PEDRO CRUZ VILLALÓN
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2015. október 6.[1]

C-308/14. sz. ügy

Európai Bizottság
kontra

Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága

„(a Bizottság által Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága ellen benyújtott, kötelezettségszegés megállapítása iránti kereset) — Tagállami kötelezettségszegés — Szociális biztonsági rendszerek koordinációja — 883/2004/EK rendelet — 4. cikk — Aszociális biztonsági ellátásokhoz való hozzáférés tekintetében való egyenlő bánásmód — Családi ellátások — Tartózkodási jog — 2004/38/EK irányelv — Nemzeti szabályozás, amely megtagadja az eltartott gyermek után járó támogatást, illetve az eltartott gyermek után járó adójóváírást azoktól, akiket nem illet meg a szóban forgó tagállamban való tartózkodás joga”

1. A Bizottság a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról szóló 883/2004 rendelet[2] abból eredő megsértését rója fel az Egyesült Királyságnak, hogy bizonyos szociális ellátások kérelmezőit „tartózkodási jogra vonatkozó tesztnek” veti alá, és arra hivatkozik, hogy ez a teszt nem egyeztethető össze a hivatkozott rendelet jelentésével, továbbá hátrányos megkülönböztetést valósít meg.

2. Ezek alapján a Bíróság előtt – ismét, valamint az újabb keletű Brey-ügyhöz[3], Dano-ügyhöz[4] és Alimanovic-ügyhöz[5] hasonlóan – a 883/2004 rendelet és a 2004/38 irányelv[6] közötti kapcsolatra vonatkozó kérdés merül fel. A jelen ügyben – bár jelentős különbségekkel – felmerül továbbá az a kérdés is, hogy jogszerű-e figyelembe venni a tartózkodás jogszerűségét a szociális ellátások elbírálásának a hivatkozott összefüggésében. Ennélfogva az, ami az említett előzetes döntéshozatalra irányuló kérelmekben a hivatkozott irányelv értelmezésével kapcsolatos probléma volt, a 883/2004 rendelet bizonyos mértékű érintettsége mellett, az ebben az ügyben az említett rendelet tiszteletben tartásával kapcsolatos problémának minősül, amely abból a vitából áll, hogy a hivatkozott irányelvnek a jelen ügy körülményei között történő alkalmazása önmagában releváns-e.

3. Az Egyesült Királysággal szemben megfogalmazott, hátrányosan megkülönböztető bánásmódra vonatkozó, végeredményben elsődleges kifogás lényegében két kérdés közötti alapvető különbségtételt igényel: egyfelől azon elvi kérdést, hogy a hivatkozott rendelet alkalmazásának háttérbe kell-e szorítania a 2004/38 irányelv rendelkezéseit, amelyek az uniós polgár valamely, saját tagállamától

1 — Eredeti nyelv: spanyol.

2 — 2004. április 29-i európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 166., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 5. kötet, 72. o.).

3 — C-140/12, EU:C:2013:565.

4 — C-333/13, EU:C:2014:2358.

5 — C-67/14, EU:C:2015:597. Lásd továbbá: Wathelet főtanácsnok García-Nieto és társai ügyre vonatkozó indítványa, C-299/14, EU:C:2015:366.

6 — 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 európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 158., 77. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 5. kötet, 46. o.).

eltérő tagállamban történő tartózkodása jogszerűségének keretét képezik, másfelől pedig azt az önmagában eltérő, azon körülményekkel és feltételekkel kapcsolatos kérdést, amelyek között adott esetben ennek a jogszerű tartózkodásnak az ellenőrzése összeegyeztethető a 883/2004 rendelet 4. cikkében kimondott hátrányos megkülönböztetés tilalmával.

I – **Jogi háttér**

A – *Az uniós jog*

1. A 883/2004 rendelet

4. A 883/2004 rendelet 1. cikkének j) és z) pontja szerint:

„E rendelet alkalmazásában:

[…]

j) »lakóhely«: a személy szokásos tartózkodási helye;

[…]

z) »családi ellátás«: minden olyan természetbeni vagy pénzbeli ellátás, amelynek célja a családi kiadások fedezése, az I. mellékletben említett tartásdíj megelőlegezése, és különleges szülési juttatások és örökbefogadási támogatások kivételével”.

5. A hivatkozott rendelet 3. cikke (1) bekezdésének j) pontja értelmében:

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

[…]

j) családi ellátások”.

6. Az említett rendelet „Egyenlő bánásmód” című 4. cikke kimondja:

„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”.

7. A hivatkozott rendelet 11. cikkének (1) bekezdése, valamint 11. cikke (3) bekezdésének e) pontja a következőkről rendelkezik:

„(1) Az e rendelet hatálya alá tartozó személyekre csak egy tagállam jogszabályai alkalmazandóak. E jogszabályokat e cím rendelkezései szerint kell meghatározni.

[…]

(3) A 12–16. cikkre is figyelemmel:

[…]

e) az a)–d) pont hatálya alá nem tartozó bármely személyre a lakóhely szerinti tagállam jogszabályai vonatkoznak, e rendelet egyéb olyan rendelkezéseinek sérelme nélkül, amelyek szerint az ilyen személyeknek egy vagy több tagállam jogszabályai alapján ellátásokat biztosítanak”.

8. Ugyanezen rendelet 67. cikke a kimondja:

„Egy személy az illetékes tagállam jogszabályainak megfelelően jogosult családi ellátásokra a másik tagállamban lakó családtagjai után is, mintha a családtagok is az előbb említett tagállamban rendelkeznének lakóhellyel. […]”.

2. A 2004/38 irányelv

9. A 2004/38 irányelv 7. cikkének szövege a következő:

„(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

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; vagy

c)

– tanulmányok folytatásának fő céljából, ideértve a szakképzést is, beiratkoztak egy magán- vagy közoktatási intézménybe, amelyet a fogadó tagállam akkreditált vagy tart fenn jogszabályai vagy közigazgatási gyakorlata alapján, és

– teljes körű egészségbiztosítással rendelkeznek a fogadó tagállamban, és nyilatkozattal vagy választásuk szerint más azzal egyenértékű eszközzel bizonyítják a megfelelő [helyesen: illetékes] nemzeti hatóságnál, hogy elegendő forrással rendelkeznek önmaguk és családtagjaik számára, ahhoz, hogy a tartózkodásuk időtartama alatt ne jelentsenek terhet a fogadó tagállam szociális segítségnyújtási rendszerére; vagy

d) az a), b) vagy c) pontban meghatározott feltételeket teljesítő uniós polgárt kísérő vagy hozzá csatlakozó családtagok.

[…]

(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 [helyesen: illetékes] 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 [helyesen: illetékes] munkaügyi hivatal nyilvántartásba vette álláskeresőként. Ebben az esetben a munkavállalói jogállás legalább hat hónapig fennmarad;

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

10. A hivatkozott irányelv 14. cikke alapján:

„(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.

(2) Az uniós polgárok és családtagjaik mindaddig rendelkeznek a 7., 12. és 13. cikkben előírt tartózkodási joggal, amíg megfelelnek az azokban meghatározott feltételeknek.

Különleges esetekben, amennyiben megalapozott kétség merül fel azzal kapcsolatban, hogy az uniós polgár vagy családtagjai megfelelnek-e a 7., 12. és 13. cikkben foglalt feltételeknek, a tagállamok ellenőrizhetik, hogy ezek a feltételek teljesülnek-e. Ezt az ellenőrzést nem lehet rendszeresen lefolytatni.

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

[…]”.

11. Az irányelv 15. cikke (1) bekezdésének megfelelően „[a] 30. és 31. cikkben leírt eljárásokat hasonlóan kell alkalmazni az uniós polgár és családtagjai szabad mozgását nem közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi alapon korlátozó határozatokra”.

12. Az említett irányelv „Egyenlő bánásmód” című 24. cikke a következőkről 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. E jog kedvezménye kiterjed azokra a családtagokra is, akik nem valamelyik tagállam állampolgárai, és tartózkodási joggal vagy huzamos tartózkodási joggal [helyesen: huzamos tartózkodáshoz való 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 [helyesen: huzamos tartózkodáshoz való jog] megszerzését megelőzően szociális [helyesen: megélhetési költségek fedezésére szolgáló] 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 nemzeti jog*

13. A releváns brit szabályozást a jelen indítvány keretében mutatom be.

II – **A pert megelőző eljárás**

14. 2008-ban a Bizottsághoz számos panasz érkezett az Egyesült Királyságban lakóhellyel rendelkező más tagállambeli állampolgároktól, akik szerint az illetékes brit hatóságok bizonyos szociális ellátásokat megtagadtak tőlük amiatt, hogy nem illette meg őket a tartózkodás joga ebben az államban.

15. A Bizottság felvilágosítást kért e tagállamtól, amely 2008. október 1-jén és 2009. január 20-án kelt levelében azt válaszolta, hogy a brit szabályozásnak megfelelően, míg az Egyesült Királyságban való tartózkodás joga minden brit állampolgárt megillet, addig a más tagállamok állampolgárait úgy tekintik, hogy azok bizonyos körülmények között nem rendelkeznek tartózkodási joggal. Az Egyesült Királyság Kormánya szerint ez a korlátozás a 2004/38 irányelv szerinti tartózkodási jog fogalmán, illetve azokon a korlátozásokon alapul, amelyeket ez az irányelv ezzel a joggal kapcsolatban megállapít, többek között azon az előíráson, hogy egy gazdaságilag inaktív személynek elegendő forrásokkal kell rendelkeznie ahhoz, hogy ne jelentsen terhet a fogadó tagállam szociális segítségnyújtási rendszerére.

16. 2010. július 4-én a Bizottság felszólító levelet küldött az Egyesült Királyság részére, amely megjelölte ez utóbbi szabályozásának azon rendelkezéseit, amelyek értelmében a kérelmezőket – annak érdekében, hogy bizonyos ellátásokat igénybe vehessenek – meg kell hogy illesse az ebben az államban való tartózkodás joga, amely előzetes feltétele annak, hogy szokásos tartózkodási hellyel rendelkezőknek tekintsék őket.

17. 2010. július 30-án az Egyesült Királyság Kormánya válaszolt a felszólító levélre, és azzal érvelt, hogy a nemzeti rendszere nem valósít meg hátrányos megkülönböztetést, illetve hogy a tartózkodás jogára vonatkozó feltételt igazolja, hogy egy olyan arányos intézkedésről van szó, amelyet annak biztosítása érdekében hoztak, hogy az ellátásokat az Egyesült Királyságban kellően beilleszkedett személyek részére fizessék.

18. 2011. szeptember 29-én a Bizottság indokolással ellátott véleményt bocsátott ki, amelyre az Egyesült Királyság 2011. november 29-én kelt levelével válaszolt.

19. A Bizottság, miután nem volt elégedett e válasszal, benyújtotta a kötelezettségszegés megállapítása iránti jelen keresetet. A Bíróság által a 2013. szeptemberi Brey-ítéletben[7] tett megállapítások fényében a Bizottság úgy döntött, hogy keresetét a fent említett családi ellátásokra, az eltartott gyermek után járó támogatásra és az eltartott gyermek után járó adójóváírásra korlátozza a „különleges, nem járulékalapú pénzbeli ellátások” kivételével, amelyek ugyancsak az indokolással ellátott vélemény tárgyát képezték, illetve amelyek a Brey-ítélet alapján a 2004/38 irányelv 7. cikke (1) bekezdésének b) pontja szerinti „szociális segítségnyújtásnak” minősíthetők.

7 — C-140/12, EU:C:2013:565.

III – **A Bíróság előtti eljárás**

A – *A Bizottság keresete*

1. A fő kifogás

20. A Bizottság által az Egyesült Királysággal szemben megfogalmazott fő kifogás abban áll, hogy az Egyesült Királyság – mivel megkövetelte, hogy az eltartott gyermek után járó támogatás vagy az eltartott gyermek után járó adójóváírás kérelmezőjét megillesse az Egyesült Királyságban való tartózkodás joga, amely feltétele annak, hogy e tagállamban szokásos tartózkodási hellyel rendelkezőnek tekintsék [8] – olyan további feltételt vezetett be, amely a 883/2004 rendeletben nem szerepel, és amely megfosztja az azt nem teljesítő személyeket attól, hogy valamely tagállam szociális biztonsági szabályozásának hatálya alá tartozzanak, amit ez a rendelet biztosítani kíván.

21. A Bizottság szerint a 883/2004 rendelet 1. cikkének j) pontjában meghatározott „lakóhely” fogalma szerint a lakóhely e rendelet alkalmazásában „a személy szokásos tartózkodási helye” [9]. A Bizottság úgy véli, hogy ezt a helyet tisztán ténybeli elemek alapján kell meghatározni, konkrétan, hogy hol van e személy fő érdekeltségeinek központja, anélkül hogy annak értelmezését a 2004/38 irányelv 7. cikke befolyásolni tudná. Hozzáteszi, hogy a 883/2004 rendelet 11. cikke (3) bekezdésének e) pontja kollíziós szabályrendszert hoz létre azon tagállam meghatározása érdekében, amely jogszabályainak hatálya kiterjed a 883/2004 rendelet hatálya alá tartozó személyekre. Márpedig, továbbra is a Bizottság szerint, a „tartózkodás jogára” vonatkozó feltétel, amelyet az Egyesült Királyság előír, „eltekint” az említett rendelet azon szabályainak alkalmazásától, amelyek oly módon határozzák meg az alkalmazandó szabályt, hogy egyik tagállam sem lesz köteles bizonyos családi ellátásokat fizetni az érintett személyeknek annak ellenére, hogy azok valamely tagállamban élnek és eltartott gyermekük van.

