MACIEJ SZPUNAR
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2018. november 15.[1]

C-483/17. sz. ügy

Neculai Tarola
kontra
Minister for Social Protection

(a Court of Appeal [fellebbviteli bíróság, Írország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal – Uniós polgárság – Személyek szabad mozgása – 2004/38/EK irányelv – A tagállamok területén való szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jog – A 7. cikk (1) bekezdésének a) pontja – Munkavállalók – A 7. cikk (3) bekezdésének c) pontja – Három hónapot meghaladó tartózkodáshoz való jog – Valamely tagállam állampolgára, aki tizenöt napig egy másik tagállamban folytatott kereső tevékenységet – Kényszerű munkanélküliség – A munkavállalói jogállás fennmaradása legalább hat hónapig”

I. Bevezetés

1. Megtartja-e munkavállalói jogállását, és így az ahhoz kapcsolódó tartózkodási jogot az az uniós polgár, aki a 2004/38/EK irányelvnek[2] megfelelően a szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogát gyakorolva a sajátjától eltérő tagállamban két hétig munkát végez, majd munkavállalói jogviszonya önhibáján kívül megszűnik?

2. Lényegében ez a Court of Appeal (fellebbviteli bíróság, Írország) kérdése, amelyet előzetes döntéshozatalra a Bíróság elé terjeszt. E kérdés egy román állampolgár által az álláskeresési támogatás iránt benyújtott kérelmének elutasítása miatt a Minister for Social Protectionnel (a szociális védelemért felelős miniszter, Írország) szemben indított keresettel kapcsolatban merült fel.

3. A jelen ügyben kérik fel tehát a Bíróságot először arra, hogy a 2004/38/EK irányelv 7. cikke (3) bekezdésének c) pontját értelmezze.

1 Eredeti nyelv: francia.

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

II. Jogi háttér

A. Az uniós jog

4. A 2004/38 irányelv (3), (9) és (10) preambulumbekezdése kimondja:

„(3) Az uniós polgárság a tagállamok állampolgárainak alapvető jogállása kell, hogy legyen, mikor a szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogukat gyakorolják. Ezért szükséges a külön a munkavállalókkal, az önálló vállalkozókkal, valamint a diákokkal és más inaktív személyekkel foglalkozó, meglévő közösségi jogi eszközök [helyesen: jogszabályok] egységes szerkezetbe foglalása és felülvizsgálata valamennyi uniós polgár szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogának egyszerűsítése és megerősítése érdekében.

[…]

(9) Az uniós polgároknak három hónapnál nem hosszabb időtartamra tartózkodási jogot kell biztosítani a fogadó tagállamban, bármely egyéb feltétel vagy formai követelmény nélkül, kivéve az érvényes személyazonosító igazolványra vagy útlevélre vonatkozó követelményt, a Bíróság joggyakorlata által elismert, az álláskeresőkre vonatkozó kedvezőbb bánásmód sérelme nélkül.

(10) A tartózkodási jogukkal élő személyek azonban nem jelenthetnek a fogadó állam [helyesen: fogadó tagállam] szociális segítségnyújtási rendszerére indokolatlan terhet a tartózkodás egy kezdeti időszakában. Ennélfogva az uniós polgárok és családtagjaik három hónapnál hosszabb tartózkodáshoz való jogát feltételekhez kell kötni.”

5. Ezen irányelv 1. cikke a következőképpen rendelkezik:

„Ez az irányelv megállapítja:

a) az uniós polgárok és családtagjaik által a tagállamok területén a szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jog gyakorlására vonatkozó feltételeket [helyesen: a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jognak az uniós polgárok és családtagjaik által történő gyakorlására vonatkozó feltételeket];

[…]”

6. Az említett irányelv „Tartózkodás joga három hónapot meghaladóan” című 7. cikkének (1) és (3) bekezdése a következőket írja elő:

„(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; […]

(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:

[…]

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;

[…]"

B. Az ír jog

7. A 2004/38 irányelv 7. cikkének (3) bekezdését az ír jogba átültető European Communities (Free Movement of Persons) (nº 2) Regulations 2006 (az Európai Közösségekről [személyek szabad mozgása] szóló 2006. évi [2. sz.] rendelet) (a továbbiakban: 2006. évi rendelet) 6. cikke (2) bekezdésének a) és c) pontja kimondja:

„a) A 20. cikk sérelme nélkül, az uniós polgár három hónapot meghaladóan tartózkodhat az ország területén, ha:

i) az országban munkavállalóként vagy önálló vállalkozóként dolgozik;

[…]

c) A 20. cikk sérelme nélkül, azon személy, akire az a) pont i. alpontja irányadó, az e pontban foglalt tevékenységekkel való felhagyása esetén akkor maradhat az országban, ha:

[…]

ii. kényszerű, regisztrált munkanélkülivé vált azt követően, hogy egy évnél hosszabb ideig alkalmazásban állt, és a Department of Social and Family Affairs (szociális és családügyi minisztérium, Írország), valamint a FÁS (Foras Áiseanna Saothair [képzésért és foglalkoztatásért felelős hatóság, Írország]) nyilvántartásba vette álláskeresőként […]

iii. a d) pontra is figyelemmel, ha kényszerű, regisztrált munkanélkülivé vált azt követően, hogy az egy évnél rövidebb határozott időre kötött munkaszerződése lejárt, vagy kényszerű munkanélkülivé vált az első évben és a Department of Social and Family Affairs (szociális és családügyi minisztérium), valamint a FÁS (Foras Áiseanna Saothair [képzésért és foglalkoztatásért felelős hatóság]) nyilvántartásba vette álláskeresőként […]."

III. Az alapeljárás tényállása, az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés és a Bíróság előtti eljárás

8. Neculai Tarola román állampolgár, aki először 2007 májusában érkezett Írországba, ahol 2007. július 5. és 30. között, majd 2007. augusztus 15. és szeptember 14. között alkalmazásban állt. Nem nyert megállapítást, hogy 2007 és 2013 között Írországban maradt-e. Ezzel szemben az nem vitatott, hogy az ASF Recruitment Ltd alkalmazásában 2013. július 22. és szeptember 24. között, majd a Marren Brothers Ltd alkalmazásában 2014. július 8. és 22. között ismét munkát vállalt Írországban. Ez utóbbi munkavégzés fejében 1309 euró összegű díjazásban részesült. Ezenkívül 2014. november 17. és 2014. december 5. között alvállalkozóként is dolgozott.

9. 2013. szeptember 21-én N. Tarola álláskeresési támogatás (*jobseeker's allowance*) iránti kérelmet nyújtott be a szociális védelemért felelős miniszterhez. E kérelmét elutasították azon az alapon, hogy a 2007. szeptember 15. és 2013. július 22. közötti időszak vonatkozásában nem szolgáltatott az írországi szokásos tartózkodási helyével kapcsolatos, illetve az anyagi forrásaira vonatkozó bizonyítékot.

10. 2013. november 26-án N. Tarola kiegészítő jóléti ellátás (*supplementary welfare allowance*) iránt nyújtott be kérelmet. E kérelmét szintén elutasították amiatt, hogy nem bocsátott rendelkezésre olyan dokumentációt, amely igazolta volna, hogy 2013. szeptember és 2014. április 14. között hogyan tartotta el magát és fizetett bérleti díjat.

11. Ezért N. Tarola a 2014. november 26-i határozat felülvizsgálatát kezdeményezte a szociális védelemért felelős miniszter (Írország) előtt. E kérelmet arra való hivatkozással utasították el, hogy azon rövid időszak alapján, amelyet N. Tarola 2014 júliusában munkavégzéssel töltött, nem vonható kétségbe az a megállapítás, hogy szokásos tartózkodási helye nem Írországban volt. Megállapításra került, hogy N. Tarolát az illetékes munkaügyi hivatal álláskeresőként nyilvántartásba vette.

