YVES BOT
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2011. szeptember 14.[1]

1. A jelen ügyek alkalmat adnak a Bíróság számára, hogy pontosítsa a 2004/38/EK irányelv[2] 16. cikkének (1) bekezdésében szereplő huzamos tartózkodási jog megszerzésének feltételeit. E rendelkezés értelmében azok az uniós polgárok, akik jogszerűen öt éven át folyamatosan a fogadó tagállam területén tartózkodtak, huzamos tartózkodási jogot nyernek ott.

2. Az alapügyekben a lengyel állampolgárságú felperesek a Lengyel Köztársaságnak az Unióhoz való csatlakozása előtt érkeztek Németországba. A német nemzeti jog alapján humanitárius okokból mindannyian tartózkodási jogot kaptak. Ugyanezen okokból tartózkodási engedélyük rendszeresen meghosszabbításra került.

3. A 2004/38 irányelv hatálybalépésekor az alapeljárások felperesei huzamos tartózkodási jog megadását kérték az illetékes német hatóságoktól, mivel úgy vélték, hogy teljesítik annak megszerzésének ezen irányelv 16. cikke (1) bekezdésében előírt feltételeit.

4. A Bundesverwaltungsgericht (szövetségi közigazgatási bíróság, Németország) számára e tekintetben kérdéses, hogy a fogadó tagállam területén kizárólag a nemzeti jog szerint eltöltött tartózkodási idők, ideértve a Lengyel Köztársaságnak az Unióhoz való csatlakozása előtt eltöltött tartózkodási időket is, tekinthetők-e az e rendelkezés értelmében vett jogszerű tartózkodási időnek, és ebből eredően figyelembe vehetők-e az uniós polgár tartózkodási idejének a huzamos tartózkodási jog megszerzése céljából való kiszámításakor.

5. A jelen indítványban kifejtem azokat az okokat, amelyek alapján úgy vélem, hogy a 2004/38 irányelv 16. cikkének (1) bekezdését akként kell értelmezni, hogy a fogadó tagállam területén kizárólag a nemzeti jog szerint eltöltött tartózkodási időt figyelembe kell venni az uniós polgár tartózkodási idejének

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

az ezen országban való huzamos tartózkodási jog megszerzése céljából való kiszámításakor.

6. Azt is javasolni fogom, hogy a Bíróság állapítsa meg, hogy az ilyen, az uniós polgár származási országának az Unióhoz való csatlakozását megelőzően eltöltött tartózkodási időt szintén figyelembe kell venni az ilyen jog megszerzése vonatkozásában.

I – Jogi háttér

A – *2004/38 irányelv*

7. A 2004/38 irányelv összefoglalja és egyszerűsíti az uniós polgároknak az Unió területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogára vonatkozó uniós jogszabályokat. Olyan háromszintes rendszert vezet be, amelyben mindegyik szint a fogadó tagállam területén eltöltött tartózkodási idő tartamával függ össze.

8. Az első szintet illetően ezen irányelv 6. cikkének (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az uniós polgárokat érvényes személyazonosító igazolvány vagy útlevél birtokában külön feltételek és más formai követelmények nélkül három hónapig megilleti a tartózkodás joga a fogadó tagállam területén.

9. A második szint tekintetében, amely a fogadó tagállam területén három hónapot meghaladó tartózkodásra vonatkozik, az uniós jogalkotó úgy rendelkezett, hogy az ilyen tartózkodást bizonyos feltételekhez kell kötni.

10. Ennek megfelelően az említett irányelv 7. cikke (1) bekezdésének a)–d) pontja kimondja:

„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 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 az 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.”

11. A harmadik szinttel kapcsolatban a 2004/38 irányelv IV. fejezete, amely kétségtelenül a legtöbb újdonságot tartalmazó fejezetek közé tartozik, azon uniós polgárok érdekében, akik öt éven át jogszerűen folyamatosan a fogadó tagállam területén tartózkodtak, olyan huzamos tartózkodási jogot vezet be, amelyre nem vonatkoznak az ezen irányelv 7. cikkében foglalt feltételek[3].

3 – Az említett irányelv 16. cikkének (1) bekezdése.

12. Végül hozzá kell tenni, hogy a 2004/38 irányelv 37. cikkének értelmében annak rendelkezései nem érintik azokat a tagállami törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseket, amelyek kedvezőbbek az ezen irányelv hatálya alá tartozó személyekre.

B – *A nemzeti jog*

13. A 2004/38 irányelvet az uniós polgárok szabad mozgásáról szóló, 2004. július 30-i törvény (Freizügigkeitsgesetz/EU)[4] ülteti át a német jogrendbe. A FreizügG/EU 2. §-ának (1) bekezdése többek között előírja, hogy a szabad mozgásra jogosult uniós polgárok és családtagjaik a FreizügG/EU rendelkezéseinek értelmében a szövetségi területre való beutazásra és ott tartózkodásra jogosultak.