2. A másodlagos kifogás

22. Másodlagosan a Bizottság azt rója fel az Egyesült Királyságnak, hogy azzal, hogy olyan feltételt írt elő bizonyos szociális biztonsági ellátásra való jogosultság megszerzéséhez, amelyet az Egyesült Királyság állampolgárai automatikusan teljesítenek, közvetlen hátrányos megkülönböztetést valósított meg más tagállamok állampolgáraival szemben, és ezzel megsértette a 883/2004 rendelet 4. cikkét.

23. A Bizottság szerint az Egyesült Királyság a pert megelőző eljárás során felhagyott azzal az álláspontjával, hogy a „tartózkodás jogára” vonatkozó kritérium a szokásos tartózkodási helyre vonatkozó teszt egyik további eleme, [10] és arra az álláspontra helyezkedett, hogy egy önálló, hátrányos megkülönböztetést megvalósító, azonban igazolt feltételről van szó. A Bizottság – Sharpston főtanácsnok Bressol és társai ügyre vonatkozó indítványára [11] támaszkodva – megállapítja, hogy a tartózkodás jogára vonatkozó feltétel állampolgárságon alapuló közvetlen hátrányos megkülönböztetésnek minősül. Egy olyan feltételről van szó, amely csak a külföldiek tekintetében

8 — A szokásos tartózkodási helyre vonatkozó teszt (amely alkalmazandó azokra az indokolással ellátott vélemény tárgyát képező más szociális ellátásokra, amelyekre azonban a kötelezettségszegés megállapítása iránti kereset nem terjed ki) valójában, ahogyan azt az Egyesült Királyság megjegyzi, nem az a teszt, amelyet a jelen ügyben vitatott ellátások esetében alkalmazni kell, amelyben azt írják elő, hogy a kérelmezőnek „az Egyesült Királyságban kell tartózkodnia”. Azon feltételek egyike, amelyeket a kérelmezőnek teljesítenie kell annak érdekében, hogy „az Egyesült Királyságban tartózkodónak” minősülhessen – azonkívül, hogy fizikailag ott legyen és ebben a tagállamban rendelkezzen szokásos tartózkodási hellyel –, az, hogy megillesse őt ott tartózkodás joga.

9 — Ellentétben a „tartózkodási hellyel”, amely a 883/2004 rendelet 1. cikkének k) pontja szerint „a személy ideiglenes tartózkodási helye”.

10 — Valójában azé a teszté, amely annak megállapítását szolgálja, hogy a kérelmező az Egyesült Királyság területén tartózkodik-e, lásd a 8. lábjegyzetet.

11 — C-73/08, EU:C:2009:396. A főtanácsnok érvelését nem követték a Bressol és társai ítéletben (C-73/08, EU:C:2010:181), amely megállapította, hogy a szóban forgó egyenlőtlen bánásmód közvetett hátrányos megkülönböztetésnek minősül (47. pont).

alkalmazandó, mert az Egyesült Királyságban tartózkodó brit állampolgárok ezt automatikusan teljesítik, és amely álláspontja szerint sérti a 883/2004 rendelet 4. cikkében foglalt egyenlőség elvét. Mivel közvetlen hátrányos megkülönböztetésről van szó – ahogyan azt a Bizottság megjegyzi –, az semmilyen módon nem igazolható.

24. Még közvetett hátrányos megkülönböztetés megállapítása esetén is – ahogyan azt az Egyesült Királyság állítja –, az Egyesült Királyság a Bizottság szerint semmilyen olyan érvre nem hivatkozott, amely alapján megállapítható, hogy a szóban forgó egyenlőtlen bánásmód alkalmas és arányos az annak biztosítására irányuló cél elérése szempontjából, hogy valós kapcsolat álljon fenn az ellátás kérelmezője és a fogadó tagállam között.

25. Másfelől, az Egyesült Királyság azt állította, hogy a gazdaságilag inaktív személyek nem jelenthetnek terhet a fogadó állam jóléti rendszerére, kivéve ha azok bizonyos kapcsolatban állnak ezzel az állammal. A Bizottság elfogadja, hogy egy tagállam meg akar győződni arról, hogy valós kapcsolat áll-e fenn az ellátás kérelmezője és az illetékes tagállam között, azonban a szociális biztonsági ellátások esetében maga a 883/2004 rendelet határozza meg azt, hogy hogyan kell ezen valós kapcsolat fennállását ellenőrizni (ebben a konkrét esetben a szokásos tartózkodási helyre vonatkozó kritériummal) anélkül, hogy a tagállamok módosítani tudnák annak rendelkezéseit és azokhoz kiegészítő feltételeket tudnának fűzni. A Bizottság szerint az Egyesült Királyság nem próbálta meg bemutatni azt sem, hogy a tartózkodás jogára vonatkozó kritérium milyen módon alkalmas annak meghatározására, hogy egy személynek elegendő kapcsolata van-e az Egyesült Királysággal, amikor részére a hivatkozott rendelet keretei között szociális biztonsági ellátásokat nyújtanak.

B – *Az ellenkérelem*

26. Az ellenkérelmében az Egyesült Királyság a Bizottság fő kifogását alapvetően a Brey-ítéletre [12] történő hivatkozással vitatja, amely ítéletben a Bíróság – elutasítva ugyanazokat az érveket, amelyekre a Bizottság a jelen ügyben is hivatkozik – megállapította, hogy „főszabály szerint semmi akadálya, hogy a szociális ellátások gazdaságilag inaktív uniós polgároknak történő nyújtása ahhoz a követelményhez legyen kötve, hogy az érintettek teljesítsék a fogadó tagállam területén való jogszerű tartózkodáshoz való jog biztosításához előírt feltételeket” (44. pont). Azt is megállapította, hogy a 883/2004 rendelet 70. cikke (4) bekezdésének – amely a 11. cikkhez hasonlóan „kollíziós szabályt” állapít meg, amelynek célja a különböző nemzeti szabályozások párhuzamos alkalmazásának elkerülése, valamint annak megakadályozása, hogy a rendelet hatálya alá tartozó személyek rájuk nézve irányadó szabályozás hiányában a szociális biztonsági rendszer nyújtotta védelem nélkül maradjanak – nem célja az abban ügyben szóban forgó ellátásokhoz (különleges, nem járulékalapú pénzbeli ellátások) való jog fennállására vonatkozó érdemi feltételek meghatározása, hanem „e feltételek meghatározása főszabály szerint a tagállamok jogalkotóinak feladata” (41. pont). Az Egyesült Királyság szerint ugyanez az érvelés alkalmazandó a 883/2004 rendelet 11. cikkében fogalt kollíziós szabály tekintetében is – amely ugyanazt a szerepet tölti be, mint a 70. cikk (4) bekezdése (ez utóbbi a különleges, nem járulékalapú pénzbeli ellátásokra vonatkozik) – a kérelmezőre alkalmazandó nemzeti szabályozás meghatározásakor.

12 — C-140/12, EU:C:2013:565. Ebben az ítéletben a Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy az ügy tárgyát képező osztrák „öregségi nyugdíj kiegészítését célzó kompenzációs pótlékot” egyaránt kell a 2004/38 irányelv szerinti „különleges, nem járulékalapú pénzbeli ellátásnak” és a 884/2004 rendelet szerinti „szociális segítségnyújtási ellátásnak” tekinteni. Emiatt állapították meg azt, hogy főszabály szerint összeegyeztethető az uniós joggal, hogy az ezen kompenzációs pótlékhoz való jog az uniós polgárok esetében attól függ, hogy bizonyítják-e azt, hogy megilleti őket az Ausztriában való „jogszerű tartózkodás joga”, annak biztosítása érdekében, hogy ezeknek az ellátásoknak a gazdaságilag inaktív uniós polgárok részére történő folyósítása ne jelentsen indokolatlan terhet az osztrák költségvetésre. Márpedig a Bíróság megállapította, hogy minden esetben meg kell vizsgálni az adott ügy sajátos körülményeit annak meghatározása érdekében, hogy a szóban forgó ellátásnak a P. Brey helyzetéhez hasonló helyzetben lévő valamely személy részére történő nyújtása indokoltatlan terhet jelenthet-e a nemzeti szociális segítségnyújtási rendszerre.

27. A Bizottság másodlagos kifogásával kapcsolatban az Egyesült Királyság arra hivatkozik, hogy a közvetlen hátrányos megkülönböztetéssel kapcsolatos kifogás először a keresetben jelenik meg, illetve hogy az nem szerepelt a Bizottság által a pert megelőző eljárás során neki címzett indokolással ellátott véleményben. Álláspontja szerint a Bíróság már több ítéletben megállapította, hogy jogosan követelhető meg, hogy a gazdaságilag inaktív uniós polgárok bizonyítsák, hogy megilleti őket a tartózkodás joga – amely a szociális biztonsági ellátásokhoz való hozzáférésnek is feltétele –, illetve hogy a 2004/38 irányelv is kifejezetten elismeri ezt a lehetőséget oly módon, hogy ezek az állampolgárok nem jelenthetnek a fogadó állam szociális segítségnyújtási rendszerére indokolatlan terhet. Erre az elvre figyelemmel kell értelmezni a 883/2004 rendelet 4. cikkében foglalt egyenlő bánásmód elvét.

28. Az Egyesült Királyság megjegyzi, hogy a tartózkodási jog fennállására vonatkozó feltétel csupán egyike azon három kumulatív feltételnek, amelyeket a kérelmezőnek teljesítenie kell annak igazolásához, hogy az Egyesült Királyság területén tartózkodik. A másik két feltétel teljesítése (jelenlét és szokásos tartózkodási hely) a kérelmező állampolgárságától független, mivel egy egyesült királyságbeli állampolgár nem teljesíti automatikusan az „Egyesült Királyság területén való tartózkodás” feltételét, amely számára a vitatott ellátásokra való jogosultságot biztosít. Mindazonáltal az Egyesült Királyság elismeri,[13] hogy ezeknek a feltételeknek a teljesítése a saját állampolgárai esetében könnyebb, mint a más tagállamok állampolgárai esetében, illetve hogy közvetett módon hátrányosan megkülönböztető intézkedésről van szó.[14] Márpedig az Egyesült Királyság szerint az intézkedés – ahogyan azt a hasonló ügyben hozott Brey-ítélet[15] 44. pontja megerősíti – objektíve igazolható, konkrétan a közpénzek védelmére irányuló céllal, figyelembe véve azt, hogy a szóban forgó két ellátást nem a kedvezményezettek hozzájárulásainak terhére, hanem adókból finanszírozzák. Ezenkívül semmilyen jel nem utal arra, hogy az a Brey-ítélet alapján aránytalan lenne a kitűzött cél eléréséhez képest.[16]

C – *Válasz*

29. A fő kifogást illetően a Bizottság a válaszbeadványában megjegyzi, hogy a Brey-ítélet[17] a 2004/38 irányelvnek csak a különleges, nem járulékalapú pénzbeli ellátásokkal kapcsolatos alkalmazhatóságára vonatkozott, amely ellátások szociális biztonsági és szociális segítségnyújtási jellemzőkkel egyaránt rendelkeznek, míg a jelen kereset két, a 883/2004 rendelet 3. cikke (1) bekezdésének j) pontja szerinti családi ellátásra vonatkozik, amelyek valódi szociális biztonsági ellátások, és amelyekkel kapcsolatban a 2004/38 irányelv nem alkalmazandó. Ebben a tekintetben a Bizottság a Brey-ítélettel kapcsolatos fordítási problémára utal, amely abból ered, hogy az angol nyelvi változat 44. pontja „social security benefits”-et, míg a német nyelvi változat (amely a hiteles változat, mivel osztrák ügyről volt szó) „Sozialleistungen”-t említ.[18]

30. A Bizottság felhívja a figyelmet arra, hogy az Egyesült Királyság szabályozása ahelyett, hogy ösztönözné az uniós polgárok szabad mozgását – amely a szociális biztonsági rendszerek koordinációjára vonatkozó uniós szabályozás célja –, azt hátráltatja azzal, hogy ezt a szabadságot állampolgárságon alapuló hátrányos megkülönböztetés formájában akadályozza, ami azt eredményezi, hogy egy személy nem lehet jogosult a vitatott családi ellátásra sem a származási országban, ahol már nem rendelkezik szokásos tartózkodási hellyel, sem pedig a fogadó államban, ha ott nem illeti meg a tartózkodás joga.

13 — Az ellenkérelem 35. pontja.

14 — Az ellenkérelem 36. pontja.

15 — C-140/12, EU:C:2013:565.

16 — C-140/12, EU:C:2013:565, 71–78. pont.

17 — C-140/12, EU:C:2013:565.

18 — Franciául „prestations sociales”, amely a „social benefits” megfelelője, spanyolul „prestaciones sociales”.