12. 2015. március 10-én N. Tarola a szociális védelemért felelős minisztertől a 2014. november 26-i határozatának felülvizsgálatát kérte többek között arra való hivatkozással, hogy a 2004/38 irányelv 7. cikke (3) bekezdésének c) pontja értelmében a 2014. júliusi foglalkoztatását követően hat hónapig munkavállalóként jogosult Írország területén tartózkodni. E kérelmét 2015. március 31-én elutasították azzal, hogy Írországba érkezése óta nem dolgozott egy évet meghaladó ideig, és nem rendelkezik az önfenntartásához elegendő saját forrással.

13. N. Tarola ekkor a 2015. március 31-i határozattal szemben keresetet terjesztett a High Court (felsőbíróság, Írország) elé. A keresetet elutasították, azon az alapon, hogy nem felelt meg a 2006. évi rendelet 6. cikke (2) bekezdése c) pontjának iii. alpontjában előírt feltételnek. Pontosabban a High Court (felsőbíróság) úgy ítélte meg, hogy N. Tarola nem tekinthető „munkavállalónak”, így tehát olyan személynek sem, akinek a szokásos tartózkodási helye Írországban van, következésképpen ezen a jogcímen nem igényelhet szociális támogatást. A bíróság ugyanis azt állapította meg, hogy ez a rendelkezés kizárólag olyan személyekre vonatkozik, akiket egy évnél rövidebb, határozott időre szóló munkaszerződés keretében foglalkoztattak. Úgy vélte továbbá, hogy az N. Tarola által munkavégzéssel töltött 2014. július 8. és 22. közötti időszak e rendelkezés értelmében nem tekinthető határozott idejű munkaszerződésnek, és az álláskeresési támogatáshoz való jogosultságára a 2006-os rendelet 6. cikke (2) bekezdése c) pontjának ii. alpontja az irányadó. Mindebből azt a következtetést vonta le, hogy N. Tarola nem szolgáltatott bizonyítékot arra nézve, hogy a szociális támogatás iránti kérelme benyújtását megelőzően egy éven keresztül megszakítás nélkül dolgozott, így a szociális védelemért felelős miniszter alappal utasította el a szóban forgó kérelmet.

14. A Court of Appeal (fellebbviteli bíróság), miután N. Tarola fellebbezése nyomán arra jutott, hogy az ügy a 2004/38 irányelv 7. cikke (3) bekezdése c) pontjának – különösen az irányelv célkitűzéseinek fényében történő – értelmezésével kapcsolatos problémát vet fel, a Bírósághoz 2017. augusztus 9-én benyújtott, 2017. augusztus 2-i határozatában úgy döntött, hogy eljárását felfüggeszti, és a következő kérdést terjeszti előzetes döntéshozatalra a Bíróság elé:

„Egy másik uniós [tag]állam állampolgára a[z] [2004/38] irányelv 7. cikke (3) bekezdésének c) pontja és 7. cikke (1) bekezdésének a) pontja alkalmazásában legalább további hat hónapig megtartja-e a munkavállalói jogállását oly módon, hogy ezáltal a fogadó állam belföldön lakóhellyel rendelkező állampolgáraival azonos alapon szociális segítségnyújtási kifizetésekre vagy – adott esetben – szociális biztonsági ellátásokra lesz jogosult, amennyiben a szabad mozgás jogának első tizenkét hónapig tartó gyakorlását követően megérkezik a fogadó országba és ott két hétig díjazás ellenében (határozott időre kötött munkaszerződéstől eltérő keretek között) munkát végez, majd azt követően kényszerű munkanélkülivé válik?”

15. N. Tarola, az ír, a cseh és a francia kormány, valamint az Európai Bizottság terjesztett elő írásbeli észrevételeket.

16. A 2018. szeptember 6-án tartott tárgyaláson N. Tarola, az ír, a dán és a német kormány, valamint a Bizottság terjesztette elő szóbeli észrevételeit.

IV. Elemzés

17. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem lényegében annak tisztázását célozza, hogy a 2004/38 irányelv 7. cikke (1) bekezdésének a) pontját, valamint (3) bekezdésének c) pontját úgy kell-e értelmezni, mint amely szerint valamely tagállam állampolgárának, aki egy másik tagállamban nem határozott időre alkalmazott munkavállalóként dolgozott két hétig, és aki ezt követően önhibáján kívül munkanélkülivé vált, e rendelkezések értelmében fennmarad a munkavállalói jogállása.

18. Mindenekelőtt pontosítani szükséges, hogy az elemzésem nem annak igazolására irányul, hogy N. Tarola munkavállalói jogállása fennáll, hanem annak vizsgálatára, hogy munkavállalói jogállása fennmarad-e, vagy sem, a 2004/38 irányelv 7. cikke (1) bekezdésének a) pontja és (3) bekezdésének c) pontja értelmében. Ugyanis kizárólag a kérdést előterjesztő bíróságra tartozik annak eldöntése, hogy az alapügy fellebbezője rendelkezik-e munkavállalói jogállással.[3] Egyébiránt, ellentétben azzal az elképzeléssel, amelyre az ír kormány által kifejtett érvek következtetni engednek, a Bíróság elé terjesztett kérdés ezt a problémát nem érinti.[4] A kérdést előterjesztő bíróság, miután emlékeztet a Bíróság azon ítélkezési gyakorlatára, mely szerint a „munkavállalónak” az EUMSZ 45. cikk értelmében vett fogalmát[5] kiterjesztően kell értelmezni, mivel az az EUM-Szerződés által biztosított alapvető szabadság hatályát határozza meg,[6] úgy véli, hogy azt a személyt, aki két hétig alkalmazásban állt, és munkavégzése fejében tényleges díjazásban részesült, az uniós jog értelmében „munkavállalónak” kell tekinteni.[7] Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból kitűnik, hogy a helyzet tényleges fennállását mérlegelve e bíróság arra következtetésre jutott N. Tarola munkavégzésével kapcsolatban,[8] hogy őt az uniós jog értelmében munkavállalónak kell tekinteni.

19. Így tehát elemzésemben kizárólag a Court of Appeal (fellebbviteli bíróság) által előterjesztett kérdés vizsgálatára szorítkozom, amellyel e bíróság arra kíván választ kapni, hogy az uniós jogalkotó által követett célkitűzésre figyelemmel[9] fennmarad-e N. Tarolának a 2004/38 irányelv 7. cikke (3) bekezdésének c) pontja értelmében vett munkavállalói jogállása.

3 Megjegyzem, hogy kizárólag a kérdést előterjesztő bíróság rendelkezik hatáskörrel – többek között – az elé terjesztett jogvita tényállásának megállapítására és megítélésére. Az állandó ítélkezési gyakorlat szemléltetésére egy közeli példát említve lásd: 2016. június 8-i Hünnebeck ítélet (C-479/14, EU:C:2016:412, 36. pont). Különösen, a munkavállalói jogállással kapcsolatban a Bíróság megállapította, hogy „[az] ilyen tényekre vonatkozó értékelések kizárólag a nemzeti bíróságok feladatát képezik”, lásd: 2009. június 4-i Vatsouras és Koupatantze ítélet (C-22/08 és C-23/08, EU:C:2009:344, 31. pont).

4 Emlékeztetni kell arra, hogy a Bírósághoz intézett kérdés az álláskeresési támogatást sem érinti.

5 Az 1964. március 19-i Unger ítélet (75/63, EU:C:1964:19) óta a Bíróság kialakította az EUMSZ 45. cikk értelmében vett „munkavállaló” önálló uniós jogi fogalmát.

