a munkavállalási jogosultságot, mint például a foglalkoztatási engedély megszerzését – mint a 2011. február 10-i Vicoplus és társai ítélet (C-307/09–C-309/09, EU:C:2011:64) alapjául szolgáló ügyben – vagy a jelen ügyben szóban forgóhoz hasonló nyilvántartási rendszert.³⁸

71. E körülmények között³⁹ a lengyel állampolgárokat csak a fent hivatkozott két kumulatív feltétel teljesülését követően illeti meg a szabad munkavállalási jogosultság az EUMSZ 45. és az EUMSZ 56. cikknek megfelelően. Következésképpen azok a lengyel állampolgárok, akik munkavállalási jogosultságot szereztek, de akik az e jogosultság megszerzését követően a megszakítás nélküli tizenkét hónapos időszak lejártát megelőzően felhagytak a munkavégzéssel⁴⁰, és azok, akik tizenkét hónapnál hosszabb ideig vállaltak munkát arra vonatkozó jogosultság nélkül, ugyanabban a helyzetben vannak, mint azok, akik álláskereső, anélkül hogy valamely jelenlegi tagállamban valaha munkát vállaltak volna.

34 2011. február 10-i Vicoplus és társai ítélet (C-307/09–C-309/09, EU:C:2011:64, 34. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Ezen ítélet 26. pontja pontosítja, hogy „a 2003. évi csatlakozási okmány XII. melléklete 2. fejezetének (2) bekezdése eltérést enged a munkavállalók szabad mozgásától, mivel átmeneti jelleggel eltekint a lengyel állampolgárok vonatkozásában az 1612/68 rendelet 1–6. cikkének alkalmazásától. E rendelkezés akként rendelkezik ugyanis, hogy a 2004. május 1-jét, e tagállam Unióhoz való csatlakozásának időpontját követő két éves időszakban a tagállamok a nemzeti jogszabályaikban vagy a kétoldalú megállapodásokban foglalt rendelkezéseket alkalmazzák a lengyel állampolgárok területükön való munkavállalási jogosultságára. E rendelkezés előírja továbbá, hogy e rendelkezések alkalmazását a tagállamok a Lengyel Köztársaság Unióhoz való csatlakozásának időpontját követő öt éves időszak végéig fenntarthatják”.

35 Úgy vélem, hogy azonos érvelés alkalmazandó az EUMSZ 45. cikkre, tekintettel az e rendelkezés és az EUMSZ 56. cikk, valamint a 2003. évi csatlakozási okmány XII. melléklete 2. fejezetének (2) bekezdése közötti szoros kapcsolatra.

36 2011. február 10-i Vicoplus és társai ítélet (C-307/09–C-309/09, EU:C:2011:64, 41. pont). Lásd analógia útján: 2015. június 18-i Martin Meat ítélet (C-586/13, EU:C:2015:405, 23–26. pont).

37 És körülírja.

38 Megjegyzem, hogy a Bírósághoz benyújtott iratokban semmi nem utal arra, hogy az alapügyben szóban forgó nyilvántartási rendszer költségesebb lenne, mint az engedélyezési rendszer.

39 Amelyben valamely jelenlegi tagállam élt a 2003. évi csatlakozási okmány XII. mellékletének 2. fejezetében előírt, a szabad mozgástól történő eltérést előíró lehetőséggel.

40 Akár a 2004/38 irányelv 7. cikkének (3) bekezdésében felsorolt okokból akár azért, mert önszántukból elhagyják a jelenlegi tagállam munkaerőpiacát. Lásd a 2003. évi csatlakozási okmány XII. melléklete 2. fejezete (2) bekezdésének harmadik albekezdését.