31. A másodlagos kifogással kapcsolatban a Bizottság a válaszban azt kifogásolja, hogy az Egyesült Királyság a 883/2004 rendelet 11. cikkében foglalt kollíziós szabályt úgy értelmezi, hogy az alapján egy tagállam hátrányosan megkülönböztető feltételt vezethet be egy szociális biztonsági ellátás igénybevételéhez. Az arra történő hivatkozás, hogy a tagállamok jogszerű korlátozásokat vezethetnek be annak megakadályozása érdekében, hogy egy uniós polgár indokolatlan terhet jelentsen a fogadó tagállam szociális segítségnyújtási rendszerére, csak a szociális segítségnyújtás tekintetében alkalmazandó, a szociális biztonsági ellátások tekintetében nem. Konkrétan azért, mert a szociális biztonsági rendszerek koordinációjára vonatkozó mechanizmus meghatározza, hogy a családi ellátásokat annak a tagállamnak kell fizetnie, amelyben az eltartott gyermekekkel rendelkező személy szokásos tartózkodási hellyel rendelkezik, a közpénzek védelme, amire az Egyesült Királyság hivatkozik, nem jogszerű cél. Mindenesetre az Egyesült Királyság által meghatározott kritérium nem arányos e cél elérésével (például egy olyan személy, aki több éven keresztül fizetett adót az Egyesült Királyságban, azonban egy ideje munkanélküli, elveszítheti az ebben a tagállamban való tartózkodás jogát és ezzel együtt a szóban forgó ellátáshoz való jogot is), és nem biztosítja az adott ügy körülményeinek értékelését sem, ahogyan azt a Brey-ítélet [19] előírja.

D – *Viszonválasz*

32. Viszonválaszában az Egyesült Királyság fenntartja, hogy a nemzeti joga alkalmazható a 883/2004 rendelet kollíziós szabályainak megfelelően, és előfordulhat, hogy egy olyan személy, akinek ebben a tagállamban van a szokásos tartózkodási helye, ennek ellenére nem lehet jogosult a szóban forgó konkrét szociális ellátásokra.

33. Az Egyesült Királyság megállapítja, hogy a „social benefits” fogalma tágabb a „social security benefits” fogalmánál, illetve hogy amennyiben a Brey-ítélet [20] a német és a francia nyelvi változatokban ezt az első fogalmat használja a második helyett, ez a körülmény mindenesetre kiterjeszti a 44. pontban foglalt elv alkalmazási területét, és magában foglalja a szociális biztonsági ellátásokat is. A Brey-ítélet egyetlen esetben sem állapítja meg azt, hogy a Bíróság által az abban megállapítottak kizárólag a különleges, nem járulékalapú pénzbeli ellátásokra vonatkoznak. Ugyanez történik a Dano-ítéletben [21] is.

34. Ezenkívül az Egyesült Királyság szerint nem lehet úgy értelmezni, hogy a tagállamok nem kötelesek különleges, nem járulékalapú pénzbeli ellátásokat fizetni – amelyek a minimális létfenntartási szintet biztosítják – a tartózkodásra nem jogosult uniós polgároknak, és hogy épp ellenkezőleg, kötelesek részükre a jelen ügyben vitatottakhoz hasonló ellátásokat fizetni, amelyek túlmutatnak a minimális létfenntartási szint biztosításán, valamint hogy mivel részükre a kifizetés az adók terhére történik, a Brey-ítélet [22] értelmében indokolatlan terhet jelenthetnek a költségvetésre is. Az Egyesült Királyság hozzáteszi, hogy a jelen ügyben vitatott két ellátás mindenesetre a szociális segítségnyújtás sajátosságaival bír, bár ez nem elengedhetetlen feltétele annak, hogy a Brey-ítéletben meghatározott elv (amely általánosságban a „szociális ellátásokra” vonatkozik) alkalmazandó legyen a kötelezettségszegés megállapítása iránti jelen kereset tárgyát képező ellátásokra is. Az Egyesült Királyság szerint a Bíróság a Dano-ítéletben [23] megerősítette, hogy csak azok a gazdaságilag inaktív uniós polgárok hivatkozhatnak a tagállami állampolgárokkal való egyenlő bánásmódhoz való jogra a szociális ellátásokhoz való hozzáférés tekintetében, akiknek a tartózkodása megfelel a 2004/38 irányelv 7. cikke (1) bekezdésének b) pontjában foglalt feltételeknek.

19 — C-140/12, EU:C:2013:565, 63–80. pont.

20 — C-140/12, EU:C:2013:565, 44. pont.

21 — C-333/13, EU:C:2014:2358.

22 — C-140/12, EU:C:2013:565.

23 — C-333/13, EU:C:2014:2358, 73. pont.

35. A Bizottság azon érvét illetően, hogy a brit szabályozás nem biztosítja az adott ügy körülményeinek az értékelését, ahogyan azt a Brey-ítélet [24] előírja, az Egyesült Királyság azt állítja, hogy ez utóbbi érv először a Bizottság válaszában jelenik meg, azt nem említették a pert megelőző eljárás során, ami kizárja annak elfogadhatóságát a Bíróság eljárási szabályzata 127. cikkének megfelelően.

36. Mindenesetre az Egyesült Királyság elmagyarázza, [25] hogy a gyakorlatban hogyan történik a vitatott két ellátás nyújtása. Az e két ellátást kezelő osztály, a Her Majesty's Revenue and Customs, figyelembe veszi többek között a Department for Work and Pensions által abban a tekintetben nyújtott információt, hogy egy személy igényelt-e szociális segítségnyújtást. Ez alapján megvizsgálhatja, hogy ezt a személyt megilleti-e az Egyesült Királyságban való tartózkodás joga, és ebből következően jogosult-e a vitatott két ellátásra. Azokban az esetekben, amikor kétségek merülnek fel azzal kapcsolatban, hogy ez a tartózkodási jog megilleti-e a kérelmezőt vagy sem, esetről esetre megvizsgálják a kérelmező személyes körülményeit, ideértve a biztosítási idejét, azt, hogy aktív álláskereső-e, illetve hogy van-e reális esély arra, hogy állást kapjon.

37. A tárgyalásra 2015. június 4-én került sor, amelyen a két fél alapvetően megismételte az előadott érveket és válaszoltak a Bíróság kérdéseire.

IV – **Értékelés**

A – *Bevezetés*

38. Ahogyan azt már megjegyeztem, a jelen keresettel a Bizottság annak megállapítását kéri a Bíróságtól, hogy az Egyesült Királyság – mivel az eltartott gyermek után járó támogatás, illetve az ugyancsak az eltartott gyermek után járó adójóváírás igénybevételének feltételeként azt írta elő, hogy át kell esni az ebben a tagállamban való jogszerű tartózkodásra vonatkozó ellenőrzésen vagy teszten –, nem teljesítette a 883/2004 rendelet 4. cikkéből eredő kötelezettségeit.

39. A Bizottság a keresetében egy fő kifogást és egy másodlagos kifogást fogalmaz meg. A fő kifogás keretében a Bizottság kifejti, hogy az Egyesült Királyság egy jogszerű tartózkodásra vonatkozó tesztet kívánt bevezetni a szokásos tartózkodási helynek a 883/2004 rendelet 11. cikke (3) bekezdésének e) pontjában előírt vizsgálatával összefüggésben, és ezzel egy kiegészítő feltételt hozott létre, amely ebben a rendelkezésben nem szerepel. Másodlagosan ugyanakkor a Bizottság azzal érvel, hogy a hivatkozott tagállam csak a nem ennek a tagállamnak az állampolgáraival szemben megkövetelhető feltételt hoz létre (mivel az Egyesült Királyság állampolgárait főszabály szerint megilleti az ebben a tagállamban való tartózkodás joga), és ezáltal az említett rendelet 4. cikke által tiltott hátrányos megkülönböztetést valósít meg.

40. Ebből következően, ahogyan azt a Bizottság kifejti, úgy tűnik, hogy főszabály szerint mindkét érvet elemezni kell a következő sorrendben: először a jogszerű tartózkodásra vonatkozó tesztnek abba a tesztbe történő beépítésének jogszerűtlenségét, amely a 883/2004 rendelet 11. cikke (3) bekezdése e) pontjának megfelelően a szokásos tartózkodási helyre vonatkozó tesztet jelent; másodszor pedig azt a hátrányos megkülönböztetést, amely a nem brit uniós polgárok tekintetében egy jogszerű tartózkodásra vonatkozó teszt előírásából ered, amelyet az egyesült királyságbeli állampolgárok tekintetében nem írnak elő. Az alábbiakban ismertetendő okokból az ezen érvekre történő válaszadásra nem pontosan így kerül sor.

24 — C-140/12, EU:C:2013:565, 63–80. pont.

25 — A viszonválasz 21. pontja.

41. A Bizottság fő érve ugyanis úgymond elveszítette jelentőségét a jelen jogvita során. Figyelembe kell venni azt, hogy az Egyesült Királyság – azon válaszától kezdődően, amelyet a Bizottság által részére küldött indokolással ellátott véleményre adott – következetesen tagadta, hogy a jogvita tárgyát képező jogszabállyal a tartózkodás szokásos jellege vizsgálatának részeként egy jogszerűségi vizsgálatot is igazolni kívánt volna. Az Egyesült Királyság tulajdonképpen ettől a pillanattól fogva azt állítja, hogy a jelen ügybelihez hasonló esetekben alkalmazott, jogszerű tartózkodásra vonatkozó teszt független a tartózkodás szokásos jellegének ellenőrzésétől.[26] Ennélfogva a probléma lényege a második kifogásra, azaz a 883/2004 rendelet 4. cikke által tiltott hátrányos megkülönböztetéssel kapcsolatos kifogásra helyeződött át.

42. Következésképpen viszonylag röviden fogom megvizsgálni azt az érvet, amelyre a Bizottság fő kifogásként hivatkozik, ezt követően pedig rátérek az eredetileg másodlagos jelleggel előterjesztett kifogásra. Mindenekelőtt azonban az ügy körülményei miatt először a jelen ügyben szóban forgó ellátások jellegét szükséges tisztázni.

B – *Azokról a szociális ellátásokról, amelyekre a kereset irányul*

43. A kötelezettségszegés megállapítása iránti jelen kereset az eltartott gyermek után járó támogatásra („child benefit”) és az eltartott gyermek után járó adójóváírásra („child tax credit”) vonatkozik, amelyek mindegyike pénzbeli ellátás, amelyet adók terhére, nem pedig a kedvezményezettek hozzájárulásai terhére finanszíroznak, és amelyek közös célja a családi kiadások fedezéséhez való hozzájárulás. Az Egyesült Királyság egyik ellátást sem illesztette be a 883/2004 rendelet X. mellékletébe, és nem volt vitatott a jelen eljárás során, hogy azokat nem tekintik a 70. cikk szerinti különleges, nem járulékalapú pénzbeli ellátásoknak.

44. A társadalombiztosítási járulékokról és a társadalombiztosítási ellátásokról szóló 1992. évi törvény (Social Security Contributions and Benefits Act 1992) 141. cikke szerint „minden, az adott héten minden egy vagy több eltartott gyermekkel rendelkező személy az általa eltartott gyermek után vagy az általa eltartott gyermekek után gyermekenként az e törvény ezen címében előírtak szerint erre a hétre (úgynevezett »child benefit«) támogatásra jogosult”.[27] Az eltartott gyermek után járó támogatás családi ellátás, amely – azok számára, akik egy vagy több eltartott gyermekkel rendelkeznek – alapvetően azon költségek egy részének fedezésére szolgál, amelyek az ezen eltartott gyermekekről való gondoskodásból származnak. Alapvetően egy univerzális ellátásról van szó, jóllehet a magasabb jövedelemmel rendelkező kérelmezőknek az adófizetési kötelezettségeik teljesítésekor legfeljebb az ezen ellátás címén kapott összegnek megfelelő összeget vissza kell fizetniük.[28]

26 — Lásd különösen az Egyesült Királyságnak az indokolással ellátott véleményre adott válasza 3. oldalát.

27 — Az eltartott gyermek után járó támogatást illetően az Egyesült Királyság tekintetében lásd a társadalombiztosítási járulékokról és a társadalombiztosítási ellátásokról szóló 1992. évi törvény (Social Security Contributions and Benefits Act 1992) 146. cikkét, [a gyermekek után járó ellátásokról szóló 2014. évi (általános) és az adójóváírásról (a tartózkodási feltételekről) szóló 2014. évi (módosító) rendelet (Child Benefit (General) and the Tax Credits (Residence) (Amendment) Regulations 2014) által módosított,] a gyermekek után járó ellátásokról szóló 2006. évi (általános) rendelet (Child Benefit (General) Regulations) 23. cikkét, valamint, Észak-Írország tekintetében, a társadalombiztosítási járulékokról és a társadalombiztosítási ellátásokról szóló észak-írországi 1992. évi törvény (Social Security Contributions and Benefits (Northern Ireland) Act 1992) 142. cikkét és az említett, a gyermekek után járó ellátásokról szóló (általános) (módosított) rendelet 27. cikkét.