6 1982. március 23-i Levin ítélet (53/81, EU:C:1982:105, 13. pont); 1986. július 3-i Lawrie-Blum ítélet (66/85, EU:C:1986:284, 16. pont). Lásd még: 2014. június 19-i Saint Prix ítélet (C-507/12, EU:C:2014:2007, 33. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Emlékeztetek továbbá arra, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az EUMSZ 45. cikk értelmében vett „munkavállaló” fogalma önálló tartalommal bír, és *azt nem lehet megszorító módon értelmezni*. Lásd: 1992. február 26-i Bernini ítélet (C-3/90, EU:C:1992:89, 14. pont); 1999. június 8-i Meeusen ítélet (C-337/97, EU:C:1999:284, 13. pont); 2003. november 6-i Ninni-Orasche ítélet (C-413/01, EU:C:2003:600, 23. pont); 2008. július 17-i Raccanelli ítélet (C-94/07, EU:C:2008:425, 33. pont); 2013. feburár 21-i N ítélet (C-46/12, EU:C:2013:97, 39. pont); 2015. október 1-jei O ítélet (C-432/14, EU:C:2015:643, 22. pont).

7 A Bíróság, miután emlékeztetett arra, hogy munkavállalónak kell tekinteni minden olyan személyt, „aki valóságos és tényleges tevékenységet végez, kivéve az olyan mértékben jelentéktelen tevékenységeket, amelyek pusztán kiegészítőnek és járulékosnak tekinthetők”, valamint arra, hogy „ítélkezési gyakorlat[a] szerint a munkaviszony jellemzője az a körülmény, hogy valamely személy meghatározott ideig, más javára és irányítása alatt, díjazás ellenében szolgáltatást nyújt”, azt is kimondta, hogy az a körülmény, hogy egy kereső tevékenység rövid időtartamú, önmagában nem zárja ki azt az EUMSZ 45. cikk hatálya alól. Lásd: 2009. június 4-i Vatsouras és Koupatantze ítélet (C-22/08 és C-23/08, EU:C:2009:344, 26. és 29. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Lásd még: 2015. október 1-i O ítélet (C-432/14, EU:C:2015:643, 23–27. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

8 A kérdést előterjesztő bíróság jelzi, hogy N. Tarola „nem határozott időre alkalmazott munkavállalóként” dolgozott. E tekintetben az alapügy fellebbezője által a tárgyalás során előterjesztett észrevételekből kitűnik egyrészt az, hogy „alkalmi munkavállalóként” dolgozott az építőiparban, másrészt az, hogy az ilyen alkalmi munkaszerződések időtartama nincs előre meghatározva, mivel ezeket az építőipar munkaerőpiacának alakulásától függő körülmények határozzák meg. Ezenkívül maga az ír kormány is elismerte a tárgyalás során hozzá intézett kérdésre választ adva, hogy az alkalmi munkavállaló „olyan részmunkaidős munkavállaló, aki tizenhárom hétnél rövidebb ideig, nem rendszeres jelleggel végez munkát”. E kormány szerint az alkalmi munkavállaló az ír jog alapján munkavállalói jogállással rendelkezhet. Az alkalmi munkaszerződést illetően emlékeztetni kell arra, hogy a Bíróság már korábban kimondta, hogy „az [alkalmi munkaszerződés keretében] foglalkoztatott munkavállalóra vonatkozó alkalmazási feltételek nem jelenthetik akadályát annak, hogy e személyt az EGK-Szerződés 48. cikke [jelenleg az EUMSZ 45. cikk] értelmében vett munkavállalónak tekintsék” 1992. február 26-i Raulin-ítélet (C-357/89, EU:C:1992:87, 11. pont).

9 A kérdést előterjesztő bíróság a munkavállalók szabad mozgásának megőrzése mint elsődleges célkitűzés és a fogadó tagállamok biztonsági rendszerének észszerűtlen megterhelésének megakadályozása közötti megfelelő egyensúly elérésére vonatkozó alapvető célkitűzésre hivatkozik. Lásd a 2004/38 irányelv (1)–(4) és (10) preambulumbekezdését. Lásd még a jelen indítvány 26. lábjegyzetét.

20. Mindenekelőtt rá kell mutatni arra, hogy a francia és a cseh kormány, valamint a Bizottság N. Tarolával egyetértésben úgy vélik, hogy utóbbi helyzete a 2004/38 irányelv 7. cikke (3) bekezdése c) pontjának hatálya alá tartozik. Ezt az álláspontot a dán és a német kormány is osztja a szóbeli észrevételeik alapján, míg az ír kormány írásbeli észrevételeiben ezzel ellentétes véleményt fogalmazott meg. Arra hivatkozott, hogy a 2004/38 irányelv 7. cikke (3) bekezdésének c) pontja nem alkalmazható az alapeljárás fellebbezőjére, mivel nem határozott idejű munkaszerződés alapján állt alkalmazásban.

21. Pontosítani szükséges, hogy valamennyi, írásbeli, illetve szóbeli észrevételt előterjesztő beavatkozó fél, így az ír kormány is [10] eltérően értelmezte a 2004/38 irányelv 7. cikke (3) bekezdésének c) pontját. Ezen eltérő álláspontok mind arról tanúskodnak, hogy a szóban forgó rendelkezés értelmezése pontosításra szorul.

A. A 2004/38 irányelv 7. cikke (3) bekezdése c) pontjának értelmezése

22. A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlatának megfelelően valamely uniós jogi rendelkezés értelmezéséhez nemcsak annak szövegét, hanem annak szövegkörnyezetét, és annak a szabályozásnak a célkitűzéseit is figyelembe kell venni, amelynek az részét képezi. [11] Így tehát a 2004/38 irányelv 7. cikke (3) bekezdésének c) pontját szó szerinti, teleológiai és rendszertani értelemben fogom vizsgálni.

1. A 2004/38 irányelv 7. cikke (3) bekezdése c) pontjának szó szerinti értelmezéséről

23. A 2004/38 irányelv 7. cikkének (1) bekezdése szerint valamennyi uniós polgárt megilleti a tartózkodás joga egy másik tagállam területén három hónapot meghaladó időtartamra. Ezen irányelv 7. cikke (3) bekezdésének c) pontja értelmében az az uniós polgár, aki már nem munkavállaló vagy önálló vállalkozó, megtartja munkavállaló vagy önálló vállalkozó jogállását – és ennek folytán az uniós tagállam területén való tartózkodás jogát három hónapot meghaladóan –, 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”. E rendelkezés értelmében ilyen esetben „a munkavállalói jogállás legalább hat hónapig fennmarad”.

24. E rendelkezés első olvasatából kitűnik, hogy szövegét nem elegendő önmagában, nyelvtani és mondattani szempontból értelmezni. Mindazonáltal az uniós jogalkotó által alkalmazott „vagy” választó kötőszó használata azt feltételezi, hogy a második eset eltér az elsőtől. Következésképpen e rendelkezés két elkülönülő esetre vonatkozik. Az elsővel kapcsolatban nem merül fel értelmezési kérdés, mivel olyan uniós polgár helyzetére vonatkozik, akinek foglalkoztatása megszűnt egy évnél rövidebb, határozott időre szóló munkaszerződése keretében és ennek lejártával regisztrált, kényszerű munkanélkülivé vált.

25. Ezzel szemben a második eset megfogalmazása kétségeket vet fel az értelmezését illetően. Közelebbről, e megfogalmazás alapján nem világos, hogy „az első tizenkét hónap” kifejezés azt az időszakot jelöli-e, amely során az uniós polgárt a fogadó tagállamban eredetileg foglalkoztatták, vagy a munkaszerződés azon típusára vonatkozik, amelyet a munkavállaló ebben a tagállamban kötött (határozott idejű szerződés, határozatlan idejű vagy egyéb típusú szerződés).

