

A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (negyedik tanács)

2008. május 22.*

A C-499/06. sz. ügyben,

az EK 234. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet a Sąd Okręgowy w Koszalinie (Lengyelország) a Bírósághoz 2006. december 8-án érkezett, 2006. november 13-i határozatával terjesztett elő az előtte

Halina Nerkowska

és

a Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Koszalinie

között folyamatban lévő eljárásban,

A BÍRÓSÁG (negyedik tanács),

tagjai: K. Lenaerts tanácselnök, G. Arestis, R. Silva de Lapuerta (előadó), Juhász E. és J. Malenovský bírák,

* Az eljárás nyelve: lengyel.

főtanácsnok: M. Poiares Maduro,
hivatalvezető: R. Grass,

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

- H. Nerkowska, saját maga képviselőként,
- a Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Koszalinie képviselőként
W. Witkowicz адвокат,
- a lengyel kormány képviselőként E. Ośniecka-Tamecka, meghatalmazotti
minőségben,
- az olasz kormány képviselőként I. M. Braguglia, meghatalmazotti minőségben,
segítője: W. Ferrante avvocato dello Stato,
- az Európai Közösségek Bizottsága képviselőként D. Maidani és A. Stobiecka-
Kuik, meghatalmazotti minőségben,

a főtanácsnok indítványának a 2008. február 28-i tárgyaláson történt meghallgatását
követően,

meghozta a következő

Ítéletet

- 1 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem az EK 18. cikk (1) bekezdésének értelmezésére vonatkozik.

- 2 A jelen kérelmet a H. Nerkowska által a Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Koszalinie (társadalombiztosítási szerv, koszalini kirendeltség) ellen indított azon jogvita keretében terjesztették elő, amelynek tárgya, hogy az utóbbi megtagadta, hogy vele szemben a volt Szovjet Szocialista Köztársaságok Szövetsége (a volt Szovjetunió) területén elszenvedett hat év deportálás idején bekövetkezett egészségkárosodás miatt kérelmezett rokkantsági nyugdíj folyósítását.

A nemzeti szabályozás

- 3 A nemzeti szabályozást a módosított, a hadi- és katonai rokkantak és családjaik számára nyújtandó ellátásokról szóló 1974. május 29-i törvény (Ustawa o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin) (Dz. U. [hivatalos lap] 2002., 9. sz., 87. o., a továbbiakban: 1974. évi törvény), és a kombattánsokról, valamint a háborús és a háború utáni megtorlások áldozatául esett egyes személyekről szóló 1991. január 24-i törvény (Ustawa o kombatanach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego) (Dz. U. [hivatalos lap] 17. sz., 75. o.) alkotja.

- 4 Az 1974. évi törvény 5. cikke szerint a törvényben szabályozott ellátások addig nyújthatók a jogosult számára, ameddig az a Lengyel Köztársaság területén tartózkodik, kivéve ha törvény vagy nemzetközi megállapodás ettől eltérően rendelkezik.
- 5 Az 1974. évi törvény 3. cikke szerint ezen ellátásokat a lengyel állam finanszírozza.
- 6 A kombattánsokról, valamint a háborús és háború utáni megtorlások áldozatául esett egyes személyekről szóló 1991. január 24-i törvény 12. cikkének (2) bekezdése szerint a kérdéses pénzbeli ellátások és az 1974. évi törvényben szabályozott egyéb jogosultságok többek között azokat a személyeket is megilletik, akiket különösen a fogságban, vagy internálótáborban, vagy a Hadifogoly- és Internálótáborok Igazgatóságának (GUPVI), a Belügyi Népbiztosságnak (NKVD), és 1946. márciusától a volt Szovjetunió belügyminisztériumának (MVD) fennhatósága alatt lévő egyéb táborokban, vagy az NKVD ellenőrző- és szűrőtábor osztályának és 1946. márciusától az említett belügyminisztériumnak a fennhatósága alatt lévő táborokban való tartózkodás miatt bekövetkezett rokkantság miatt valamely rokkantsági csoportba soroltak. Ezek az ellátások a háborús és a háború utáni megtorlások áldozatait is megilletik, tehát azokat a személyeket, akiket politikai, vallási vagy nemzeti okok miatt erőszakkal száműzték vagy deportáltak a volt Szovjetunióba. Az elkülönítő táborban való tartózkodással kapcsolatban bekövetkezett sebet, zúzódást, egyéb sérülést vagy betegséget a deportálással összefüggő rokkantságnak kell tekinteni.

Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés

- 7 H. Nerkowska, aki jelenleg lengyel állampolgár, 1946. február 2-án született a mai Fehéroroszország területén.

- 8 Hároméves korában elveszítette a szüleit, akiket bírósági ítélet alapján Szibériába deportáltak.
- 9 1951 áprilisában bátyjával és nagynénjével együtt H. Nerkowskát is deportálták a volt Szovjetunióba. 1957 januárjáig nehéz körülmények között ott tartózkodott.
- 10 Majdnem hat évvel később tért vissza Lengyelországba, ahol iskolába járt, szakképesítést szerzett, majd munkába állt egy közigazgatási szervnél.
- 11 1985-ben elhagyta Lengyelországot, és tartósan Németországban telepedett le.
- 12 2000 októberében H. Nerkowska kérelmet intézett a Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Koszaliniehez, amelyben rokkantsági nyugdíj folyósítását kérte a deportálás idején elszenvedett egészségkárosodás miatt.
- 13 A Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Koszalinie 2002. október 4-i határozatával elismerte a felperes nyugdíjjogosultságát az elkülönítő táborban való tartózkodással összefüggő részbeni munkaképtelenség miatt, a nyugdíj folyósítása azonban a Lengyelország területén kívüli lakóhely miatt felfüggesztésre került.

- 14 H. Nerkowska nem értett egyet a határozattal, és keresetet nyújtott be a Sąd Okręgowy w Koszaliniehez (Koszalin megyei bíróság) annak megállapítása végett, hogy jogosult a kért ellátás folyósítására. A bíróság nem adott helyt az érveinek, és a bizonyításfelvételt követően 2003. május 22-i ítéletével elutasította a keresetet.
- 15 2006 szeptemberében H. Nerkowska újabb kérelmet nyújtott be az említett nyugellátás folyósítása iránt. Kérelmét azzal indokolta, hogy 2004. május 1-jén Lengyelország csatlakozott az Európai Unióhoz, ennek következtében a lengyel belső jogba átvette a közösségi jog rendelkezéseit.
- 16 A közigazgatási eljárás lezárásaként a Zakład Ubezpieczeń Społecznych 2006. szeptember 14-én meghozta az alapügy tárgyát képező határozatát, amellyel megtagadta a H. Nerkowska részére korábban megállapított jogosultság alapján járó ellátás folyósítását, mivel lakóhelye nem a Lengyel Köztársaság területén van.
- 17 H. Nerkowska az említett határozattal szemben keresetet nyújtott be a kérdést előterjesztő bírósághoz, amelyben annak megváltoztatását kérte oly módon, hogy rokkantsági nyugdíjának folyósítását kezdjék meg. Arra hivatkozott, hogy a Lengyel Köztársaságnak az Európai Unióhoz történő csatlakozása következtében jelenlegi lakóhelye nem képezheti akadályát az ellátás folyósításának.

18 E körülmények között a Sąd Okręgowy w Koszalinie az eljárást felfüggesztette, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdést terjesztette a Bíróság elé:

„Ellentétes-e az [1974. évi törvény] 5. cikkében található nemzeti jogi szabályozás az uniós polgárok számára a tagállamok területén való szabad mozgás és tartózkodás jogát biztosító EK 18. cikkel annyiban, amennyiben annak értelmében az elkülönítő táborokban való tartózkodással összefüggő munkaképtelenség miatti nyugellátás folyósításának az a feltétele, hogy a jogosult a lengyel állam területén tartózkodjon?”