72. Az ugyanis, hogy a munkavállalási jogosultsággal rendelkező, tizenkét hónapnál rövidebb ideig munkát végző, vagy tizenkét hónapnál hosszabb ideig munkavállalási jogosultság nélkül munkát végző lengyel állampolgárt munkavállalói jogállás illetné meg a 2004/38 irányelv 7. cikke (3) bekezdésének megfelelően és következőképpen a jelenlegi tagállamokban szabad munkavállalási jog illetné meg az EUMSZ 45. és 56. cikknek megfelelően, ellentétes lenne a 2003. évi csatlakozási okmány XII. melléklete 2. fejezete (2) bekezdése harmadik és negyedik albekezdésének szövegével, és veszélyeztetné e rendelkezések célját.⁴¹

73. Következőképpen úgy vélem, hogy a 2003. évi csatlakozási okmány XII. melléklete 2. fejezete (2) bekezdésének alkalmazása céljából el kell térni a 2004/38 irányelv 7. cikkének (3) bekezdésétől annak előírásával, hogy az említett okmány által előírt átmeneti időszakban a lengyel állampolgárok a munkavállalási jogosultság megszerzését követően, megszakítás nélkül, legalább tizenkét hónapig munkavállalási jogosultsággal rendelkezzenek valamely jelenlegi tagállamban.⁴²

74. A fentiekre tekintettel úgy vélem, hogy a 2003. évi csatlakozási okmány XII. melléklete engedélyezte a jelenlegi tagállamok számára, hogy kizárják a lengyel állampolgárokat a 2004/38 irányelv 7. cikke (3) bekezdésének kedvezményéből, amennyiben a munkavállaló – noha munkaviszonya a nemzeti jog által előírt nyilvántartásba vételi kötelezettség alá tartozik – még nem dolgozott megszakítás nélkül tizenkét hónapon át e követelmény teljesülésétől kezdve. Hasonló körülmények között a lengyel állampolgárok nem hivatkozhatnak a 2004/38 irányelv 7. cikkének (3) bekezdésére.

V. Véggövetkeztetés

75. A fenti megfontolások összességére tekintettel azt javaslom, hogy a Bíróság az Upper Tribunal (Administrative Appeals Chamber) (másodfokú bíróság [közigazgatási fellebbezési tanács], Egyesült Királyság) által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésre a következő választ adja:

A Cseh Köztársaság, az Észt Köztársaság, a Ciprusi Köztársaság, a Lett Köztársaság, a Litván Köztársaság, a Magyar Köztársaság, a Máltai Köztársaság, a Lengyel Köztársaság, a Szlovén Köztársaság és a Szlovák Köztársaság Európai Unióhoz történő csatlakozásának feltételeiről, valamint az Európai Unió alapját képező szerződések kiigazításáról szóló okmány XII. melléklete nem engedélyezte a jelenlegi tagállamok számára, hogy kizárják a lengyel állampolgárokat a munkavállalók Közösségen belüli szabad mozgásáról szóló, 1968. október 15-i 1612/68/EGK tanácsi rendelet 7. cikke (2) bekezdésének és a munkavállalók Unión belüli szabad mozgásáról szóló, 2011. április 5-i 492/2011/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet 7. cikke (2) bekezdésének kedvezményéből, amennyiben munkavállalói jogállással rendelkeznek, azaz munkavállalói vagy önálló vállalkozói tevékenységet végeznek.

A 2003. évi csatlakozási okmány XII. melléklete engedélyezte a jelenlegi tagállamok számára, hogy kizárják a lengyel állampolgárokat 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 (3) bekezdésének kedvezményéből, amennyiben a munkavállaló – noha munkaviszonya a nemzeti jog által előírt

⁴¹ Lásd a jelen indítvány 65. pontját.

⁴² Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemből kitűnik, hogy az Egyesült Királyság élt ezzel a lehetőséggel, nevezetesen a 2004. évi rendelet elfogadása révén, amely előírta az említett nyolc csatlakozó tagállamra alkalmazandó nyilvántartásba vételi rendszert. Lásd a jelen indítvány 17. és 19. pontját. A 2004. évi rendelet 2. cikkének (4) bekezdéséből kitűnik, hogy az Egyesült Királyságban tizenkét hónapon keresztül megszakítás nélkül jogszerűen munkát vállaló lengyel állampolgároknak a csatlakozást követően megszűnik a nyilvántartásba vételi kötelezettségük. A 2004. évi rendelet 5. cikkének (3) bekezdése korlátozza a nyilvántartásba vételre kötelezett munkavállalónak a munkavállalói jogállás megtartására vonatkozó lehetőségét.

nyilvántartásba vételi kötelezettség alá tartozik –még nem dolgozott megszakítás nélkül tizenkét hónapon át e követelmény teljesülésétől kezdve. E körülmények között a lengyel állampolgárok nem hivatkozhatnak a 2004/38 irányelv 7. cikkének (3) bekezdésére.