10 Az ír kormány másodlagosan adta elő ezen álláspontját.

11 Lásd különösen: 1983. november 17-i Merck ítélet (292/82, EU:C:1983:335, 12. pont); 2010. december 22-i Feltgen és Bacino Charter Company ítélet (C-116/10, EU:C:2010:824, 12. pont); 2017. szeptember 13-i Khir Amayry ítélet (C-60/16, EU:C:2017:675, 29. pont).

26. A 2004/38 irányelv 7. cikke (3) bekezdése c) pontjának tisztán szó szerinti olvasata alapján a kérdést előterjesztő bíróság értelmezése *a priori* észszerűnek tűnik. E szerint ez a bíróság úgy véli, hogy az e rendelkezésben foglalt első eset („kényszerű, regisztrált munkanélkülivé vált azt követően, hogy az egy évnél rövidebb határozott időre kötött munkaszerződése lejárt") az egy évnél rövidebb, határozott időre szóló munkaszerződések megszűnésére vonatkozik, míg a második eset (miután „kényszerű munkanélkülivé vált az első tizenkét hónapban […]") az egy évnél hosszabb időre kötött munkaszerződések megszűnésére vonatkozik. Ami azt illeti, teljesen logikus, hogy ha az első eset az egy évnél rövidebb időre kötött munkaszerződésekre vonatkozik, az „első tizenkét hónapban" fordulat csak az egy évnél hosszabb időre szóló foglalkoztatás esetére vonatkozhat.

27. Ugyanakkor véleményem szerint mindenekelőtt fontos tisztázni, hogy a második esetben az „első tizenkét hónapban" fordulat nem egy konkrét munkaszerződés-típusra vonatkozik, és nem utal a szerződés pontos időtartamára. Ez a mondatrész egészen egyszerűen arra az eshetőségre vonatkozik, ha egy állampolgár foglalkoztatásának első tizenkét hónapja során munkanélkülivé válik, azaz a munkaviszonyának kezdete és a kényszerű munkanélküliségének megkezdése közötti időszakról van szó, amely egyrészt független attól, hogy milyen típusú és milyen időtartamra szóló szerződés (határozatlan vagy határozott idejű szerződés, teljes vagy részmunkaidős szerződés, vagy egyéb szerződés)[12] keretében foglalkoztatták, és másrészt független az általa (munkavállalóként vagy önálló vállalkozóként) folytatott tevékenység jellegétől.[13]

28. Következésképpen a 2004/38 irányelv 7. cikke (3) bekezdésének c) pontja francia nyelvi változatának szó szerinti értelmezéséből főszabály szerint az következik, hogy az e rendelkezésben szabályozott második eset kizárólag a munkaviszony kezdete és a kényszerű munkanélküliség megkezdése között eltelt időszakra vonatkozik, ezen értelmezésre nincs befolyással sem a megkötött munkaszerződés típusa, sem az uniós polgár által a foglalkoztatás első tizenkét hónapja alatt folytatott tevékenység jellege. A rendelkezés különböző nyelvi változatainak összehasonlítása sem vezet más eredményre.[14]

29. Ami az „első tizenkét hónapban" kifejezést illeti, meg kell jegyezni, hogy az a vizsgált nyelvi változatok egyikében sem kellőképpen egyértelmű. Úgy tűnik, hogy e kifejezés megfogalmazása azonos többek között az alábbi nyelvi változatokban: német („der ersten zwölf Monate"), angol („during the first twelve months"), olasz („durante i primi dodici mesi"), lengyel („przez pierwsze dwanaście miesięc"), észt („esimese kaheteistkümne kuu"), portugál („durante os primeiros 12 meses"), spanyol („durante los primeros doce meses"), román („în timpul primelor douăsprezece luni") és litván („per pirmuosius dvylika mėnesių").

30. Ugyanakkor a fent javasolt értelmezés önmagában nem elegendő az előterjesztett kérdés megválaszolásához. Ennélfogva a 2004/38 irányelv 7. cikke (3) bekezdésének c) pontjában írt második esetet e rendelkezés szövegkörnyezetében, valamint az irányelv általános rendszerére és céljára figyelemmel szükséges értelmezni.

12 Lásd a jelen indítvány 8. lábjegyzetét.

13 E tekintetben nem szabad megfeledkezni arról, hogy mivel a 2004/38 irányelv 7. cikkének (1) bekezdése nem tesz különbséget a tevékenységüket munkavállalóként, illetve önálló vállalkozóként a fogadó tagállamban gyakorló, gazdasági szempontból aktív uniós polgárok között, fontos rámutatni, hogy a 2004/38 irányelv 7. cikke (3) bekezdésének c) pontjában foglalt második eset, és különösen az „első tizenkét hónapban" kifejezés nem csupán a munkavállalóként, hanem az önálló vállalkozóként folytatott tevékenység megszűnésére is vonatkozik. Lásd: 2014. június 19-i Saint Prix ítélet (C-507/12, EU:C:2014:2007, 27. pont); 2017. december 20-i Gusa ítélet (C-442/16, EU:C:2017:1004, 27., 37. és 38. pont). Lásd még Wathelet főtanácsnok Gusa ügyre vonatkozó indítványát (C-442/16, EU:C:2017:607, 62–64. pont).

14 Amint azt a Bizottság helytállóan észrevételezte, és szemben azzal, amit az ír kormány állít, az „első tizenkét hónapban" fordulat nem a szabad mozgáshoz való jog gyakorlásának első évére, hanem a munkaviszony kezdete és a kényszerű munkanélküliség időszakának megkezdése közötti időszakra utal.

2. A 2004/38 irányelv 7. cikke (3) bekezdése c) pontjának rendszertani értelmezéséről

31. A 2004/38 irányelv 7. cikke (3) bekezdésének c) pontját az irányelv környező rendelkezéseinek figyelembevételével kell értelmezni.

32. E tekintetben hangsúlyozni szükséges, hogy a 2004/38 irányelv 7. cikkének rendelkezései több olyan esetet is szabályoznak, amelyekben az uniós polgár jogosult egy másik tagállam területén három hónapot meghaladó ideig tartózkodni. Közelebbről, ezen cikk (3) bekezdése nem kimerítő jelleggel [15] felsorol olyan különleges körülményeket, amelyek között a hivatkozott irányelv 7. cikke (1) bekezdésének a) pontja alkalmazásában az az uniós polgár, aki a továbbiakban már nem munkavállaló vagy önálló vállalkozó, megtartja munkavállaló vagy önálló vállalkozó jogállását. [16] Ezen esetek a munkavégzésben mutatkozó átmeneti nehézségekkel terhelt bizonyos helyzetekre vonatkoznak, [17] így a munkavállaló betegség vagy baleset folytán bekövetkezett ideiglenes munkaképtelenségére [az említett rendelkezés (a) pontja], munkájának kényszerű elvesztésére [(b) és c) pont], valamint a munkavállaló szakképzésben való részvételére [(d) pont].

33. A 2004/38 irányelv 7. cikkének (3) bekezdésével az uniós jogalkotó fokozatosan szélesíteni akarta azon uniós polgárok tartózkodáshoz való jogát, akik számára a munkavégzés az e rendelkezésben megjelölt okok miatt átmenetileg lehetetlenné vált. A hivatkozott rendelkezés a)–d) pontjában foglalt esetek együttes értelmezéséből kitűnik, hogy e jogosultság fokozatos kiszélesítése nem csak az említett polgár inaktivitásának okaitól (a munkavállaló betegségből vagy balesetből eredő átmeneti munkaképtelensége, kényszerű munkanélküliség vagy szakképzésben való részvétel), hanem az adott személy által a fogadó államban folytatott munkavégzési tevékenység eredeti hosszától (egy évnél hosszabb vagy rövidebb időtartam) is függ.