28 — A részleteket lásd az Egyesült Királyság Kormányának https://www.gov.uk/child-benefit című internetes honlapján, amely elmagyarázza ennek a támogatásnak a működését. Az ezen az internetes honlapon található információk szerint az eltartott gyermek után járó támogatás az első eltartott gyermek után hetente jelenleg 20,70 GBP, és hetente 13,70 GBP minden egyes további eltartott gyermek után. Lásd továbbá a https://www.citizensadvice.org.uk/benefits/children-and-young-people/benefits-for-families-and-children/#h-child-benefit internetes honlapot, amelyen gyakorlati részletek találhatók ezen támogatás kérelmezésére és megszerzésére vonatkozóan.

45. Az eltartott gyermek után járó „adójóváírás”, amelyet az adójóváírásról szóló 2002. évi törvény (Tax Credits Act 2002) [29] 8. és 9. cikke szabályoz, ugyancsak pénzbeli ellátás, amelyet eltartott gyermekekkel rendelkező személyek számára fizetnek, és amelynek összege a családi jövedelem mértéke, az eltartott gyermekek száma, valamint egyéb olyan körülmények szerint változik, mint a valamely családtag esetleges fogyatékossága. [30] Az eltartott gyermekek után járó adójóváírás számos kiegészítő jellegű ellátást váltott fel, amelyeket az eltartott gyermekek utáni tartással kapcsolatos különböző támogatásokat (amelyek mértéke a jövedelemtől függött) kérelmezők részére fizettek a gyermekszegénység csökkentésére vonatkozó általános cél érdekében. [31]

46. Ezen ellátások jellegére tekintettel egyetértek a Bizottsággal abban, hogy a 883/2004 rendelet szerinti szociális biztonsági ellátásokról van szó. Ezek konkrétan a hivatkozott rendelet 3. cikke (1) bekezdésének j) pontja szerinti, a rendelet 1. cikkének z) pontjával kapcsolatos családi ellátások, mivel a Bíróság ítélkezési gyakorlatában felsorolt jellemzőknek megfelelően olyan ellátásokról van szó, amelyeket automatikusan nyújtanak azok számára, akik bizonyos objektív feltételeket teljesítenek, a személyes szükségletek egyedi és diszkrecionális értékelésére pedig nem kerül sor, és amely ellátások célja a családi kiadások fedezése. [32]

47. Ezenkívül egyetértek a Bizottsággal abban is, hogy a vitatott ellátásoknak szociális biztonsági ellátásként történő minősítését nem kérdőjelezheti meg az, hogy azok nyújtásának semmilyen járulékfizetési kötelezettség nem feltétele. Egy ellátás finanszírozásának módja ugyanis nem releváns annak szociális biztonsági ellátásként történő lehetséges minősítése tekintetében, ahogyan azt a 883/2004 rendelet 3. cikkének (2) bekezdése szerint bizonyítja az, hogy a nem járulékalapú ellátások nincsenek kizárva e rendelet hatálya alól. [33]

C – A jogszerű tartózkodásra vonatkozó tesztnek mint a szokásos tartózkodás vizsgálatába illesztett kiegészítő feltételnek a rendelettel való összeegyeztethetőségéről

48. A Bizottság fő kifogása azon alapul, hogy az Egyesült Királyság egy jogszerű tartózkodásra vonatkozó tesztet illeszt a 883/2004 rendelet 11. cikke (3) bekezdésének e) pontjában előírt szokásos tartózkodás vizsgálatába, és ezáltal egy olyan kiegészítő feltételt hoz létre, amely ebben a rendelkezésben nem szerepel. A hivatkozott e) pontnak megfelelően „[a 11. cikk (3) bekezdés] a)–d) pont[ja] hatálya alá nem tartozó bármely személyre a lakóhely szerinti tagállam jogszabályai vonatkoznak”. Bizonyos ellátásoknak segítséget kell nyújtaniuk e kifogás megválaszolásához.

49. Emlékeztetni kell arra, hogy a 883/2004 rendelet célja a tagállamok nemzeti szociális biztonsági rendszereinek koordinálása annak érdekében, hogy biztosítsa, hogy a személyek szabad mozgása hatékony módon legyen gyakorolható. Ebben a tekintetben a 883/2004 rendelet számos közös elvet határoz meg, amelyeket valamennyi tagállam szociális biztonságra vonatkozó jogszabályainak

29 — Az eltartott gyermek után járó adójóváírás esetében a tartózkodásra vonatkozó feltétellel kapcsolatban lásd [a gyermekek után járó ellátásokról szóló 2014. évi (általános) és az adójóváírásról (a tartózkodási feltételekről) szóló 2014. évi (módosító) rendelet (Child Benefit (General) and the Tax Credits (Residence) (Amendment) Regulations 2014) által módosított,] az adójóváírásról (a tartózkodási feltételekről) szóló 2003. évi rendelet (Tax Credits (Residence) Regulations 2003 3. cikkét.

30 — Az elnevezése ellenére az eltartott gyermek után járó adójóváírás egy olyan összeg, amelyet az illetékes hatóság a kedvezményezettek bankszámlájára rendszeresen fizet, és amely úgy tűnik, hogy összekapcsolódik azok adóalanyiságával. A https://www.gov.uk/child-tax-credit/what-youll-get honlapon nincs konkrét összeg meghatározva, mert az bizonyos személyes és családi körülményektől függ. Az ezen adójóváírás működéséről további részletek a https://www.citizensadvice.org.uk/benefits/children-and-young-people/benefits-for-families-and-children/#h-child-benefit oldalon találhatóak.

31 — Az Egyesült Királyság ellenkérelemének 6. pontja.

32 — Hoever és Zachow ítélet (C-245/94 és C-312/94, EU:C:1996:379), 27. pont. Lásd továbbá: Hughes-ítélet (C-78/91, EU:C:1992:331), 22. pont. Kétségtelen, hogy az eltartott gyermek után járó adójóváírás a család jövedelmének mértékétől és a gyermekek számától függ, és az abban való részesülés megszűnik, amikor ezek a jövedelmek egy bizonyos mértéket meghaladnak, azonban a Bíróság a Hughes-ítéletben (C-78/91, EU:C:1992:331), 17. pont, már megállapította, hogy ez nem azt jelenti, hogy ennek az ellátásnak a nyújtása a kérelmező személyes szükségleteinek egyéni mérlegelésétől függ, ami a szociális segítségnyújtás jellemzője, mivel objektív, jogilag meghatározott kritériumokról van szó, amelyek fennállása azonnal a hivatkozott ellátáshoz való jogot keletkeztet anélkül, hogy az illetékes hatóság egyéb személyes körülményeket figyelembe tudna venni.

33 — Lásd: Hughes-ítélet (C-78/91, EU:C:1992:331), 21. pont.

tiszteletben kell tartaniuk, és amelyek az abban foglalt kollíziós szabályrendszerrel együtt biztosítják, hogy azokat a személyeket, akik az Unión belüli szabad mozgásukat és tartózkodásukat gyakorolják, ne érje hátrány a különböző nemzeti rendszerek következtében azért, mert éltek ezzel a szabadsággal. [34] Ezen közös elvek egyike a 883/2004 rendelet 4. cikkében foglalt egyenlőség elve, amely a szociális biztonság sajátos területén kimondja az állampolgárságon alapuló hátrányos megkülönböztetés tilalmát, amelyet az uniós jogban az EUMSZ 18. cikk mindenki számára elismer. [35]

50. A kollíziós szabályt [36] illetően a 883/2004 rendelet 11. cikke (3) bekezdése e) pontjának célja a 3. cikk (1) bekezdésben felsorolt szociális biztonsági ellátásokból (köztük a családi ellátások) való részesülésre alkalmazandó nemzeti jogszabály meghatározása azon személyek tekintetében, akikre a hivatkozott 11. cikk (3) bekezdésének a)–d) pontja nem alkalmazandó, azaz alapvetően a gazdaságilag inaktív személyek tekintetében. A 883/2004 rendelet 11. cikke (3) bekezdése e) pontjának célja a több nemzeti szabályozás egyidejű alkalmazásának és az esetlegesen ebből eredő bonyodalmaknak az elkerülése, valamint annak megakadályozása, hogy az említett rendelet hatálya alá tartozó személyek – rájuk nézve irányadó szabályozás hiányában – a szociális biztonsági rendszer nyújtotta védelem nélkül maradjanak. [37]

51. Az említett 11. cikk (3) bekezdése értelmében az e) pont hatálya alá tartozó személyek a lakóhely – vagyis a 883/2004 rendelet 1. cikkének j) pontjában meghatározottak alapján „a személy szokásos tartózkodási helye” [38] – szerinti tagállam jogszabályainak hatálya alá tartoznak, az említett rendelet azon egyéb rendelkezéseinek sérelme nélkül, amelyek részükre egy vagy több más tagállam jogszabályai alapján ellátásokat biztosítanak.

52. Ennélfogva annak meghatározásakor, hogy hol található a 883/2004 rendelet 11. cikke (3) bekezdésének e) pontja alapján az e rendelet hatálya alá tartozó valamely személy „szokásos” tartózkodási helye, tisztán ténybeli körülményeket kell figyelembe venni. A Bíróság ítélkezési gyakorlata [39] ugyanis kidolgozott egy nem kimerítő, olyan (teljes egészében ténybeli) elemekből álló listát, amelyeket figyelembe kell venni egy személy szokásos tartózkodási helyének meghatározása érdekében – amely lista jelenleg a 987/2009 rendelet [40] 11. cikkének (1) bekezdésében szerepel – abból a célból, hogy meghatározható legyen az, hogy melyik az a tagállam, amelynek szabályozása alkalmazandó lesz egy konkrét helyzetben a 883/2004 rendelet keretében. Abban, hogy a „szokásos tartózkodási hely” fogalma ténybeli jellegű, úgy tűnik, hogy mindkét fél végeredményben egyetért.

34 — Ebben a tekintetben lásd: K. Lenaerts és P. van Nuffel, *European Union Law*, 3. kiadás, London: Sweet & Maxwell, 2011., 269. o., valamint E. Eichenhofer, *Sozialrecht der Europäischen Union*, 3. kiadás, Berlin: Erich Schmidt, 2006., 49. és 50., valamint 68. és az azt követő oldalak.

35 — Az egyenlőség elvének és az állampolgárságon alapuló hátrányos megkülönböztetés tilalmának az uniós jognak a szociális biztonságra vonatkozó sajátos területén értelmezett tartalmáról lásd: M. Husmann, „Diskriminierungsverbot und Gleichbehandlungsgebot des Art. 3 VO 1408/71 und der Artt. 4 und 5 VO 883/2004”. *Zeitschrift für europäisches Sozial- und Arbeitsrecht* 3. szám, 2010., 97. és azt követő oldalak, valamint A. Bokeloh, „Die Gleichbehandlung der Staatsangehörigen in der Europäischen Sozialrechtskoordinierung”. *Zeitschrift für europäisches Sozial- und Arbeitsrecht* 10. szám, 2013., 398. és azt követő oldalak, illetve E. Eichenhofer, *Sozialrecht der Europäischen Union*, 3. kiadás. Berlin: Erich Schmidt, 2006., 82. és azt követő oldalak, valamint az ott hivatkozott bibliográfia és ítélkezési gyakorlat.

36 — A 883/2004 rendeletben található kollíziós szabályok rendszerét az jellemzi, hogy az egyes tagállamok jogalkotóitól elvonja a nemzeti jogszabályaik hatályának és alkalmazási feltételeinek meghatározására vonatkozó hatáskört a hatálya alá tartozó személyek, és azon terület tekintetében egyaránt, amelyen belül a nemzeti rendelkezések hatállyal bírnak (Ten Holder ítélet, 302/84, EU:C:1986:242, 21. pont).

37 — Analógia útján lásd: Brey-ítélet (C-140/12, EU:C:2013:565), 38. és azt követő pontok.

38 — A Bíróság már megállapította, hogy a „lakóhely” ebben a tekintetben a „szokásos tartózkodási helyet” jelenti, azaz azt a helyet, ahol az érintett személyek szokásosan tartózkodnak, továbbá ahol életvitelük központja található, és az ennélfogva az uniós jog önálló fogalmát képezi (B-ítélet, C-394/13, EU:C:2014:2199, 26. pont és Swaddling-ítélet, C-90/97, EU:C:1999:96, 28. és 29. pont).

39 — Lásd különösen: Swaddling-ítélet (C-90/97, EU:C:1999:96), 29. pont és Wencel-ítélet (C-589/10, EU:C:2013:303), 45. és azt követő pontok.

40 — A szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról szóló 883/2004/EK rendelet végrehajtására vonatkozó eljárás megállapításáról szóló, 2009. szeptember 16-i európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 284., 1. o.).

53. A fentiekre tekintettel úgy tűnik, hogy a probléma a brit szabályozásban alkalmazott fogalmakból ered, amely egyfajta jogi fikcióra hivatkozik, amikor megállapítja, hogy „nem tartózkodnak” az Egyesült Királyság területén azok, akik ebben a tagállamban az uniós jognak megfelelően nem jogszerűen tartózkodnak.[41] Ez alapján a nemzeti szabályozás szükségtelenül összemos két kategóriát, a „jogszerű tartózkodás” és a „szokásos tartózkodás” kategóriáját, amelyeket, ahogyan azt a Bizottság helyesen kifejti, nem szabad összekeverni. Ezenkívül az ezen szabályozás szövegéhez szorosan kapcsolódó olvasat alapján igazat is lehet adni a Bizottságnak, amikor megállapítja, hogy az Egyesült Királyság a szokásos tartózkodási helyre vonatkozó tesztbe egy kiegészítő feltételt, a jogszerű tartózkodásra vonatkozó feltételt illesztett, amely attól teljesen idegen, illetve hogy azt bizonyos módon „eltorzítja”, valamint hogy emiatt arra hivatkozik, hogy az Egyesült Királyság nem felel meg a 883/2004 rendeletnek.