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésről

19 A kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra keres választ, hogy ellentétes-e az EK 18. cikk (1) bekezdésével az a tagállami szabályozás, amelynek értelmében ez utóbbi saját állampolgárával szemben megtagadja a háború és a megtorlások polgári áldozatainak járó ellátás folyósítását annak ellenére, hogy a hatáskörrel rendelkező hatóság határozatával elismerte az állampolgár jogosultságát ezen ellátásra, kizárólag azzal az indokolással, hogy ez utóbbi lakóhelye nem ebben az államban van, hanem egy másik tagállam területén.

20 Először is meg kell vizsgálni, hogy az alapügybelihez hasonló helyzet a közösségi jog és különösen az EK 18. cikk (1) bekezdésének hatálya alá tartozik-e.

Az EK 18. cikk (1) bekezdésének alkalmazhatóságáról

- 21 Ami az említett rendelkezés személyi hatályát illeti, elég azt megállapítani, hogy az EK 17. cikk (1) bekezdése értelmében uniós polgár jogállással rendelkezik mindenki, aki valamely tagállam állampolgára. Továbbá a 17. cikk (2) bekezdése az uniós polgárság jogállásához rendeli a Szerződésben meghatározott jogokat és kötelezettségeket, amelyek között szerepelnek az EK 18. cikk (1) bekezdésében említettek is (a C-192/05. sz., Tas-Hagen és Tas ügyben 2006. október 26-án hozott ítélet [EBHT 2006., I-10451. o.] 18. pontja).
- 22 H. Nerkowska mint lengyel állampolgár az EK 17. cikk (1) bekezdése szerinti uniós polgár jogállással rendelkezik, tehát adott esetben hivatkozhat az e jogálláshoz kapcsolódó jogokra, különösen az EK 18. cikk (1) bekezdése által biztosított, a szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogra.
- 23 Másrészt, az EK 18. cikk (1) bekezdésének tárgyi hatályát illetően fontos megállapítani, hogy a közösségi jog fejlődésének jelenlegi szakaszában az olyan juttatás, mint az alapjogvitában szereplő – amelynek célja a háború és a megtorlások polgári áldozatainak kárpótlása az általuk elszenvedett pszichikai vagy testi károkért –, a tagállamok hatáskörébe tartozik (a fent hivatkozott Tas-Hagen és Tas ügyben hozott ítélet 21. pontja).
- 24 Utóbbiaknak azonban a közösségi jog, különösen a Szerződésnek a tagállamok területén való szabad mozgás és tartózkodás minden uniós polgár számára elismert szabadságára vonatkozó rendelkezései tiszteletben tartása mellett kell az ilyen hatáskört gyakorolniuk (a fent hivatkozott Tas-Hagen és Tas ügyben hozott ítélet 22. pontja).