34. Ugyanis e jogosultság fokozatos kiszélesítése a következőképpen fejeződik ki. Az uniós polgár csak akkor tartja meg munkavállalói jogállását *időbeli korlátozás nélkül*, ha betegségből vagy balesetből eredően átmenetileg munkaképtelenné vált [az említett rendelkezés (a) pontja], ha szakképzésben vesz részt [(d) pont], vagy ha a fogadó tagállamban egy évet meghaladóan munkavállalóként vagy önálló vállalkozóként dolgozott, mielőtt kényszerű munkanélkülivé vált [(b) pont]. Ezzel szemben az a polgár, aki az egy évnél rövidebb időtartamra szóló munkaszerződésének lejáratát követően, vagy [foglalkoztatásának] első tizenkét hónapján belül válik kényszerű munkanélkülivé, munkavállalói jogállását, következésképpen tartózkodáshoz való jogát *esetleges időbeli korlátozás mellett* – „legalább hat hónapig” [(c) pont] – tartja meg.

35. Különösen azon időszakot illetően, amely alatt a kényszerű munkanélkülivé vált uniós polgár megtartja munkavállalói jogállását, a 2004/38 irányelv 7. cikke (3) bekezdése b) és c) pontjának célja (*ratio legis*), hogy két megkülönböztetést tegyen. *Az első megkülönböztetés* egyértelműen az adott polgár által a fogadó tagállamban folytatott munkavégzés eredeti időtartama alapján történik. Ily módon, jóllehet ezen rendelkezés b) pontja a végzett tevékenységtől, illetve az uniós polgár által megkötött munkaszerződés típusától függetlenül *az egy évet meghaladó eredeti időtartamra* helyezi a hangsúlyt, a rendelkezés c) pontja az *egy évnél rövidebb eredeti időtartamot* hangsúlyozza, amellett, hogy egy *második megkülönböztetést* is tesz az alapján, hogy az uniós polgár *előzetesen tisztában volt-e* szerződésének vagy foglalkoztatásának *pontos időtartamával*.

15 2014. június 19-i Saint Prix ítélet (C-507/12, EU:C:2014:2007, 38. pont).

16 2014. június 19-i Saint Prix ítélet (C-507/12, EU:C:2014:2007, 27. pont).

17 Emlékeztetni kell arra, hogy a Bíróság már kimondta, hogy a munkavállalói vagy önálló vállalkozói tevékenységének gyakorlásával ideiglenesen felhagyó uniós polgár azon lehetősége, hogy a 2004/38 irányelv 7. cikkének (3) bekezdése alapján munkavállalói jogállását, valamint az ezen irányelv 7. cikkének (1) bekezdése alapján őt megillető tartózkodási jogot megtartsa, azon az előfeltevésen alapul, hogy e polgár rendelkezésre áll, és alkalmas észszerű határidőn belül a fogadó tagállam munkaerőpiacára történő visszatérésre. Lásd: 2018. szeptember 13-i Prefeta ítélet (C-618/16, EU:C:2018:719, 37. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

36. Így tehát a 2004/38 irányelv 7. cikke (3) bekezdésének c) pontjában foglalt eset azon uniós polgár helyzetét hivatott szabályozni, akinek munkaszerződése egy évnél rövidebb, határozott időre szól, és ennek lejártával kényszerű, regisztrált munkanélkülivé válik. Számomra egyértelműnek tűnik, hogy határozott időre szóló szerződésről lévén szó, kijelenthető, hogy az érintett polgár előtt ismert, ily módon számára előre látható volt az egy évnél rövidebb időtartamra szóló szerződése lejáratának időpontja.

37. A második eset azon polgár helyzetét szabályozza, aki várakozásaival ellentétben és függetlenül az általa (munkavállalóként vagy önálló vállalkozóként) folytatott tevékenység jellegétől, illetve a vele megkötött szerződés típusától (határozott vagy határozatlan időre szóló, illetve egyéb szerződés), foglalkoztatásának első tizenkét hónapjában kényszerű munkanélkülivé válik. Ebben az esetben az uniós polgár vagy nem számíthatta ki előre munkavégzésének, illetve az általa folytatott tevékenység pontos időtartamát, vagy úgy tudta, hogy az egy évnél hosszabb időre szól. Lényegtelen, hogy az uniós polgár tizenöt napot, három hónapot vagy tizenegy hónapot dolgozott-e önálló vállalkozóként, vagy határozott, illetve határozatlan időre szóló, vagy egyéb – például alkalmi munkavégzésre vonatkozó – szerződés keretében. Ezen eset szempontjából az a lényeges, hogy az említett uniós polgár várakozásaival ellentétben kényszerű munkanélkülivé válik foglalkoztatásának első tizenkét hónapjában. [18]

38. Ezt az értelmezést erősíti a 2004/38 irányelv 7. cikkének általános rendszere is, amely – ismétlem – az uniós polgárok másik tagállam területén való, három hónapot meghaladó tartózkodáshoz való jogát szabályozza, bizonyos körülmények fennállása esetén. [19] E körülmények közé tartoznak véleményem szerint az e rendelkezés c) pontjában foglaltak is, vagyis az az eset, amikor az uniós polgár, mielőtt kényszerű munkanélkülivé vált, egy évnél rövidebb, határozott időre szóló szerződés keretében dolgozott a fogadó tagállamban (első eset), vagy az, amikor munkavállalóként vagy önálló vállalkozóként dolgozott, és foglalkoztatásának első tizenkét hónapjában kényszerű munkanélkülivé vált anélkül, hogy annak tényleges időtartamát előre láthatta volna (második eset). Ebben az esetben a 2004/38 irányelv lehetőséget ad arra, hogy munkavállalói jogállását, így a fogadó államban való tartózkodási jogát legalább hat hónapig megtartsa azzal a feltétellel, hogy az illetékes „munkaügyi hivatal nyilvántartásba [veszi] álláskeresőként”.

39. Következésképpen a 2004/38 irányelv 7. cikke (3) bekezdésének c) pontjában foglalt második esetet szövegkörnyezetének vizsgálata alapján úgy kell értelmezni, mint amely olyan munkavállalóra vagy önálló vállalkozóra vonatkozik, aki foglalkoztatásának első tizenkét hónapjában kényszerű munkanélkülivé vált.

40. Ez az értelmezés az egyetlen, amely alkalmas arra, hogy a 2004/38 irányelv célkitűzéseinek megvalósulását biztosítsa. [20]

18 Például, ha a szabad mozgáshoz való jogát gyakorló polgár három éves határozott időre szóló szerződést ír alá, nem láthatja előre azt, hogy elbocsátják, vagy azt, hogy az őt alkalmazó társaság fizetésképtelenné válik. Az olyan alkalmi munkavállaló esetében, aki a fogadó tagállamba munkavállalás céljából utazott be, észszerű annak feltételezése, hogy beutazásának célja két hetet meghaladó ideig tartó munkavégzés volt, főleg, ha ez a munkavállaló akaratán kívül álló okokból vesztette el munkáját.