54. Mindazonáltal ez az indoklás túlzott mértékben egyszerűsítő és összességében álláspontom szerint téves. Egyértelmű, hogy egy bizonyára téves megfogalmazástól és nyelvezettől függetlenül, a nemzeti jogalkotó a jelen ügyben a szokásos tartózkodásra vonatkozó tesztet nem „torzítja el” azáltal, hogy a tartózkodás jogszerű jellegét a tartózkodás szokásosságának értékelési módjaként használja.[42] Ahogyan azt ugyanis korábban megjegyeztem, az Egyesült Királyság a Bizottság indokolással ellátott véleményére adott válaszától kezdődően elhatárolódott a jogszerű tartózkodásra vonatkozó teszttel való érveléstől, amelyet összekapcsolt a 883/2004 rendelet 11. cikke (3) bekezdésének e) pontja szerinti szokásos tartózkodás vizsgálatával. Az Egyesült Királyság – önállóan, a 883/2004 rendelet 11. cikke (3) bekezdésének e) pontja és a rendelet teljes egésze tekintetében is – valójában azt állítja, hogy a tartózkodásnak az uniós jogból (és különösen a 2004/38 irányelvből) eredő jogszerűségét a bizonyos szociális ellátások nyújtása keretében vizsgálja.

55. A Bizottság maga is elfogadta az Egyesült Királyság ezen érvelését, és a másodlagos kifogást akként határozta meg, hogy amennyiben a jogszerű tartózkodásra vonatkozó teszt nem épül be a szokásos tartózkodás vizsgálatába, hanem a tartózkodás jogszerűségét önállóan ellenőrzik, a hivatkozott rendelet 4. cikke által tiltott hátrányos megkülönböztetés elkerülhetetlenül bekövetkezik. Megállapítható, hogy a Bizottság a kezdettől fogva tudatában volt annak, hogy a probléma lényege a 883/2004 rendelet 4. cikkében található. Annak ellenére ugyanis, hogy a Bizottság a fő kifogásával kapcsolatos érvelése egészét a (szokásos) tartózkodási helynek a rendelet 11. cikke (3) bekezdésének e) pontjában foglalt kollíziós szabályban használt kapcsolóelvként történő vizsgálatára alapította, az Egyesült Királyságnak valójában csak az említett rendelet 4. cikkének megsértését rója fel.

56. Mindezek alapján a Bizottság által elsődlegesen megfogalmazott kifogást el kell utasítani, mivel a jogszerű tartózkodásra vonatkozóan a brit szabályozás által bevezetett teszt önmagában nem érinti a 883/2004 rendelet 11. cikke (3) bekezdése e) pontjának előírásait.

41 — A releváns nemzeti szabályozás az eltartott gyermek után járó támogatás és az eltartott gyermek után járó adójóváírás esetében egyaránt előírja, hogy az ezen ellátásokra való jogosultsághoz a kérelmezőnek „az Egyesült Királyságban kell tartózkodnia” (szó szerint: „is in Great Britain”, vagy Észak-Írországban). Ugyanakkor a szabályozás a későbbiekben azt tartalmazza, hogy ezt a feltételt a kérelmező csak akkor teljesíti, ha a) fizikailag az Egyesült Királyságban tartózkodik, b) szokásos tartózkodási helye az Egyesült Királyságban van és c) *megilleti az Egyesült Királyságban való tartózkodás joga*. Ennélfogva a kérelmezőt ezen ellátások nyújtásából kizárják, ha nem illeti meg őt az Egyesült Királyságban való tartózkodás joga, mivel ebben az esetben a gyermekek után járó ellátásokról szóló 2006. évi (általános) rendelet 23. cikkének (4) bekezdése, valamint az adójóváírásról (a tartózkodási feltételekről) szóló 2003. évi rendelet 3. cikkének (5) bekezdése a társadalombiztosítási járulékokról és a társadalombiztosítási ellátásokról szóló 1992. évi törvény 146. cikkével összefüggésben úgy tekinti, hogy ez a személy „nem tartózkodik” az Egyesült Királyságban.

42 — Ezt az Egyesült Királyság az ellenkérelmének 32. pontjában, valamint a viszonválaszának 7. pontjában kifejezetten elismeri.

D – *A 883/2004 rendelet 4. cikkével ellentétes hátrányos megkülönböztetésről, amely az Egyesült Királyságban a kérelmező tartózkodása jogszerűségének bizonyos szociális ellátások elbírálása alkalmával történő ellenőrzése során állhatott fenn*

1. Előzetes megfontolások

57. A Bizottság szerint, még ha el is fogadnánk azt, hogy a jogszerű tartózkodásra vonatkozó teszt önálló lehet a 883/2004 rendelet 11. cikke (3) bekezdésének e) pontja szerinti szokásos tartózkodás vizsgálatához képest, az Egyesült Királyság mindenesetre megsérti a hivatkozott rendeletet. A Bizottság véleménye szerint a tartózkodás jogszerűségének egy szociális biztonsági ellátás elbírálása keretében történő vizsgálata hátrányos megkülönböztetést valósít meg, és ellentétes a 883/2004 rendelet 4. cikkével azáltal, hogy csak a nem egyesült királyságbeli állampolgárokra alkalmazandó követelményt ír elő, mivel az egyesült királyságbeli állampolgárokat főszabály szerint megilleti az e tagállamban való tartózkodás joga. A hivatkozott 4. cikk ugyanis egyenlő bánásmódot ír elő a szociális biztonsággal kapcsolatos nemzeti szabályozásban előírt jogok és kötelezettségek tekintetében. Ez az érv még összetettebb választ igényel ellentétben azzal, ahogyan azt a Bizottság bemutatta.

58. Először ki kell térni arra az elvi kérdésre, hogy egy tagállam köteles-e a jelen ügybelihez hasonló, a saját állampolgárai és a területén jogszerűen tartózkodó uniós polgárok számára nyújtott szociális ellátásokat nyújtani azoknak az uniós polgároknak, akik ebben a tagállamban nem jogszerűen tartózkodnak (azaz nem teljesíti a többek között a 2004/38 irányelvben meghatározott feltételeket). Az erre a kérdésre adott válasz alapján dől el, hogy a 883/2004 rendelet 4. cikke értelmében önmagában hátrányos megkülönböztetést valósít-e meg az, hogy egy tagállam csak azoknak nyújt bizonyos szociális ellátásokat, akik a területén jogszerűen tartózkodnak.

59. Másodszor, az előző probléma tisztázása esetén rá kell térni arra a konkrétabb, ugyanakkor szintén elvi kérdésre, hogy az a tagállam, amelyben a jelen ügybelihez hasonló bizonyos szociális ellátást kérelmeznek, ellenőrizheti-e jogszerűen a kérelmező tartózkodásának jogszerűségét a tartózkodás szokásos jellegének ellenőrzése során és azzal egy időben.

60. Végül, abban az esetben, ha a másodlagos jelleggel említett nehézség tisztázására is sor került, az azzal kapcsolatos kérdésre kell még kitérni, hogy a tagállamnak ez a lehetősége úgymond korlátlan-e vagy ellenkezőleg, csak bizonyos feltételek mellett jogszerű. Ahogyan azt látni fogjuk, a problémának ez a része csak legvégül és szűkszavúan jelentkezik, konkrétan a Bizottság ellenkérelmében, ami miatt az Egyesült Királyság úgy véli, hogy ez az érvelés elkésettsége miatt elfogadhatatlan. Ki kell térni tehát adott esetben ezen kifogás esetleges elfogadhatatlanságára is, függetlenül attól, hogy milyen célszerűségi okok alapján javaslok erre választ.

2. Kapcsolat a Brey-ítéletben és a Dano-ítéletben foglalt ítélkezési gyakorlattal

61. Előzetesen ugyanakkor a megadott sorrendben itt utalni szükséges a Brey-ítéletben [43] és a Dano-ítéletben [44] foglalt ítélkezési gyakorlatnak a jelen ügy szempontjából való esetleges jelentőségére, amely ítéletekre a felek folyamatosan hivatkoztak a jelen eljárás során. [45]

43 — C-140/12, EU:C:2013:565.

44 — C-333/13, EU:C:2014:2358.

45 — Lásd még az új keletű Alimanovic-ítéletet (C-67/14, EU:C:2015:597), amelyre a felek nem hivatkoztak, mivel a Bíróság azt a jelen ügyben tartott tárgyalást követően hozta.

62. Először is kétségtelen, hogy a Brey-ítéletben [46] és a Dano-ítéletben [47] foglalt ítélkezési gyakorlat a jelen ügy szempontjából releváns, mivel ezek az ítéletek kitérnek arra, hogy jogszerű-e figyelembe venni a tartózkodás jogszerűségét akkor, amikor egy tagállam szociális ellátásokat nyújt olyan uniós polgároknak, akik a területén tartózkodnak.

63. Márpedig, míg a Brey-ügyben és a Dano-ügyben a Bíróságnak mindkét előzetes döntéshozatali eljárás során a 2004/38 irányelv 7. cikkének helyes értelmezésével kapcsolatban kellett döntenie, amelynek relevanciája nem volt vitatott, addig a jelen ügyben a kötelezettségszegés megállapítása iránti kereset keretében vitatott, hogy helyénvaló-e a hivatkozott irányelvnek – különösen a hivatkozott rendelkezésnek – a 883/2004 rendelet keretében történő alkalmazása. [48]

64. Másfelől, a jelen ügytől eltérően, a hivatkozott ítéletek és az Alimanovic-ítélet [49] tárgyát a 883/2004 rendelet 70. cikkében szabályozott és a 2004/38 irányelv alapján szociális segítségnyújtási ellátásoknak tekintett nem járulékalapú pénzbeli ellátások képezték. [50] Ebben a tekintetben, míg a 2004/38 irányelv figyelembe veszi a szociális segítségnyújtási ellátások igénylésének szükségességét a tartózkodás jogszerűségének összefüggésében, [51] semmit nem mond a jelen ügybelihez hasonló szociális biztonsági ellátások tekintetében.

65. A fentiek alapján az ezen ítélkezési gyakorlatra történő releváns hivatkozások az érvelésem során jelennek meg.

3. A tartózkodás jogszerű jellegével kapcsolatban a tagállam szociális ellátások nyújtására irányuló kötelezettségéről, illetve annak a hátrányosan megkülönböztető bánásmódra vonatkozó kifogásra gyakorolt következményeiről

66. Az első kérdés, amelyre elvi kérdésként ki kell térni, az, hogy egy tagállam csak arra köteles-e, hogy a területén tartózkodó uniós polgár számára olyan szociális ellátásokat nyújtson, mint amelyeket a saját állampolgárai számára is nyújt, amennyiben az előbbiek tartózkodása megfelel a többek között a 2004/38 irányelvben meghatározott feltételeknek. Ahogyan azt már megjegyeztem, a levonandó következtetés hatással lesz arra a kérdésre, hogy a 883/2004 rendelet 4. cikke értelmében hátrányos megkülönböztetést valósít-e meg az, hogy egy tagállam nem nyújt a jelen ügybelihez hasonló szociális ellátásokat azoknak, akik nem jogszerűen tartózkodnak a területén.

67. E kérdés megválaszolása érdekében abból kell kiindulni, ahogyan arra a Bíróság a Dano-ítéletben [52] emlékeztetett, hogy az EUMSZ 20. cikk a valamely tagállam állampolgárságával rendelkező minden személy számára uniós polgári jogállást biztosít. Ahogyan azt a Bíróság már több alkalommal kimondta, az uniós polgárság intézményének célja, hogy biztosítsa a tagállamok állampolgárainak

46 — C-140/12, EU:C:2013:565.

47 — C-333/13, EU:C:2014:2358.

48 — Figyelembe kell venni azt, hogy a 2004/38 irányelvben – a gazdaságilag inaktív állampolgárok esetében különösen a 7. cikke (1) bekezdésének b) pontjában – vannak meghatározva azok a feltételek, amelyeket a fogadó tagállamnak ellenőriznie kell annak meghatározása érdekében, hogy a jelen ügy tárgyát képező (a 883/2004 rendelet tárgyi hatálya alá tartozó) szociális ellátások kérelmezője jogszerűen tartózkodik-e a területén.

49 — C-67/14, EU:C:2015:597, 43. pont.

50 — Lásd különösen: Brey-ítélet (C-140/12, EU:C:2013:565), 58. és azt követő pontok.

51 — Amely, ahogyan azt Wathelet főtanácsnok a Dano-ügyre vonatkozó indítványának (C-333/13, EU:C:2014:341) 96. pontjában kiemelte, elkerülhetetlenül az „eltérő bánásmód lehetőségéhez vezet a fogadó tagállam állampolgárai és az egyéb uniós polgárok között a szociális segítségnyújtási ellátások biztosítása terén”.