14. A FreizügG/EU 2. §-ának (2) bekezdése szerint az uniós jog alapján a kereső tevékenységet nem folytató uniós polgárokat a FreizügG/EU 4. §-ában foglalt feltételek szerint illeti meg a szabad mozgás joga, amely rendelkezés szerint a kereső tevékenységet nem folytató uniós polgárokat, az őket kísérő vagy hozzájuk csatlakozó családtagokat

4 – BGBl. 2004. I., 1950. o.; a 2008. február 26-i törvénnyel (BGBl. 2008. I., 215. o.) módosított szöveg (a továbbiakban: FreizügG/EU).

és élettársakat abban az esetben illeti meg a FreizügG/EU 2. §-ának (1) bekezdése szerinti jog, ha megfelelő mértékű egészségbiztosítással és elegendő saját forrással rendelkeznek.

15. A FreizügG/EU 4a. §-a továbbá úgy rendelkezik, hogy azok az uniós polgárok és családtagjaik, illetve élettársuk, akik jogszerűen öt éven át folyamatosan tartózkodtak a szövetségi területen, jogosultak a beutazásra és tartózkodásra, függetlenül attól, hogy a FreizügG/EU 2. §-a (2) bekezdésének feltételeit továbbra is teljesítik-e.

II – Az alapeljárások tényállásai

A – *A C-424/10. sz. ügyben*

16. A C-424/10. sz. ügyben egy lengyel állampolgár, T. Ziolkowski érintett. Ez utóbbi 1977-ben született, és 1989 szeptemberében érkezett Németországba édesanyjával és testvérével. Részt vett többek között egy szakoktatásra előkészítő középfokú képzésben. 1994-ben határozatlan időre szóló, korlátozások nélküli munkavállalási engedélyt kapott. T. Ziolkowski szakmai képzésben vett részt, amelyet félbehagyott. Ezt követően egy takarítási vállalkozást próbált elindítani, ez azonban nem vezetett sikerre. Németországba való beutazása óta szociális segélyben részesül.

17. A kérdést előterjesztő bíróság információja szerint T. Ziolkowski az 1991 júliusa és 2006 áprilisa közötti időszakban humanitárius okokból kapott tartózkodási engedéllyel rendelkezett.

18. 2005 júliusában T. Ziolkowski tartózkodási engedélyének meghosszabbítását, illetve az uniós jogon alapuló tartózkodási engedély megadását kérelmezte.

19. 2005 októberében a Land Berlin humanitárius okokból 2006. áprilisig érvényes tartózkodási engedélyt adott ki számára. Egyidejűleg utalt arra, hogy a tartózkodási engedélyt nem fogja ezen az időponton túlmenően meghosszabbítani, mivel T. Ziolkowski továbbra is szociális támogatásra szorul.

20. T. Ziolkowski ismételt kérelmét követően a Land Berlin 2006. március 22-i határozatával megtagadta a tartózkodási engedély meghosszabbítását amiatt, hogy T. Ziolkowski nem teljesítette a FreizügG/EU-ben előírt feltételeket, mivel nem volt munkaviszonya, illetve azt sem tudta igazolni, hogy elegendő saját forrással rendelkezik. T. Ziolkowskit ezt követően értesítették, hogy kitoloncolják

Lengyelországba. E határozattal szemben kifogást nyújtott be a Land Berlinhez, amelyet az még nem bírált el.

21. A Verwaltungsgerichthez (közigazgatási bíróság) benyújtott keresetét követően e bíróság helyt adott T. Ziolkowski huzamos tartózkodási jog megadása iránti kérelmének, arra hivatkozva, hogy a 2004/38 irányelv 16. cikke ezt a jogot minden olyan uniós polgár számára biztosítja, aki öt évig jogszerűen tartózkodott a fogadó tagállam területén, anélkül hogy vizsgálni kellene, hogy elegendő forrással rendelkezik-e.

22. A Land Berlin e határozattal szemben fellebbezést nyújtott be az Oberverwaltungsgericht Berlin–Brandenburg-hoz (a Land Berlin és a Land Brandenburg legfelsőbb tartományi közigazgatási bírósága), amely 2009. április 28-án hozott ítéletével megváltoztatta az említett határozatot. E bíróság szerint, bár T. Ziolkowski több mint öt éve a szövetségi területen tartózkodik, azonban csak az uniós jogon alapuló tartózkodás tekinthető jogszerűnek, és csak azokat az időszakokat lehet figyelembe venni, amelyek során a származási ország az Unió tagja volt.