19 Ez az értelmezés tökéletesen követi a 2004/38 irányelv 7. cikkének logikai felépítését. Ugyanis az adott uniós polgárnak, ahhoz, hogy három hónapot meghaladóan meg tudja hosszabbítani tartózkodását, vagy „munkavállalónak vagy önálló vállalkozónak” (az (1) bekezdés a) pontja) kell lennie, vagy elegendő forrással kell rendelkeznie ahhoz, hogy tartózkodása ne jelentsen terhet a fogadó tagállam szociális rendszere számára, és teljeskörű egészségbiztosítással kell rendelkeznie (az (1) bekezdés b) pontja), vagy tanulmányokat kell folytatnia (az (1) bekezdés c) pontja), vagy olyan személy kísérő vagy hozzá csatlakozó családtagjának kell lennie, aki a fenti feltételeknek megfelel (az (1) bekezdés d) pontja). Ha az uniós polgár e feltételek valamelyikének eleget tesz, a három hónapot meghaladó tartózkodásra való jogosultsága (a (4) bekezdésben foglalt korlátozások mellett) kiterjed a tagállami állampolgársággal nem rendelkező családtagjaira is (a (2) bekezdés).

20 Emlékeztetek arra, hogy „[a] 2004/38 irányelv szabályozási környezetére és kitűzött céljaira tekintettel az irányelv rendelkezései nem értelmezhetők megszorítóan, és semmiképp sem lehet akadályozni azok hatékony érvényesülését”. 2008. július 25-i Metock és társai ítélet (C-127/08, EU:C:2008:449, 84. pont); 2014. december 18-i McCarthy és társai ítélet (C-202/13, EU:C:2014:2450, 32. pont).

3. A 2004/38 irányelv 7. cikke (3) bekezdése c) pontjának teleologikus értelmezéséről

41. A fenti megállapítást a 2004/38 irányelv, pontosabban annak 7. cikke (3) bekezdése c) pontja célkitűzésének vizsgálata is megerősíti.

42. A 2004/38 irányelv (1)–(4) preambulumbekezdéséből kitűnik, hogy ezen irányelv célja mindenekelőtt az, hogy „megkönnyítse [és megerősítse] a tagállamok területén való szabad mozgás és tartózkodás alapvető és egyéni jogának a gyakorlását, amelyet közvetlenül a Szerződés ruház az uniós polgárokra”[21]. A 2004/38 irányelv (3) és (4) preambulumbekezdéséből különösen az következik, hogy ezen „irányelv célja az uniós polgároknak a tagállamok területén való szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való alapvető és egyéni jogának erősítése, valamint e jog gyakorlásának megkönnyítése érdekében azon, ágazatonkénti és fragmentált megközelítés meghaladása, amely az ezen irányelvet megelőzően jellemezte az uniós jogi eszközöket, amelyek például külön vonatkoztak a [kereső tevékenységükkel felhagyó] munkavállalókra és az önálló vállalkozókra, és egységes jogszabály alkotása, amely egységes szerkezetbe foglalja és felülvizsgálja ezen eszközöket”.[22] Közelebbről, ebben az összefüggésben a Bíróság kimondta, hogy a 2004/38 irányelv 7. cikke (3) bekezdésének célja az, hogy „a munkavállalói jogállás megtartása által biztosíts[a] az olyan személyek tartózkodási jogát, akik szakmai tevékenységük gyakorlásával *akaratuktól független körülményekből* eredő munkalehetőség-hiány miatt hagytak fel”[23].

43. Ezenkívül a Bíróság pontosította, hogy a 2004/38 irányelv célja, amint az annak 1. cikkének a) pontjából is kitűnik, az uniós polgároknak a tagállamok területén való szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való joga gyakorlásának feltételeit – közöttük a három hónapot meghaladó tartózkodást illetően az irányelv 7. cikkében foglalt feltételeket – érinti.[24] Ezen irányelv (10) preambulumbekezdéséből az következik, hogy „e feltételek célja annak elkerülése, hogy ezek a személyek indokolatlan terhet jelentsenek a fogadó állam szociális segítségnyújtási rendszerére”[25].

44. A 2004/38 irányelv általános kontextusában e hierarchikus kapcsolatban álló célkitűzések[26] a fogadó tagállamban való tartózkodás jogát szabályozó fokozatos rendszer szerint érvényesülnek. Ez a rendszer lényegében az ezen irányelvet megelőző uniós jogszabályokban és ítélkezési gyakorlatban előírt fokozatokat és feltételeket átvéve a huzamos tartózkodás jogához vezet.[27] Ily módon, egyrészről a három hónapig terjedő tartózkodáshoz való jog, másrészről a huzamos tartózkodáshoz való jog között elhelyezkedő három hónapot meghaladó tartózkodáshoz való jog a 2004/38 irányelv 7. cikkének (1) bekezdésében foglalt feltételekhez van kötve. Egyébiránt, ezen irányelv 14. cikkének (2) bekezdése értelmében az uniós polgár csak akkor tartja meg ezen jogát, ha eleget tesz az említett irányelv 7. cikkében foglalt feltételeknek, amelyek célja – amint arra a fentiekben felhívtam a figyelmet – annak elkerülése, hogy az ilyen személy indokolatlan terhet jelentsen a fogadó állam szociális segítségnyújtási rendszerére.

21 2008. július 25-i Metock és társai ítélet (C-127/08, EU:C:2008:449, 82. pont); 2011. május 5-i McCarthy ítélet (C-434/09, EU:C:2011:277, 28. pont); 2013. szeptember 19-i Brey ítélet (C-140/12, EU:C:2013:565, 71. pont).

22 2017. december 20-i Gusa ítélet (C-442/16, EU:C:2017:1004, 40. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

23 Kiemelés tőlem. 2017. december 20-i Gusa ítélet (C-442/16, EU:C:2017:1004, 42. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

24 Lásd különösen: 2011. május 5-i McCarthy ítélet (C-434/09, EU:C:2011:277, 33. pont).

25 2011. december 21-i Ziolkowski és Szeja ítélet (C-424/10 és C-425/10, EU:C:2011:866, 40. pont); 2012. október 4-i Bizottság kontra Ausztria ítélet (C-75/11, EU:C:2012:605, 60. pont); 2013. szeptember 19-i Brey ítélet (C-140/12, EU:C:2013:565, 54. pont).

26 Lásd Wathelet főtanácsnok Gusa ügyre vonatkozó indítványát (C-442/16, EU:C:2017:607, 51. és 52. pont). „E második cél [amely a (10) preambulumbekezdésből következik] azonban csak az irányelv elsődleges céljára tekintettel létezik: mivel az irányelv a tartózkodási jog gyakorlásának elősegítésére irányul, így a tagállamok úgy ítélték meg, hogy biztosítani szükséges az ezen alapszabadság gyakorlásából adódó pénzügyi terhek kordában tartására vonatkozó előírások elfogadását.”

27 2011. december 21-i Ziolkowski és Szeja ítélet (C-424/10 és C-425/10, EU:C:2011:866, 38. pont). Lásd a 2004/38 irányelv 6. és 14. cikkének (1) bekezdését a három hónapig terjedő tartózkodáshoz való jogot illetően, az irányelv 7. cikkét és 14. cikkének (2) bekezdését a három hónapot meghaladó tartózkodáshoz való jogról, és ugyanezen irányelv 16. cikkét a huzamos tartózkodáshoz való jogra vonatkozóan.