52 — C-333/13, EU:C:2014:2358, 57. pont.

alapvető jogállását, lehetővé téve az azonos helyzetben lévő tagállami állampolgárok számára, hogy állampolgárságuktól függetlenül és az e tekintetben kifejezetten előírt kivételek sérelme nélkül ugyanolyan jogi bánásmódban részesüljenek azokon a területeken, amelyekre az EUMSZ tárgyi hatálya kiterjed. [53]

68. Minden uniós polgár hivatkozhat tehát az EUMSZ 18. cikkben foglalt, az állampolgárság alapján történő hátrányos megkülönböztetés tilalmára minden olyan helyzetben, amely az uniós jog tárgyi hatálya alá tartozik. Ilyen helyzet többek között az EUMSZ 20. cikk (2) bekezdése első albekezdésének a) pontja és az EUMSZ 21. cikk által biztosított, a tagállamok területén való szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jog gyakorlása. [54]

69. Ebben a tekintetben mindazonáltal – a Bíróság által a Dano-ítéletben [55] megállapítottak alapján – meg kell jegyezni, hogy az EUMSZ 18. cikk (1) bekezdése szerint tilos az állampolgárság alapján történő bármely hátrányos megkülönböztetés „[a] Szerződések alkalmazási körében és az azokban foglalt különös rendelkezések sérelme nélkül". Az EUMSZ 20. cikk (2) bekezdésének második albekezdése kifejezetten kimondja, hogy az e cikk által az uniós polgárok számára biztosított jogok „a Szerződésekben és a végrehajtásukra elfogadott intézkedésekben megállapított feltételekkel és korlátozásokkal" gyakorolhatók. Az EUMSZ 20. cikk (2) bekezdésének második albekezdése kifejezetten pontosítja, hogy azok a jogok, amelyeket ez a cikk az uniós polgárokra ruház, „a Szerződésekben és a végrehajtásukra elfogadott intézkedésekben megállapított feltételekkel és korlátozásokkal gyakorolhatók". Ezenkívül az EUMSZ 21. cikk (1) bekezdése az uniós polgároknak a tagállamok területén való szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogát a „Szerződésekben és a végrehajtásukra hozott intézkedésekben megállapított korlátozások[hoz] és feltételek[hez]" köti. [56] A hivatkozott szabadság korlátozott jellegére való utalás az Európai Unió Alapjogi Chartájának – szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogra vonatkozó – 45. cikkével kapcsolatos magyarázatban is megtalálható, amely megállapítja, hogy „[a]z (1) bekezdésben biztosított jog az [EUMSZ] 20. cikke (2) bekezdésének a) pontjában biztosított jog […]. A Charta 52. cikke (2) bekezdésének megfelelően e jog a Szerződésekben meghatározott feltételekkel és korlátok között alkalmazandó" [57].

70. Ebben a tekintetben emlékezni kell arra, hogy a 883/2004 rendelet célja közvetlen kapcsolatban áll az uniós polgárok szabad mozgáshoz való alapvető jogával, mivel e rendeletet annak érdekében fogadták el, hogy e jog hatékony gyakorlását a nemzeti szociális biztonsági rendszerek koordinációja útján elősegítse és biztosítsa. [58] Ahogyan azt ugyanis a fentiekben már említettem, a 883/2004 rendelet célja a tagállamok nemzeti szociális biztonsági rendszereinek a koordinálása – ahogyan azt a preambulumbekezdései kiemelik – „a személyek szabad mozgására vonatkozó jog hatékony gyakorlásá[nak] biztosít[ása]" érdekében ((45) preambulumbekezdés), és ily módon „[hozzájárulni] [az Unión belül mozgó személyek tekintetében] az életszínvonal és az alkalmazási feltételek javításához" ((1) preambulumbekezdés). Ennélfogva a 883/2004 rendelet által elismert jogok az uniós polgárok szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogának az azon jogszabályi feltételek mellett történő biztosítására szolgáló jogok, amelyek mellett a szabadságot elismerik. [59]

53 — Grzelczyk-ítélet (C-184/99, EU:C:2001:458), 31. pont; D'Hoop-ítélet (C-224/98, EU:C:2002:432), 28. pont; N.-ítélet (C-46/12, EU:C:2013:97), 27. pont.

54 — Dano-ítélet (C-333/13, EU:C:2014:2358), 59. pont; N.-ítélet (C-46/12, EU:C:2013:97), többek között a 28. pont.

55 — C-333/13, EU:C:2014:2358, 60. pont.

56 — Lásd többek között: Baumbast és R-ítélet (C-413/99, EU:C:2002:493), 84. és azt követő pontok; Trojani-ítélet (C-456/02, EU:C:2004:488), 31. és azt követő pontok; Brey-ítélet (C-140/12, EU:C:2013:565), 46. és 47. pont.

57 — Magyarázatok az Alapjogi Chartához, HL 2007. C 303., 17. o.

58 — Ebben a tekintetben lásd: Wencel-ítélet (C-589/10, EU:C:2013:303): a szociális biztonságra vonatkozó nemzeti jogszabályok összehangolását megalapozó elvek megfelelnek a személyek szabad mozgásának területéhez tartozó elveknek, köztük azon alapelvnek, amely szerint az Unió – többek között – megszünteti a személyek tagállamok közötti szabad mozgásának akadályait (39. pont).

59 — A 883/2004 rendelet nem harmonizálja a tagállamoknak a szociális biztonsági rendszerekre vonatkozó jogszabályait, mivel továbbra is a tagállamok döntenek arról, hogy milyen ellátásokat, kiknek és milyen feltételek mellett nyújtanak, illetve hogy hogyan finanszírozzák a szociális rendszereiket. A hivatkozott rendelet főszabály szerint nem érinti azokat az alapvető követelményeket, amelyeket az egyes tagállamok az ezen rendeletnek megfelelően koordináció tárgyát képező szociális biztonsági ellátások nyújtása érdekében meghatároznak, amennyiben az általa meghatározott közös elveket tiszteletben tartják (ebben az értelemben lásd: Brey-ítélet, C-140/12, EU:C:2013:565, 41. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

71. Azon feltételek és korlátozások némelyikét, amelyeknek az Unión belüli szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jog gyakorlása – nem abszolút,[60] hanem „szabályozott" szabadságként – az EUMSZ 20. és 21. cikk alapján alá van rendelve, a 2004/38 irányelv határozza meg.[61] Ezt az irányelvet – amelynek a Szerződésekkel való összeegyeztethetőségét a Bíróság nem kérdőjelezte meg sem a Brey-ítéletben[62] és Dano-ítéletben[63], sem pedig az Alimanovic-ítéletben[64], továbbá azt a jelen eljárás során sem vitatták – a (4) preambulumbekezdése szerint azon ágazatonkénti és fragmentált megközelítés orvoslása érdekében fogadták el, amellyel a szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogot ez ideig szabályozták, valamint e jogok gyakorlásának megkönnyítése céljából.

72. Ebből következően abból kell kiindulni, hogy a 2004/38 irányelv rendelkezései, amelyek az uniós polgárok szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogát szabályozzák, továbbra is teljes körűen alkalmazandók egy a jelen ügybelihez hasonló rendelet keretei között is, amelynek célja összességében az Unión belüli szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jog tényleges érvényesülésének biztosítása, és azok alkalmazását nem lehet mellőzni ebben az összefüggésben. Ebben a tekintetben nem tudok egyet érteni a Bizottság azon állításával,[65] hogy „a […] 883/2004 rendelet szerinti tartózkodás fogalmának nincs semmilyen jogi előfeltétele"[66].

73. Számomra nem tűnik úgy, hogy ebben a tekintetben fölösleges arra emlékeztetni, hogy az uniós jogrend aligha állhatna számos különböző, egymástól elkülönült elemből. Ez különösen igaz az egymáshoz a jelen ügybelihez hasonlóan szorosan kötődő két uniós jogi rendelkezés esetében.[67] Amennyiben, ahogyan azt az előbb megjegyeztem, az uniós jog a szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jog gyakorlását bizonyos korlátozásoktól és feltételektől teszi függővé, amelyek különösen a 2004/38 irányelvben vannak meghatározva, egyértelműnek tűnik, hogy a 883/2004 rendelet rendelkezéseit nem lehet úgy értelmezni, hogy az semlegesíti azokat a feltételeket és korlátozásokat, amelyek az ezen szabadság elismeréséhez és kihirdetéséhez kapcsolódnak.[68] Összességében egy olyan értelmezést kell keresni, amely a lehető legnagyobb mértékben támogatja az uniós polgárságot és az uniós polgárok szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogát azzal, hogy tiszteletben tartja mindkét jogszabály és a bennük foglalt szabályozás által követett célokat.

74. Ezenkívül a fenti álláspontot véleményem szerint a Bíróság ítélkezési gyakorlata megerősíti, amely a szociális ellátásokhoz a fogadó tagállam állampolgáraiéval egyenlő feltételek mellett való hozzáférést hagyományosan azzal a feltétellel kapcsolta össze, hogy a kérelmező „jogszerűen" tartózkodjon ezen tagállam területén.[69] Ezt a Bíróság legutóbb megerősítette a Brey-ítéletben, amikor megállapította, hogy

60 — Ahogyan azt maga a Bizottság a tárgyaláson elismerte.

61 — Lásd továbbá: Wathelet főtanácsnok Dano-ügyre vonatkozó indítványa (C-333/13, EU:C:2014:341), 90. pont.

62 — C-140/12, EU:C:2013:565, 46. és 47. pont.

63 — C-333/13, EU:C:2014:2358, 60. és azt követő pontok.

64 — C-67/14, EU:C:2015:597.

65 — Lásd a kereset 33. pontját.

66 — A kereset 32. pontja.

67 — A Bíróság számos ügyben foglalkozott a gazdaságilag inaktív vagy álláskereső uniós polgárok szabad mozgáshoz való joga és azoknak a különböző jellegű szociális ellátásokhoz való hozzáférése közötti kapcsolattal. Számos ítélet közül lásd különösen: Martínez Sala-ítélet, C-85/96, EU:C:1998:217; Grzelczyk-ítélet, C-184/99, EU:C:2001:458; D'Hoop-ítélet, C-224/98, EU:C:2002:432; Collins-ítélet, C-138/02, EU:C:2004:172; Trojani-ítélet, C-456/02, EU:C:2004:488; Bidar-ítélet, C-209/03, EU:C:2005:169; Vatsouras és Koupatantze ítélet, C-22/08 és C-23/08, EU:C:2009:344; Brey-ítélet, C-140/12, EU:C:2013:565; Dano-ítélet, C-333/13, EU:C:2014:2358; Alimanovic-ítélet, C-67/14, EU:C:2015:597.

68 — Ebben a tekintetben nem tudok egyetérteni a Bizottságnak a viszonválasz 18. pontjában foglalt azon állításával, amely szerint a jelen ügybelihez hasonló szociális biztonsági ellátásokkal kapcsolatban a jogszerű tartózkodásra vonatkozó teszt egy olyan korlátozást vezet be a szabad mozgásra vonatkozóan, amely nem állna fenn, ha csak a szokásos tartózkodásra vonatkozó teszt alkalmazására kerülne sor.

69 — Lásd különösen: Martínez Sala-ítélet (C-85/96, EU:C:1998:217), 63. pont („az Európai Unió valamely polgára, aki [...] állandó jelleggel *jogszerűen tartózkodik a fogadó tagállam területén*, minden a közösségi jog *ratione materiae* alkalmazási körébe eső helyzetben hivatkozhat a Szerződés 6. cikkére" [kiemelés tőlem]), ez a megállapítás szó szerint megismétlődik a Grzelczyk-ítéletben, C-184/99, EU:C:2001:458, 32. pont és a Bidar-ítéletben, C-209/03, EU:C:2005:169, 32. pont, amely ítélet 46. pontja megállapítja, hogy „a 93/96 irányelv 3. cikke nem akadályozza azt, hogy egy tagállami állampolgár, aki az EK 18. cikk és a 90/364 irányelv értelmében *jogszerűen tartózkodik* valamely másik tagállam területén, ahol felsőfokú tanulmányokat szándékozik kezdeni vagy folytatni, tartózkodása időtartama alatt az EK 12. cikk első bekezdésében kimondott egyenlő bánásmód elvére hivatkozzék" (kiemelés tőlem). Lásd továbbá: Trojani-ítélet, C-456/02, EU:C:2004:488, amelyben annak vizsgálatát megelőzően, hogy az egyenlő bánásmód elvének milyen hatásai vannak M. Trojani esetében, megállapítást nyer, hogy M. Trojani „jogszerűen tartózkodik Belgiumban" (37. pont).