23. T. Ziolkowski ezen ítélet ellen felülvizsgálati kérelmet nyújtott be a kérdést előterjesztő bírósághoz, és huzamos tartózkodási jogának elismerését kérte.

B – *A C-425/10. sz. ügyben*

24. A C-425/10. sz. ügy szintén lengyel állampolgárt érint, az 1960-ban született B. Szeját, aki 1988-ban érkezett Németországba, valamint 1994-ben és 1996-ban Németországban született két gyermekét. Édesapjuk tőlük külön él, azonban a szülői felügyeleti jogot az édesanyával közösen gyakorolja.

25. B. Szeja 1990 májusától 2005 októberéig humanitárius okokból kapott tartózkodási engedéllyel rendelkezett. A két gyermek édesanyjukénak megfelelő tartózkodási engedélyt kapott.

26. 2005 augusztusában B. Szeja, valamint a gyermekek tartózkodási engedélyeik meghosszabbítását, illetve az uniós jogon alapuló huzamos tartózkodási jog megadását kérelmezték.

27. A Land Berlin 2005. október 26-i határozataival elutasította e kérelmeket azon indokkal, hogy a felperesek nem tudják biztosítani létfenntartásukat, és kilátásba helyezte B. Szeja és gyermekei Lengyelországba való kitoloncolását.

28. Ez utóbbiak kifogásokat nyújtottak be e határozatok ellen, amelyek azonban nem vezettek eredményre. Ekkor eljárást indítottak a Verwaltungsgericht előtt a 2004/38 irányelv szerinti huzamos tartózkodási joguk elismerése végett. E bíróság 2007 januárjában helyt adott a keresetüknek, arra hivatkozva, hogy

ezen irányelv 16. cikke huzamos tartózkodási jogot biztosít minden olyan uniós polgár számára, aki öt évig jogszerűen tartózkodott a fogadó tagállam területén, anélkül hogy vizsgálni kellene, hogy elegendő forrással rendelkezik-e.

29. A Land Berlin ezen ítélet ellen fellebbezést nyújtott be az Oberverwaltungsgericht Berlin–Brandenburghoz, amely bíróság 2009. április 28-i ítéletével megváltoztatta az említett ítéletet.

30. B. Szeja és gyermekei ezen ítélet ellen felülvizsgálati kérelmet nyújtottak be a Bundesverwaltungsgerichthez.

31. Hozzá kell tenni továbbá, hogy a berlini képviselőház előtt kezdeményezett petíciós eljárás révén B. Szeja és gyermekei 2006 novemberében humanitárius okokból határozott időre szóló tartózkodási engedélyeket kaptak, amelyeket azóta félévente meghosszabbítottak.

III – Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

32. A Bundesverwaltungsgericht számára kétséges, hogyan kell értelmezni a 2004/38 irányelv 16. cikkének (1) bekezdését. Ezért felfüggesztette az eljárást, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjesztette a Bíróság elé:

„1) Akként kell-e értelmezni a 2004/38/[…] irányelv 16. cikke (1) bekezdésének első mondatát, hogy az huzamos tartózkodási jogot biztosít egy olyan […] uniós polgár számára, aki valamely tagállam területén több mint öt éve kizárólag a nemzeti jog szerint tartózkodik jogszerűen, de ebben az időszakban nem felelt meg [ezen] irányelv 7. cikke (1) bekezdésében foglalt feltételeknek?

2) Hozzá kell-e számítani a 2004/38[…] irányelv 16. cikkének (1) bekezdése értelmében vett jogszerű tartózkodás időtartamához azokat az időszakokat is, amelyek alatt az uniós polgár a származási országának az […] Unióhoz való csatlakozása előtt a fogadó tagállam területén tartózkodott?”

IV – Elemzés

33. Első kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra keres választ, hogy akként értelmezendő-e a 2004/38 irányelv 16. cikkének (1) bekezdése, hogy a fogadó tagállam területén kizárólag a nemzeti jog

szerint eltöltött tartózkodási időt figyelembe lehet venni az európai uniós polgár tartózkodási idejének a huzamos tartózkodási jog megszerzése céljából való kiszámításakor.

34. Második kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ a Bíróságtól, hogy a valamely uniós polgár által származási országának az Unióhoz való csatlakozását megelőzően eltöltött ilyen tartózkodási időt az e jog megszerzése céljából történő számítás során figyelembe kell-e venni.