45. Meg vagyok győződve arról, hogy a 2004/38 irányelv 7. cikke (3) bekezdése c) pontjának az általam javasolt értelmezése nem csupán az irányelv által a fogadó államban való tartózkodás jogának szabályozására létrehozott fokozatos rendszerbe illeszkedik tökéletesen, hanem a *munkavállalói jogállás fenntartásának fokozatos*, a tartózkodási jog és a szociális ellátásokhoz való hozzáférés biztonságossá tételére törekvő *rendszerének* sajátos keretébe is.[28] E rendszer létrehozásával a 2004/38 irányelv maga veszi figyelembe a szociális ellátásért folyamodó egyes kérelmezők egyedi helyzetét jellemző körülményeket és különösen a gazdasági tevékenység végzésének időtartamát,[29] valamint a vizsgált rendelkezés keretében *ezen időtartam kiszámíthatóságát*.[30] Amint azt a Bíróság kimondta, e fokozatos rendszer lehetővé teszi az érintett polgárok számára jogaik és kötelezettségeik, valamint a rendelkezésükre álló garanciák egyértelmű megismerését, mindeközben megfelel az arányosság elvének, és biztosítja annak elkerülését, hogy a fogadó tagállam szociális biztonsági rendszerét indokolatlan költségekkel terheljék.[31]

46. Az az értelmezés, amely szerint a 7. cikk (3) bekezdésének c) pontjában foglalt második eset kizárólag olyan személyekre vonatkozik, akik határozott idejű szerződés keretében munkavállalóként dolgoztak, e rendelkezés hatálya alól kizárva azokat, akik egyéb szerződés keretében vállaltak munkát vagy önálló vállalkozóként folytatták tevékenységüket, ellentétes lenne a 2004/38 irányelv céljával.[32] Egyébiránt olyan értelmezés, amely a megkötött munkaszerződés típusa, illetve a folytatott tevékenység jellege alapján különbséget tesz munkavállalók között, indokolatlan megkülönböztetést vonna maga után. Az ilyen eltérő bánásmód az irányelv elsődleges célját, azaz, hogy megkönnyítse és megerősítse a tagállamok területén való szabad mozgás és tartózkodás alapvető és egyéni jogának a gyakorlását, azon munkavállalók tekintetében „tartaná fenn”, akik stabilabb helyzetben vannak, mivel határozott vagy határozatlan időre megkötött szerződéssel rendelkeznek, és kizárná a munkavállalók azon egyéb csoportjait, akik „rugalmasabb” (például részmunkaidőre vagy alkalmi munkára szóló) szerződéssel rendelkeznek, és akik ennélfogva nyilvánvalóan sebezhetőbb helyzetben vannak.[33]

47. Ugyanis, ahhoz a munkavállalóhoz hasonlóan, aki határozott idejű szerződést kötött, és aki munkáját például elbocsátása miatt elveszítheti, az egyéb szerződéses[34] viszonyban álló munkavállaló is elvesztheti munkáját, illetve az önálló vállalkozó esetében is felmerül annak lehetősége, hogy tevékenységének beszüntetésére kényszerül. E körülmények között, az érintett személy sebezhetőség szempontjából hasonló helyzetbe kerülhet, mint az a határozott idejű szerződéssel rendelkező munkavállaló, akit elbocsátottak.[35]

48. E körülmények között vajon indokolt lehetne-e, hogy az ilyen személy ne részesüljön ugyanabban a védelemben a tartózkodáshoz való jogának megtartását illetően, mint az a személy, akinek határozott idejű munkaszerződés keretében történő foglalkoztatása megszűnt?

28 2015. szeptember 15-i Alimanovic ítélet (C-67/14, EU:C:2015:597, 60. pont).

29 2015. szeptember 15-i Alimanovic ítélet (C-67/14, EU:C:2015:597, 60. pont).

30 Lásd a jelen indítvány 37. és 38. pontját.

31 Lásd ebben az értelemben: 2015. szeptember 15-i Alimanovic ítélet (C-67/14, EU:C:2015:597, 61. pont).

32 Lásd a 2004/38 irányelv (3) és (4) preambulumbekezdését.

33 Lásd ebben az értelemben: O'Brien, Ch., „Civis Capitalism Sum: Class as the New Guiding Principle of EU Free Movement Rights”, *Common Market Law Review*, 53. kötet, 2016, 937–978. o., különösen a 975. o.: „Equal treatment rights are being reserved for those in the privileged position of work with regular hours and pay, while retention of worker status is harder for those on casual contracts, and for those who struggle to produce evidence of the »genuineness« of their prior work”; Nic Shuibhne, N., „Limits Rising, Duties Ascending: The Changing Legal Shape of Union Citizenship”, *Common Market Law Review*, 52. kötet, 2015, 889–938. o., különösen a 926. és köv. o.: „Union citizenship looks less like a status rooted in rights and more like an increasingly qualified privilege – with mutable channels of admission, especially where restrictions are not provided or laid down.”

34 Mint például határozatlan időre szóló vagy alkalmi munkavégzésre vonatkozó szerződés.

35 Az önálló vállalkozói tevékenységével felhagyó személyeket illetően lásd többek között analógia útján: 2017. december 20-i Gusa ítélet (C-442/16, EU:C:2017:1004, 43. pont).

49. Úgy gondolom, hogy nem. Mindkét esetben az adott személy kényszerűségből, munkalehetőség hiányában válik munkanélkülivé, az akaratától független körülményekből eredően, miután egy évnél rövidebb ideig munkavállalóként vagy önálló vállalkozóként kereső tevékenységet folytatott, és ily módon részesülnie kell a 2004/38 irányelv 7. cikke (3) bekezdésének c) pontja által biztosított védelemben, amennyiben az illetékes munkaügyi hivatal álláskeresőként nyilvántartásba vette.

50. Egyébiránt véleményem szerint objektíven nem igazolható olyan megkülönböztetés, amely azon személy tartózkodáshoz való jogának megvonásához vezetne, aki munkavállalóként vagy önálló vállalkozóként egy évnél rövidebb ideig kereső tevékenységet folytatott a fogadó tagállamban, ezáltal hozzájárult az említett tagállam szociális és pénzügyi rendszeréhez, miközben olyan álláskereső számára biztosított a tartózkodáshoz való jog, aki az adott tagállamban soha nem folytatott kereső tevékenységet, így nem fizetett járulékot ezen tagállam szociális és pénzügyi rendszerébe, viszont teljesíti a 2004/38 irányelv 14. cikke (4) bekezdésének b) pontjában foglalt feltételeket.[36]

4. A 2004/38 irányelv 7. cikke (3) bekezdése c) pontjának a keletkezésére tekintettel történő értelmezése

51. E rendelkezés keletkezésének körülményei is ezt az értelmezést erősítik meg. A Bizottság eredeti javaslatának 8. cikke (7) bekezdésének c) pontja,[37] és az Európai Parlament jogalkotási állásfoglalásának 9. cikke (3) bekezdésének c) pontja[38] kizárólag azon helyzetre vonatkozott, amelyben „az érdekelt kényszerű munkanélkülivé vált egy évnél rövidebb időre szóló munkaszerződésének lejártával”.[39] Az Európai Parlament mindössze áthelyezte a Bizottság eredeti javaslatának 8. cikke (7) bekezdése c) pontjának tartalmát jogalkotási állásfoglalásának 9. cikke (3) bekezdésének c) pontjába. Ezt a módosítást a Bizottság átültette módosított javaslatába,[40] majd ezt követően az Európai Unió Tanácsa is belefoglalta közös álláspontjába.[41] Mindazonáltal, amint az az indokolásból kitűnik, „a c) pont szövegét a Tanács módosította, pontosítva, hogy e sajátos esetben a munkavállalói jogállás legalább hat hónapig fennmarad”. Meg kell jegyezni, hogy egy további ponton is módosították ezt a rendelkezést, a „vagy kényszerű munkanélkülivé vált az első tizenkét hónapban” tagmondat hozzátoldásával.

52. Meglátásom szerint e tagmondatnak a 2004/38 irányelv előkészítő munkálatai során történő beillesztése az uniós jogalkotó azon szándékát támasztja alá, hogy ezen irányelv 7. cikke (3) bekezdése c) pontjának hatályát – amely addig a határozott idejű szerződésekre korlátozódott – az egyéb szerződésekre is kiterjessze.