„főszabály szerint semmi akadálya, hogy a szociális ellátások gazdaságilag inaktív uniós polgároknak történő nyújtása ahhoz a követelményhez legyen kötve, hogy az érintettek teljesítsék a fogadó tagállam területén való jogszerű tartózkodáshoz való jog biztosításához előírt feltételeket”[70], és a Dano-ítéletben is, kimondva azt, hogy „valamely uniós polgár […] [a] […] szociális ellátásokhoz való hozzáférést illetően [...] csak akkor igényelhet a fogadó tagállam állampolgárainak járóval egyenlő bánásmódot, ha a fogadó tagállam területén tartózkodása megfelel a 2004/38 irányelv feltételeinek”.[71] Álláspontom szerint a hivatkozott ítéletekben semmi nem enged arra következtetni, hogy ezek a megállapítások kizárólag az azok alapjául szolgáló jogvita tárgyát képező szociális segítségnyújtási ellátásokra, illetve a különleges, nem járulékalapú pénzbeli ellátásokra vonatkoznak, az egyéb szociális ellátásokra pedig nem.[72]

75. A fenti megállapítások alapján nem tagadható, hogy a valamely szociális ellátást kérelmező személy tartózkodása jogszerűtlenségének hiányára vonatkozó előfeltevés a jelen ügy tárgyát képező előfeltevésekhez hasonlóan az Egyesült Királyság állampolgárai és a más tagállamok állampolgárai közötti eltérő bánásmód szintjén merülhet fel. Márpedig egyfajta nézőpontból ezen, a tartózkodás jogával kapcsolatos eltérő bánásmód a rendszerrel együtt jár, és bizonyos módon előzetes jellegű[73]: egy tagállam állampolgárától a fogalom természetéből adódóan nem tagadják meg az e tagállamban való tartózkodás jogát.

76. Másképpen megfogalmazva, a brit állampolgárok és a más tagállamok állampolgárai közötti különbség a rendszer sajátos jellemzője abban az értelemben, hogy az uniós jog jelenlegi állapotában az egyik vagy másik tagállamhoz való tartozás nem irreleváns a szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jog gyakorlása során.

77. Végeredményben a fenti megállapítások összessége alapján úgy vélem, hogy egy tagállam a 883/2004 rendelet alapján a jelen ügybelihez hasonló szociális ellátásoknak csak egy olyan uniós polgár részére történő nyújtására köteles, aki a területén a szabad mozgáshoz való jogát gyakorolja, és ott szokásosan tartózkodik, utóbbit különösen a 2004/38 irányelvben meghatározott feltételek betartása mellett. Ebben a tekintetben a brit állampolgárok és a más tagállamok állampolgárai közötti különbségtétel a 883/2004 rendelet 4. cikkének alkalmazhatóságának kérdését megelőző fázisban helyezkedik el, és ebből következően nem érinti annak érvényesülését.

4. A kérelmező tartózkodása szokásos jellegének bizonyos szociális ellátások elbírálása során való ellenőrzéséről

78. A fenti elvi kérdés tisztázását követően rá kell térni egy második megközelítésre, amely álláspontom szerint közvetlenebb módon érinti a Bizottság érvelését: arra a kérdésre, hogy a fentiek alapján egy tagállam a 883/2004 rendelet 4. cikkében foglalt hátrányos megkülönböztetés tilalmának megsértése nélkül ellenőrizheti-e egy olyan uniós polgár tartózkodásának jogszerűségét, aki egy másik tagállam állampolgára, konkrétan a jelen ügybeliekhez hasonló szociális ellátás iránti kérelem elbírálása során.

70 — C-140/12, EU:C:2013:565, 44. pont, amely élénk vitát váltott ki a felek között a jelen eljárás során.

71 — C-333/13, EU:C:2014:2358, 69. pont.

72 — Függetlenül attól, hogy az Alimanovic-ítélet (C-67/14, EU:C:2015:597), amely a Dano-ítélet (C-333/13, EU:C:2014:2358) 69. pontjára hivatkozik, pontosabban fogalmaz akkor, amikor „az alapügyben szereplőhöz hasonló szociális segítségnyújtási ellátásokhoz való hozzáférés[re]” hivatkozik.

73 — Ebben a tekintetben lásd: Dano-ítélet (C-333/13, EU:C:2014:2358): „a szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogukkal élő uniós polgárok és a fogadó tagállam állampolgárai közötti, a szociális ellátások nyújtása tekintetében fennálló esetleges eltérő bánásmód a 2004/38 irányelv elkerülhetetlen következménye” (77. pont), amely idézi Wathelet főtanácsnok ugyanezen ügyre vonatkozó indítványát (C-333/13, EU:C:2014:341), 93. és 96. pont.

79. Ez alapján a kérdés ezúttal alapvetően az, hogy a tagállam egyenlőtlenül vezeti-e be a 883/2004 rendelet 4. cikke szerinti „kötelezettségeket”, ami a jelen esetben nehezen vitatható, mivel a nem brit uniós polgárok azok, akik a brit állampolgárokhoz képest nagyobb mértékben viselik az abból eredő kényelmetlenségeket, hogy az eltartott gyermek után járó támogatás vagy adójóváírás iránti kérelem elbírálása során – adott esetben sikeresen – túl kell jutniuk a tartózkodásuk jogszerűségének brit hatóságok általi ellenőrzésén. Az Egyesült Királyság által a tárgyaláson adott magyarázatokból az következik, hogy a bizonyítás mértéke minden esetben az érintett különleges körülményeitől függ, és a gazdaságilag inaktív uniós polgárok azok, akik várhatóan a legnagyobb mértékben szembesülnek ezzel a kényelmetlenséggel.

80. Ebben a tekintetben előzetesen meg kell jegyezni, hogy ez a további nehézség a hivatkozott ellátások elbírálása során a gyakorlatban elkerülhető lehet, mivel a 2004/38 irányelv (konkrétan a 8. cikkében)[74] olyan mechanizmusokat írt elő, amelyek lehetővé teszik egy olyan uniós polgár tartózkodása jogszerűségének igazolását, aki a fogadó tagállamnak nem állampolgára, egy olyan igazolással, amelynek kiállításával az illetékes tagállami hatóságok ellenőrizték, hogy különösen a hivatkozott irányelv 7. cikkében foglalt feltételek teljesülnek. Ha a kérelmező rendelkezik ezzel az igazolással, az a kényelmetlenség, amellyel a szociális ellátás iránti kérelmének elbírálása során szembesül, minimális lesz vagy nem is áll fenn: a kérelmezőnek kérelemre csak be kell mutatnia azt a dokumentumot, amely igazolja, hogy a tagállam jogszerűnek tekinti a területén való tartózkodását.

81. Márpedig az Egyesült Királyság a tárgyaláson rámutatott arra, hogy bár az uniós polgároknak lehetőségük van arra, hogy a brit hatóságoktól egy olyan dokumentumot kérjenek, amely igazolja, hogy megilleti őket az ebben a tagállamban való tartózkodás joga (amely egyértelműen megkönnyíti ezen körülmény bizonyítását), nem kötelező ilyen dokumentummal rendelkezni. Ennélfogva az esetek nagy részében a kérelmező általában nem rendelkezik az egyesült királyságbeli tartózkodásának jogszerűségét bizonyító dokumentummal.

82. Mindazonáltal az a lehetőség, hogy egy tagállam az ilyen dokumentumok bemutatását kötelező jelleggel előírhatja, nem zárja ki egy olyan rendszer életképességét, mint amilyen az Egyesült Királyságé, amely a fentiekben bemutatott előzetes elismerésnek az esetek nagy részében tapasztalt hiányában jogszerű tartózkodásra vonatkozó tesztet alkalmaz a szociális ellátások iránti kérelmek elbírálása során.

83. Ennélfogva ebben az esetben el kell fogadni az eltérő bánásmód fennállását, amelyet közvetett hátrányos megkülönböztetésnek kell minősíteni, mivel a (mindenekelőtt a gazdaságilag inaktív) nem brit uniós polgárok azok, akiket az ezzel az elbírálással együtt járó kényelmetlenségek és nehézségek a legnagyobb részben érintenek.

84. Ebben a tekintetben a felmerült kérdés az, hogy ez a közvetett hátrányos megkülönböztetés igazolható-e, amit a Bizottság tagad. Ebben a tekintetben és részletesebb okfejtés nélkül úgy vélem, hogy a fogadó tagállam költségvetése védelmének szükségessége,[75] amely érvre az Egyesült Királyság hivatkozik,[76] főszabály szerint kellően igazolja azt, hogy a tartózkodás jogszerűségét ebben az időpontban ellenőrizni lehessen. Összességében a hivatkozott ellenőrzési eljárás a módja annak, hogy a fogadó tagállam meggyőződjön arról, hogy nem nyújt a jelen ügybelihez hasonló szociális ellátásokat olyan személyek számára, akik tekintetében az előző pontban foglalt megfontolások alapján erre nem köteles.

74 — A huzamos tartózkodással kapcsolatban lásd továbbá a 2004/38 irányelv 19. cikkét.

75 — A Bíróság által a Grzelczyk-ítéletben (C-184/99, EU:C:2001:458) 44. pont, jogszerűnek elismert cél. Figyelembe kell venni, hogy a közpénzek védelmére irányuló cél nem szigorúan gazdasági jellegű, hanem a Bíróság azt azzal a céllal kapcsolja össze, hogy az ne veszélyeztesse az e tagállam által nyújtható támogatások általános szintjét (Bidar-ítélet, C-209/03, EU:C:2005:169, 56. pont; Brey-ítélet, C-140/12, EU:C:2013:565, 61. pont; Dano-ítélet, C-333/13, EU:C:2014:2358, 63. pont).

76 — Az ellenkérelem 37. pontja.

85. Következésképpen úgy vélem, hogy a fogadó tagállam adott esetben elvileg jogszerűen ellenőrizheti azt, hogy egy uniós polgár nem jogszerűtlenül tartózkodik-e a területén – azaz alapvetően azt, hogy teljesíti-e a 2004/38 irányelvben foglalt feltételeket – a jelen ügybelihez hasonló szociális ellátások elbírálása során anélkül, hogy a brit állampolgárok és a más uniós polgárok közötti egyenlőtlen bánásmód, amely ezzel az ellenőrzéssel együtt jár, a 883/2004 rendelet 4. cikke által tiltott hátrányos megkülönböztetést valósítana meg feltéve, hogy az az imént kifejtettek szerint igazolható.

5. A fogadó tagállamban való tartózkodás jogszerűsége ellenőrzésével szemben támasztott követelményekről

86. A bemutatott érvek számomra elegendőnek tűnnek a Bizottság azon érveinek elutasításához, amelyek középpontjában a brit szabályozásban előírt jogszerű tartózkodásra vonatkozó teszt elvi kérdésként felmerülő jogszerűtlensége állt. Figyelembe kell venni ugyanakkor, hogy ez a következtetés nem egyenlő azzal, hogy a tartózkodás jogszerűségének bármilyen módszerrel történő ellenőrzését elfogadjuk. Ellenkezőleg, álláspontom szerint az uniós jognak való megfelelés érdekében a hivatkozott ellenőrzési eljárásnak több feltételnek kell megfelelnie, eljárásjogi és anyagi jogi szempontból is, amelyeket a következőkben fogok bemutatni.

87. Nem szabad ugyanis megfeledkezni arról, hogy a szóban forgó ellenőrzési eljárást – mivel az érintheti a szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogot, amely az uniós polgárság részét képezi – ezzel az alapvető joggal összhangban kell értelmezni és azt a lehető legkevésbé beavatkozó módon kell gyakorolni.

88. Márpedig újból fel kell hívni a figyelmet arra, hogy a Bizottság keresetének nem képezte tárgyát annak vitatása, hogy az Egyesült Királyság hogyan végzi ezt az ellenőrzést. Kétségtelen, hogy a Bizottság felrótta az Egyesült Királyságnak azt, hogy a 2004/38 irányelv 7. cikkében foglalt feltételek teljesítésére irányuló vizsgálat nem biztosítja az adott ügy körülményeinek az értékelését, ahogyan azt a Brey-ítélet[77] megköveteli. Ugyanakkor ez az érv első alkalommal a Bizottság válaszában jelenik meg, anélkül, hogy azt a pert megelőző eljárás során, illetve magában a keresetben említették volna. A Bizottság a tárgyaláson megjegyezte, hogy ez a szempont nem új indok, hanem csak egy további elem azok közül, amelyeket annak értékelése során kell mérlegelni, hogy a jogszerű tartózkodásra vonatkozó teszt hátrányosan megkülönböztető intézkedésként arányos-e a kitűzött céllal. Mindazonáltal egyetértek az Egyesült Királysággal abban, hogy egy új indokról van szó, amelyre az eljárásnak ebben a szakaszában hivatkoztak, ami az eljárási szabályzat 127. cikke alapján nem elfogadható.

89. A Bizottság a keresetében annak elutasítására helyezte a hangsúlyt, hogy egy tagállam a jelen ügybelihez hasonló szociális ellátások iránti kérelmek elbírálása keretében megkövetelheti, hogy ezen ellátások kérelmezői ne tartózkodjanak jogellenesen a területén és ezt ellenőrizheti, nem pedig azt utasította el, ahogyan a brit hatóságok azt vizsgálják – eljárásjogi és anyagi jogi szempontból egyaránt –, hogy egy uniós polgár teljesíti-e, vagy sem a 2004/38 irányelvben foglalt feltételeket.

90. A fentiektől függetlenül arra az esetre, ha a Bíróság azt állapítja meg, hogy ezt az érvet érdemben kell megvizsgálni, és tekintettel arra, hogy az Egyesült Királyság több válaszelemet adott erre a viszonválaszban és a tárgyaláson, az alábbiakban nem kimerítő jelleggel több megfontolást teszek ebben a tekintetben.