- 25 Tény továbbá, hogy az EK 17. cikk szerinti uniós polgárságnak nem célja a Szerződés alkalmazási körének kiterjesztése olyan belső helyzetekre, amelyek semmilyen módon nem kapcsolódnak a közösségi joghoz (a C-64/96. és C-65/96. sz., Uecker és Jacquet egyesített ügyekben 1997. június 5-én hozott ítélet [EBHT 1997., I-3171. o.] 23. pontja, valamint a C-148/02. sz. Garcia Avello-ügyben 2003. október 2-án hozott ítélet [EBHT 2003., I-11613. o.] 26. pontja, valamint a fent hivatkozott Tas-Hagen és Tas ügyben hozott ítélet 23. pontja).
- 26 A Bíróság kimondta viszont, hogy a közösségi jog hatálya alá tartozó helyzetek közé tartoznak különösen a Szerződés által biztosított alapvető szabadságjogok gyakorlásához és az EK 18. cikkben biztosított, a tagállamok területén történő szabad mozgás és tartózkodás gyakorlásához kapcsolódó helyzetek (a Bíróság C-209/03. sz. Bidar-ügyben 2005. március 15-én hozott ítéletének [EBHT 2005., I-2119. o.], 33. pontja, valamint a C-403/03. sz. Schempp-ügyben 2005. július 12-én hozott ítélet [EBHT 2005., I-6421. o.] 17. és 18. pontja).
- 27 A jelen esetben meg kell állapítani, hogy az olyan helyzet, mint H. Nerkowskáé, az uniós polgároknak a tagállamok területén való szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogával kapcsolatos. Az alapeljárás felperese, azáltal hogy Németországba helyezte a lakóhelyét, az EK 18. cikk (1) bekezdésében minden uniós polgár számára elismert, az állampolgárságuktól eltérő tagállam területén való szabad mozgás és tartózkodás jogát gyakorolta.
- 28 Továbbá, a kérdést előterjesztő bíróság által a Bíróságnak átadott iratokból egyértelműen kiderül, hogy a H. Nerkowska számára megítélt rokkantsági nyugdíj folyósításának elutasítása egyedül azon tényből fakad, hogy ez utóbbi Németországba helyezte át a lakóhelyét.
- 29 Az előzőből következik, hogy mivel valamely, a közösségi jogrend által elismert jog H. Nerkowska részéről történő gyakorlása hatással volt az utóbbiaknak a nemzeti szabályozás szerinti juttatás folyósításához való jogára, az ilyen helyzetet nem lehet tisztán belsőnek és a közösségi joghoz egyáltalán nem kapcsolódónak tekinteni.

- 30 Meg kell tehát vizsgálni, hogy az alapjogvitabeli helyzethez hasonló helyzetre alkalmazandó EK 18. cikk (1) bekezdését úgy kell-e értelmezni, hogy azzal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely előírja, hogy a háború és a megtorlások polgári áldozatainak járó rokkantsági ellátás folyósításának feltétele, hogy annak jogosultja az ellátást nyújtó tagállam területén rendelkezzen lakóhellyel.

A lakóhelyre vonatkozó feltétel előírásáról

- 31 Az EK 18. cikk (1) bekezdésének hatályát illetően a Bíróság már megállapította, hogy a Szerződés által a szabad mozgás terén biztosított lehetőségek nem fejthetik ki teljes hatásukat, ha valamely tagállam állampolgárát visszatartják e jog gyakorlásától a fogadó tagállamban való tartózkodása elé a származási állama e jogok gyakorlását büntető szabályozása miatt állított akadályok (a C-224/02. sz. Pusa-ügyben 2004. április 29-én hozott ítélet [EBHT 2004., I-5763. o.] 19. pontja, valamint a fent hivatkozott Tas-Hagen és Tas ügyben hozott ítélet 30. pontja).
- 32 Az olyan nemzeti szabályozás, amely egyes állampolgárait pusztán azért hozza hátrányos helyzetbe, mert éltek a más tagállamban való szabad mozgás és tartózkodás jogával, az EK 18. cikk (1) bekezdésében valamennyi uniós polgárnak biztosított szabadságok korlátozását jelenti (a C-406/04. sz. De Cuyper-ügyben 2006. július 18-án hozott ítélet [EBHT 2006., I-6947. o.] 39. pontja, valamint a fent hivatkozott Tas-Hagen és Tas ügyben hozott ítélet 31. pontja).
- 33 Márpedig az 1974. évi törvény ilyen korlátozásnak minősül. E törvény ugyanis – azáltal, hogy a háború és a megtorlások polgári áldozatai javára bevezetett rokkantsági nyugdíj folyósítását azon feltételtől teszi függővé, hogy a jogosult a nemzeti

területen rendelkezzen lakóhellyel – visszatarthatja azokat a lengyel állampolgárokat, akik olyan helyzetben vannak, mint az alapeljárás felperese, attól, hogy Lengyelországon kívül másik tagállamban gyakorolják a szabad mozgás és tartózkodás jogát.