36 „[…] Ebben az esetben az uniós polgár […] mindaddig nem [utasítható] ki, amíg […] bizonyítani tudja, hogy állást keres, és tényleges esélye van a foglalkoztatásra.” A fogadó tagállam azon lehetőségéről, hogy ilyen esetben ne biztosítson szociális segítségnyújtási ellátást, lásd a 2004/38 irányelv 24. cikkének (2) bekezdését.

37 Az Európai Parlament és a Tanács irányelvjavaslata az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról COM(2001) 257 végleges (HL 2001. C 270 E, 150. o.). A 8. cikk vonatkozott a polgárok által teljesítendő adminisztratív követelményekre.

38 Az Európai Parlament jogalkotási állásfoglalása az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvjavaslatról, COM(2001) 257 – C5-0336/2001 – 2001/0111(COD) (HL 2004. C 43. E, 42. o.).

39 A 9. cikk foglalkozik a hat hónapot meghaladó tartózkodáshoz való jog gyakorlásának feltételeivel.

40 Lásd a 7. cikk (2a) bekezdését (30. módosítás). Az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról szóló, (a Bizottság által az EK-Szerződés 250. cikke (2) bekezdésének megfelelően benyújtott) módosított európai parlamenti és tanácsi irányelvjavaslat COM/2003/0199 végleges – COD 2001/0111.

41 Az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról, és a 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/[38]/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv elfogadására irányuló, 2003. december 5-i 6/2004/EK tanácsi közös állásfoglalás […] (HL 2004. C 54. E, 12. o.).

B. A fogadó tagállam nem jogosult a munkavállalói jogállás megőrzését a kereső tevékenység folytatásának minimális időtartamához kötni

53. A dán, a német és a francia kormány arra hivatkozik, hogy a 2004/38 irányelv (10) preambulumbekezdésére figyelemmel fennállhatnak olyan helyzetek, amelyekben a tagállamok megalapozottan állapítják meg, hogy az adott személy nem folytatott kellően hosszú ideig kereső tevékenységet ahhoz, hogy az ezen irányelv 7. cikke (3) bekezdésének c) pontjában biztosított kedvezményben részesüljön. Következésképpen úgy vélik, hogy a munkavállalói jogállás feltételeinek meghatározása a nemzeti hatóságok hatáskörébe kell, hogy tartozzon.

54. Hangsúlyozni szükséges, amint azt a Bizottság helytállóan megjegyezte, hogy a 2004/38 irányelv elegendő biztosítékot nyújt annak elkerülésére, hogy a tagállamok szociális biztonsági rendszerét a szociális ellátások visszaélésszerű igényléséből eredően indokolatlan költségekkel terheljék. [42]

55. Először is emlékeztetek arra, hogy ezen irányelv 24. cikke (1) bekezdésének megfelelően „az ezen irányelv alapján a fogadó tagállam területén tartózkodó valamennyi uniós polgárt […] egyenlő bánásmód illet[i] meg a fogadó tagállam állampolgáraival”. Következésképpen, ha a nemzeti jog a szociális ellátásokhoz való jogosultságból kizárja azokat a személyeket, akik munkavállalóként vagy önálló vállalkozóként csak rövid ideig folytattak kereső tevékenységet, e kizárás ugyanúgy vonatkozik a más tagállamokból beutazó munkavállalókra.

56. Másodszor, a 2004/38 irányelv 7. cikke (3) bekezdésének c) pontja „legalább hat hónap[ra]” korlátozza a munkavállalói jogállás fennmaradását, így az egyenlő bánásmódban való részesüléshez való jogosultságot. Következésképpen a munkavállalói jogállás fenntartása nem feltétlenül jár az álláskeresési támogatáshoz való jogosultság biztosításával. Az egyenlő bánásmódhoz való jog mindössze azt jelenti, hogy a munkavállaló azonos jogosultságokkal rendelkezik, mint amelyeket a fogadó tagállam állampolgárai számára biztosítanak.

57. Harmadszor, a 2004/38 irányelv 7. cikke (3) bekezdésének c) pontja úgy rendelkezik, hogy a munkavállalói jogállás megőrzéséhez az szükséges, hogy az adott személy munkavállalói vagy önálló vállalkozói jogviszonyának megszűnése önhibáján kívül következzen be, továbbá, hogy az illetékes munkaügyi hivatalnál álláskeresőként nyilvántartásba vegyék. Amint azt a Bizottság észrevételezte, e követelmény annak biztosítását szolgálja, hogy e személyek szándékosan ne idézhessenek elő olyan helyzetet, amelyben az egyenlő bánásmód biztosította előnyöket kihasználják. E tekintetben hangsúlyozni szükséges, hogy a jelen ügyben az előzetes döntéshozatalra utaló határozatban semmi nem utal arra, hogy N. Tarola visszaélt volna az irányelv 7. cikkének (3) bekezdésével. [43]

58. Végezetül, negyedszer, egyértelmű, hogy a tagállamok a munkavállalói jogállás fennmaradását nem köthetik más feltételhez, mint amit a 2004/38 irányelv 7. cikke (3) bekezdésének c) pontja a kereső tevékenység folytatásának minimális időtartamával kapcsolatban előír. Ettől eltérő álláspont az uniós jogalkotó által nem szándékolt további korlátozás bevezetését tenné lehetővé.

59. Meglátásom szerint a jelen indítvány 22–52. pontjából világosan kitűnik, hogy a 2004/38 irányelv 7. cikke (3) bekezdésének c) pontjában foglalt második eset arra a munkavállalóra vonatkozik, aki – függetlenül az általa (munkavállalóként vagy önálló vállalkozóként) végzett tevékenység jellegétől, illetve az általa megkötött (határozott, vagy határozatlan időre szóló, vagy egyéb) munkaszerződés típusától –foglalkoztatásának első tizenkét hónapja során kényszerű munkanélkülivé válik.

42 Ebben az összefüggésben mondta ki a Bíróság azt, hogy „a munkavállalói jogállás fenntartásának fokozatos, a tartózkodási jog és a szociális ellátásokhoz való hozzáférés biztonságossá tételére törekvő rendszerét létrehozó [ezen] irányelv maga veszi figyelembe a szociális ellátásért folyamodó egyes kérelmezők egyedi helyzetét jellemző körülményeket és különösen a gazdasági tevékenység végzésének időtartamát”. 2015. szeptember 15-i Alimanovic ítélet (C-67/14, EU:C:2015:597, 60. pont).

43 E tekintetben a joggal való visszaélés fogalmával kapcsolatban lásd a McCarthy és társai ügyre vonatkozó indítványomat (C-202/13, EU:C:2014:345, 108–115. pont).

V. Végkövetkeztetés

60. A fenti megfontolások összességére tekintettel azt javaslom, hogy a Bíróság a Court of Appeal (fellebbviteli bíróság, Írország) által feltett kérdésre a következőképpen válaszoljon:

Az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról, valamint az 1612/68/EGK rendelet módosításáról, továbbá a 64/221/EGK, a 68/360/EGK, a 72/194/EGK, a 73/148/EGK, a 75/34/EGK, a 75/35/EGK, a 90/364/EGK, a 90/365/EGK és a 93/96/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2004. április 29-i 2004/38/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 7. cikke (1) bekezdésének a) pontját és 3. cikkének c) pontját úgy kell értelmezni, mint amely szerint valamely tagállam azon állampolgára, aki egy másik tagállamban nem határozott időre alkalmazott munkavállalóként két hétig dolgozik, és ezt követően kényszerű munkanélkülivé válik, e rendelkezések értelmében megőrzi munkavállalói jogállását.