91. Eljárásjogi szempontból az említett tagállam állampolgárai tekintetében fennálló egyenlőtlen bánásmód, amely a nemzeti hatóságok említett vizsgálati hatásköréből ered, csak akkor egyeztethető össze az európai polgársággal és az egyenlőség elvével, amennyiben arra az arányosság elvének szigorú tiszteletben tartása mellett kerül sor, azaz a kitűzött célra alkalmas, a lehető legkevésbé beavatkozó és a hivatkozott cél elérése érdekében feltétlenül szükséges módon.

77 — C-140/12, EU:C:2013:565, különösen a 69. pont.

92. Másfelől a nemzeti hatóságok részéről annak a szóban forgó szociális ellátások nyújtása keretében történő vizsgálatát, hogy a kérelmező nem tartózkodik-e jogszerűtlenül a területükön, az uniós polgárok tartózkodásának a jogszerűségére irányuló ellenőrzés egyik, a 2004/38 irányelv 14. cikke (2) bekezdése második albekezdésének megfelelő módjának kell minősíteni, és ebből következően e vizsgálatnak meg kell felelnie ezen irányelv követelményeinek. [78]

93. Ahogyan az az Egyesült Királyság által a tárgyaláson előadottakból kitűnik, annak ellenőrzését, hogy teljesülnek-e a 2004/38 irányelvben tartózkodási jog fennállása érdekében meghatározott feltételek, nem végzik el feltétlenül minden egyes esetben, ezt értelmezésem szerint az említett irányelv 14. cikkének (2) bekezdése tiltja [79]: annak ellenére, hogy a szóban forgó szociális ellátás valamennyi kérelmezőjének [80] meg kell adnia a megfelelő formanyomtatványon azokat az adatokat, amelyekből kitűnik, hogy megilleti-e őt az ebben a tagállamban való tartózkodás joga, a brit hatóságok – ahogyan azt az Egyesült Királyság a viszonválaszának 21. pontjában megjegyezte és a tárgyaláson megerősítette – csak kétség esetében végzik el a szükséges vizsgálatokat annak ellenőrzése érdekében, hogy a kérelmező a 2004/38 irányelvben (különösen a 7. cikkében) foglalt feltételeket teljesíti-e, vagy sem, azaz hogy az alapján megilleti-e őt a tartózkodás joga.

94. Álláspontom szerint úgy tűnik, hogy az Egyesült Királyság állításaiból azt a következtetést sem lehet levonni, hogy a hivatkozott tagállam vélelmezi azt, hogy a jelen ügy tárgyát képező ellátásokat kérelmező személy jogellenesen tartózkodik a területén, ami ellentétes lenne az EUMSZ 20. cikk (2) bekezdéssel és az EUMSZ 21. cikkel, amelyek elismerik az uniós polgároknak a tagállamok területén való szabad mozgását és tartózkodását. Az európai polgár jogállása és különösen az uniós polgár arra vonatkozó jogának elvi jelleggel történő kihirdetése, hogy tartózkodási helyét bármely tagállam területén megválaszthatja az uniós jog által meghatározott feltételek mellett, ugyanis megakadályozza, hogy a nemzeti szabályozás egy olyan vélelemből induljon ki, hogy egy ilyen polgár három hónapos tartózkodás után és az állandó tartózkodás megszerzése előtt jogellenesen tartózkodik ezen a területen oly módon, hogy ennek a polgárnak kell következetesen bizonyítania, hogy nem ez a helyzet. Elvileg a vélelemnek épp ezzel ellentétesnek kell lennie.

95. Ezenkívül, mivel annak jogszerű ellenőrzése, hogy a kérelmező Egyesült Királyságban való tartózkodása jogszerű-e, illeszkedik a 2004/38 irányelv 14. cikke (2) bekezdésének második mondatához, a nemzeti hatóságok részéről annak esetleges megállapítása, hogy ezt az uniós polgárt a hivatkozott irányelv alapján nem illeti meg a tartózkodás joga, mivel nem teljesíti az ebben az irányelvben meghatározott feltételeket – függetlenül attól, hogy az együtt jár-e kitoloncolásra

78 — Emlékeztetek arra, hogy a 2004/38 irányelv 14. cikke (2) bekezdésének értelmében „az uniós polgárok és családtagjaik mindaddig rendelkeznek a 7., 12. és 13. cikkben előírt tartózkodási joggal, amíg megfelelnek az azokban meghatározott feltételeknek. Különleges esetekben, amennyiben megalapozott kétség merül fel azzal kapcsolatban, hogy az uniós polgár vagy családtagjai megfelelnek-e a 7., 12. és 13. cikkben foglalt feltételeknek, a tagállamok ellenőrizhetik, hogy ezek a feltételek teljesülnek-e. Ezt az ellenőrzést nem lehet rendszeresen lefolytatni”.

79 — Az Egyesült Királyság által nyújtott tájékoztatás szerint erre a vizsgálatra a következőképpen kerül sor: a kérelmezőnek a kérelemre vonatkozó formanyomtatványon számos adatot kell megadnia, amelyekből kitűnik, hogy megilleti-e őt az Egyesült Királyságban való tartózkodás joga; a kérelem átvételét követően az ezen ellátások odaítélésében illetékes hatóságok feladata ennek ellenőrzése; adott esetben a hatóságok előírják a kérelmezők számára, hogy bizonyítékokat mutassanak be annak igazolása érdekében, hogy ténylegesen megilleti-e őket az a tartózkodási jog, amely a formanyomtatványon megadott adatokból következik.

80 — Figyelembe kell venni, hogy ez az eljárás nemcsak az uniós polgárok, hanem azon harmadik országbeli állampolgárok tekintetében is alkalmazandó, akik részesülhetnek a szóban forgó családi ellátásban, amennyiben megilleti őket az Egyesült Királyságban való tartózkodás joga, és teljesítik az ebben az államban való jelenlétre és szokásos tartózkodásra vonatkozó feltételeket.

vonatkozó intézkedéssel, illetve pusztán deklaratív jellege ellenére –,[81] a hivatkozott irányelv 15. cikkének (1) bekezdése értelmében[82] „az uniós polgár […] szabad mozgását […] korlátozó határozat[nak]” minősül, amelynek e rendelkezés alapján az a következménye, hogy a 30. és 31. cikkben foglalt biztosítékok érvényesülnek.

96. Ez álláspontom szerint azt jelenti, hogy az illetékes hatóságok ilyen körülmények között nem szorítkozhatnak a kérelmezett ellátás puszta megtagadására, hanem ezenkívül a 30. cikknek megfelelően különösen a tartózkodási jog 2004/38 irányelv szerinti fennállásának hiányának megállapítása tekintetében kötelesek tájékoztatni az érdekelteket – „teljes mértékben” és „oly módon, hogy megérthessék [az említett megállapítás] tartalmát, és a rájuk vonatkozó következtetéseket” – azokról az okokról, amelyeken az említett megállapítás alapul, megjelölve ezenkívül azt a bíróságot vagy közigazgatási szervet, amely előtt az érdekelt keresetet nyújthat be, valamint az ebben a tekintetben megállapított határidőt. Ugyancsak érvényesülnek a 2004/38 irányelv 31. cikkében foglalt eljárási garanciák, amely cikk lehetővé teszi, hogy az érdekelt a hatóság értékelésének jogszerűségét (bírói vagy közigazgatási) felülvizsgálat alá vesse.

97. Végül, tartalmi szempontból alapvetően figyelembe kell venni, hogy a gazdaságilag inaktív állampolgárok különleges esetében a nemzeti hatóságoknak a 2004/38 irányelv 7. cikke (1) bekezdésének b) pontja alapján meg kell vizsgálniuk, hogy ezek az állampolgárok „elegendő forrásokkal rendelkeznek[-e] önmaguk és családtagjaik számára ahhoz, hogy ne jelentsenek terhet a fogadó tagállam szociális segítségnyújtási rendszerére” tartózkodásuk időtartama alatt, és rendelkeznek-e egészségbiztosítással. Ezen a ponton emlékeztetni kell arra, hogy pusztán az a tény, hogy egy uniós polgár szociális segítséget igényel a fogadó tagállamban, nem elegendő ahhoz, hogy a tartózkodás jogát megtagadják tőle,[83] hanem ehhez arra is szükség van, hogy ez a polgár *indokolatlan terhet* jelentsen az említett állam szociális segítségnyújtási rendszerére. Ennek értékelése során a nemzeti hatóságoknak tiszteletben kell tartaniuk a Bíróság által az ítélkezési gyakorlatban meghatározott követelményeket – különösen az arra vonatkozó kötelezettséget, hogy figyelembe kell venni az adott ügy körülményeit, amire a Brey-ítélet[84] utal –, és a kérelmezőt adott esetben tájékoztatniuk kell az értékelésének negatív eredményéről az említett irányelv 30. cikkében előírtak szerint.

98. A fenti megállapítások alapján, illetve annak megállapítása esetére, hogy ebből a szempontból meg kell vizsgálni a vitatott nemzeti szabályozás jogszerűségét, álláspontom szerint a Bizottság nem bizonyította, hogy az Egyesült Királyság nem tartja tiszteletben sem formailag, sem pedig tartalmilag az előbbiekben említett feltételeket, aminek következtében a kötelezettségszegés megállapítása iránti jelen keresetnek ebből a szempontból sem lehet helyt adni.

81 — A tartózkodási jognak a fogadó tagállamban a 2004/38 irányelv alapján történő elvesztése az ebben az irányelvben meghatározott feltételek nem teljesítésének automatikus következménye.

82 — A 2004/38 irányelv 15. cikkének (1) bekezdése kimondja, hogy „[a] 30. és 31. cikkben leírt eljárásokat hasonlóan kell alkalmazni az uniós polgár és családtagjai szabad mozgását nem közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi alapon korlátozó határozatokra”. Ahogyan azt Wahl főtanácsnok a Brey–ügyre (C-140/12, EU:C:2013:565) vonatkozó indítványában kiemeli, „az uniós polgárok […] kétségtelenül élvezik az irányelv 15. cikkében hivatkozott eljárási garanciákat, amelyeket nem lehet megkerülni olyan eljárásokkal, amelyek nem csak az adott személy ellátásra való jogosultságával foglalkoznak, hanem egyben a tartózkodási jogával is” (93. pont).

83 — Annak ellenére, hogy a hivatkozott irányelv 7. cikke (1) bekezdése b) pontjának német nyelvi változatából ez tűnik ki, ebben a tekintetben lásd: Wahl főtanácsnok Brey-ügyre vonatkozó indítványa (C-140/12, EU:C:2013:337), 74. és azt követő pontok.

84 — C-140/12, EU:C:2013:565, 64. és azt követő pontok. Egyetértek továbbá Wathelet főtanácsnok Alimanovic-ügyre vonatkozó indítványában (C-67/14, EU:C:2015:210), 107. és azt követő pontok, valamint a García Nieto-ügyre vonatkozó indítványában (C-299/14, EU:C:2015:366), 85. és azt követő pontok, kifejtett álláspontjával abban a tekintetben, hogy a nemzeti hatóságoknak ebben a tekintetben egyéb jellemző tényezőket is figyelembe kell venniük, amelyek alapján bizonyítható az uniós polgár és a fogadó tagállam közötti valós kötődés (összességében az, hogy ezek a polgárok ott társadalmilag és gazdaságilag be vannak illeszkedve, amit az Egyesült Királyság állítása szerint végső soron biztosítani akar), ilyen lehet a korábbi munkavégzés, korábbi járulékfizetés ebben az államban, az eltartott gyermekek beiskolázása (lásd a Bíróság által az Ibrahim-ítéletben, C-310/08, EU:C:2010:80, megállapítottakat) vagy a személyes jellegű szoros kapcsolat fennállása a szóban forgó tagállammal (ebben a tekintetben lásd: Prete-ítélet, C-367/11, EU:C:2012:668, 50. pont és Stewart-ítélet, C-503/09, EU:C:2011:500, 100. pont).

6. Összefoglalás

99. Következésképpen úgy vélem, hogy nem valósít meg a 883/2004 rendelet 4. cikke által tiltott hátrányos megkülönböztetést az, hogy a nemzeti szabályozás értelmében az olyan szociális ellátások iránti kérelmek elbírálása során, mint az eltartott gyermek után járó támogatás vagy az eltartott gyermek után járó adójóváírás, a tagállam hatóságai lefolytathatják a szükséges vizsgálatokat annak ellenőrzése érdekében, hogy az ezen ellátásokat kérelmező más tagállami állampolgároknak a területén való tartózkodása jogszerű-e. Ebben a tekintetben azonban az ezen ellenőrzés elvégzésével megbízott hatóságoknak eljárásjogi szempontból minden esetben tiszteletben kell tartaniuk a bemutatott elveket – különösen az arányosság elvét –, valamint a 2004/38 irányelv 14. cikke (2) bekezdésének második albekezdését, 15. cikkének (1) bekezdését, 30. és 31. cikkét.

V – **A költségekről**

100. Mivel a kereset elutasítását javaslom, a Bíróság eljárási szabályzata 138. cikkének (1) bekezdésének megfelelően a Bizottságot kell kötelezni a költségek viselésére.

VI – **Végkövetkeztetések**

101. Az eddigi megfontolásokra tekintettel azt javaslom a Bíróságnak, hogy a következőképpen határozzon:

1) a keresetet utasítsa el.

2) az Európai Bizottságot kötelezze a költségek viselésére.