34 Az ilyen korlátozást eredményező nemzeti szabályozás a közösségi jog szempontjából csak akkor igazolható, ha az érintett személyek állampolgárságától független, közérdekű objektív megfontolásokon alapul, és a nemzeti jog által jogszerűen megállapított célkitűzéssel arányos (a fent hivatkozott De Cuyper-ügyben hozott ítélet 40. pontja, valamint a fent hivatkozott Tas-Hagen és Tas ügyben hozott ítélet 33. pontja).

35 Ami az első feltételt illeti, mind az alapeljárás alperese, mind a lengyel kormány által a Bíróság elé terjesztett észrevételekből kiderül, hogy az 1974. évi törvény által a lakóhelyre vonatkozóan előírt korlátozás a lengyel jogalkotó azon szándékából ered, hogy a háború és a megtorlások polgári áldozataival szembeni szolidaritási kötelezettséget csak azon személyekre korlátozza, akiket valamilyen kapcsolat fűz a lengyel néphez. A lakóhelyre vonatkozó feltétel tehát a lengyel társadalomhoz való kötődés mértékének megnyilvánulása.

36 Az alapeljárás alperese és a lengyel kormány előadja továbbá, hogy a lakóhelyre vonatkozó, az alapeljárásban szereplőhöz hasonló feltétel által biztosítható annak ellenőrzése, hogy az érintett ellátás jogosultjának helyzetében nem következett be olyan változás, amely kihathat az ellátásra való jogosultságára. E tekintetben kiemelik, hogy az 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, a szociális biztonsági rendszereknek a Közösségen belül mozgó munkavállalókra, önálló vállalkozókra és családtagjaikra történő alkalmazásáról szóló, 1971. június 14-i 1408/71/EGK tanácsi rendeletben szabályozott, másik tagállam által nyújtott hatósági és

orvosi segítség igénybevehetőségének hiánya megakadályozza az illetékes lengyel szervezeteket abban, hogy eredményes és hatékony ellenőrzést végezzenek. Továbbá arra hivatkoznak, hogy más, kevésbé korlátozó intézkedések nem volnának olyan hatékonyak, mint az említett feltétel.

- 37 Mind az érintett tagállam társadalma és az ellátás jogosultja közötti kapcsolat meglétének biztosítására irányuló szándék, mind annak vizsgálata szükségessége, hogy ez utóbbi ezen ellátás odaítélésének feltételeit továbbra is teljesíti, olyan közérdekű objektív megfontolásnak minősül, amely alkalmas annak igazolására, hogy az ilyen ellátás odaítélésének vagy nyújtásának feltételei befolyásolhatják e tagállam állampolgárainak szabad mozgását.
- 38 Az érintett tagállam társadalmához kötődés feltételét illetően az alapeljárásban szereplőhöz hasonló, a közösségi jog által nem szabályozott ellátás tekintetében a Bíróság kimondta, hogy a tagállamoknak széles mérlegelési mozgásterük van az ilyen kötődés értékelési szempontjainak meghatározására vonatkozóan, a közösségi jog által megszabott korlátok betartásával (a fent hivatkozott Tas-Hagen és Tas ügyben hozott ítélet 36. pontja).
- 39 Megengedett tehát, hogy valamely tagállam az érintett személy állampolgárságával vagy lakóhelyével kapcsolatos feltétel előírása által olyan személyekre korlátozza a háború és a megtorlások polgári áldozatainak nyújtott jóvátételt, akik úgy tekintetők, hogy bizonyos mértékben kötődnek e tagállam társadalmához.
- 40 Bár a jelen ítélet 33. pontjában megállapított korlátozás az előbbi pontban említett közérdeken alapuló kényszerítő okokkal igazolható, azonban az is szükséges, hogy e korlátozás arányos legyen az elérni kívánt céllal.

41 Ami elsősorban a lakóhelyre vonatkozó feltételt illeti, mely szerint annak az említett ellátás folyósítása teljes időtartama alatt folyamatosan a nemzeti területen kell lennie, ami a háború és a megtorlások polgári áldozatainak a lengyel társadalomhoz való kötődése megnyilvánulásának minősül, megállapítandó, hogy a lakóhely e kötődésre utaló szempontnak minősül, azonban olyan körülmények között, amelyek az alapügyben szerepelnek, az ilyen feltétel túllép a kitűzött cél eléréséhez szükséges mértéken.

42 Tény ugyanis, hogy H. Nerkowska lengyel állampolgársággal rendelkezik, és több mint húsz éven át Lengyelországban élt, amely időszak alatt ott folytatta tanulmányait és dolgozott.

43 Az a körülmény, hogy valaki az alapügyben szereplő ellátást nyújtó tagállam állampolgára, valamint hogy több mint húsz éven keresztül ebben az államban élt, tanult és dolgozott, elegendő lehet ezen állam és az említett ellátás jogosultja közötti kapcsolat bizonyítására. Ilyen körülmények között aránytalannak kell tekinteni a lakóhelyre vonatkozó feltétel előírását az említett ellátás folyósításának teljes időtartamára vonatkozóan, mivel az túllép az ilyen kapcsolat biztosításához szükséges mértéken.

44 Másodsorban, azon évrre válaszolva, miszerint a lakóhelyre vonatkozó feltétel az egyetlen eszköz annak ellenőrzésére, hogy valamely rokkantsági nyugdíj jogosultja továbbra is teljesíti-e ezen ellátás odaítélésének feltételeit, elegendő annyit megjegyezni, ésszerűen nem állítható, hogy a kitűzött cél ne volna elérhető más, kevésbé korlátozó, de ugyanolyan hatékony eszközökkel.

45 Ha ugyanis egy orvosi vagy hatósági ellenőrzés az alapügyben szereplőhöz hasonló ellátás jogosultjának jelenlétét tenné szükségessé az érintett tagállam területén, nincs akadálya annak, hogy e tagállam felszólítsa e jogosultat az ellenőrzésen történő megjelenésre, az ellátás folyósítása szüneteltetésének terhe mellett abban az esetben, ha a megjelenést az említett jogosult igazolatlanul elmulasztja.

46 Következésképpen a lakóhelyre vonatkozó, az alapügyben szereplőhöz hasonló feltétel túllép az annak ellenőrzésére vonatkozó cél eléréséhez szükséges mértéken, hogy valamely rokkantsági nyugdíj jogosultja továbbra is teljesíti-e ezen ellátás odaítélésének feltételeit, és ezért sérti a jelen ítélet 34. és 40. pontjában hivatkozott arányosság elvét.

47 Tekintettel a fenti megfontolásokra, a feltett kérdésre azt a választ kell adni, hogy az EK 18. cikk (1) bekezdése úgy értelmezendő, hogy azzal ellentétes az olyan tagállami szabályozás, amelynek értelmében e tagállam saját állampolgáraival szemben általában és minden körülmények között megtagadja a háború és a megtorlások polgári áldozatainak járó ellátás folyósítását kizárólag amiatt, hogy azok lakóhelye ezen ellátás folyósításának teljes tartama alatt nem ebben az államban van, hanem egy másik tagállam területén.

A költségekről

48 Mivel ez az eljárás az alapeljárásban részt vevő felek számára a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő eljárás egy szakaszát képezi, ez a bíróság dönt a költségekről. Az észrevételeknek a Bíróság elé terjesztésével kapcsolatban felmerült költségek, az említett felek költségeinek kivételével, nem téríthetők meg.

A fenti indokok alapján a Bíróság (negyedik tanács) a következőképpen határozott:

Az EK 18. cikk (1) bekezdése úgy értelmezendő, hogy azzal ellentétes az olyan tagállami szabályozás, amelynek értelmében e tagállam saját állampolgáraival szemben általában és minden körülmények között megtagadja a háború és a megtorlások polgári áldozatainak járó ellátás folyósítását kizárólag amiatt, hogy azok lakóhelye ezen ellátás folyósításának teljes tartama alatt nem ebben az államban van, hanem egy másik tagállam területén.

Aláírások