A – *A kizárólag a fogadó tagállam nemzeti joga szerint eltöltött tartózkodási időknek a huzamos tartózkodási jog megszerzése céljából történő figyelembevételéről*

35. A 2004/38 irányelv 7. cikkének (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a három hónapot meghaladó időtartamra szóló tartózkodási jog megszerzése bizonyos feltételek teljesüléséhez kötött. Ahhoz, hogy ebben részesüljenek, az uniós polgároknak többek között munkavállalóknak vagy önálló vállalkozóknak kell lenniük a fogadó tagállamban, vagy elegendő forrásokkal kell rendelkezniük önmaguk és családtagjaik számára ahhoz, hogy ne jelentsenek terhet ezen állam szociális segítségnyújtási rendszerére, valamint teljes körű egészségbiztosítással kell rendelkezniük az említett államban.

36. A kérdést előterjesztő bíróság arra keres választ, hogy a huzamos tartózkodási jog megszerzése céljából az uniós polgároknak az e jogszerzést megelőző ötéves folyamatos tartózkodás során teljesíteniük kell-e a 2004/38 irányelv 7. cikkének (1) bekezdésében szereplő valamelyik feltételt, vagy pedig elegendő, ha ezen évek során a tartózkodásuk a nemzeti jog szerint jogszerű volt.

37. A német kormánynak, Írországnak, a görög kormánynak és az Egyesült Királyság Kormányának, valamint az Európai Bizottságnak az a véleménye, hogy az uniós polgárok csak akkor szerezhetnek huzamos tartózkodási jogot, ha öt éven át folyamatosan a fogadó tagállam területén tartózkodtak, és ez alatt az öt év alatt teljesítették a 2004/38 irányelv 7. cikkének (1) bekezdésében foglalt feltételeket. Más szóval úgy vélik, hogy az e feltételeket nem teljesítő uniós polgárok tartózkodását nem lehet az ezen irányelv 16. cikkének (1) bekezdése értelmében vett „jogszerű tartózkodásnak" minősíteni.

38. E kormányok és a Bizottság különösen arra a tényre hivatkoznak, hogy az említett irányelv (17) preambulumbekezdése szerint „a huzamos tartózkodás jogát […] valamennyi uniós polgár és családtagjaik számára biztosítani kell, ha öt évig folyamatosan a fogadó tagállamban tartózkodnak az ezen irányelvben meghatározott feltételeknek

megfelelően[5], és ha nem álltak kiutasítási intézkedés hatálya alatt". Véleményük szerint „az ezen irányelvben meghatározott feltételeknek megfelelően" kifejezés az ezen irányelv 7. cikkének (1) bekezdésében felsorolt feltételeket jelenti, és azt bizonyítja, hogy a huzamos tartózkodási jog megszerzése céljából az uniós polgároknak azokat előzetesen kell teljesíteniük.

39. Nem értek egyet ezzel a véleménnyel.

40. A Bíróságnak korábban már alkalma volt állást foglalni az említett irányelv 16. cikke (1) bekezdésének hatályával, és különösen azzal kapcsolatban, hogy mit kell „a fogadó tagállam területén való jogszerű tartózkodás[6]" alatt érteni.

41. A Lassal-ügyben 2010. október 7-én hozott ítélet[7] alapjául szolgáló ügyben ugyanis a Bíróság rámutatott, hogy a 2004/38 irányelv átültetésénél korábbi uniós jogszabályokkal összhangban eltöltött és ezen időpont előtt befejeződött ötéves folyamatos tartózkodási időt figyelembe kell venni a huzamos tartózkodási jog megszerzése céljából.

42. Legutóbb a Dias-ügyben 2011. július 11-én hozott ítélet[8] alapjául szolgáló ügyben a Bírósághoz azzal kapcsolatban terjesztettek elő kérdést, hogy valamely uniós polgár által a fogadó tagállamban eltöltött tartózkodási idő, amely kizárólag a 68/360/EGK irányelv[9] alapján érvényesen kiállított tartózkodási engedélyen alapult, anélkül hogy ezen engedély jogosultja teljesítené azokat a feltételeket, amelyek lehetővé teszik bármely tartózkodási jog megszerzését, jogszerűen eltöltöttnek tekinthető-e a huzamos tartózkodási jognak a 2004/38 irányelv 16. cikke (1) bekezdése alapján történő megszerzése céljából.

43. A Bíróság ebben az ügyben úgy ítélte meg, hogy a fogadó tagállam területén eltöltött olyan tartózkodási idő, amely kizárólag az uniós jog alapján érvényesen kiállított tartózkodási engedélyen alapul, anélkül azonban, hogy az uniós polgár teljesítené azokat a feltételeket, amelyek lehetővé teszik tartózkodási jog megszerzését, nem tekinthető „jogszerűnek", és ezért nem vehető figyelembe a huzamos tartózkodási jog megszerzése céljából[10].

44. A Bíróság kifejtette, hogy M. Dias tartózkodási engedélye pusztán deklaratív jellegű volt, és nem keletkeztetett jogot[11]. Mivel e tartózkodási engedély nem keletkeztetett jogot a jogosultja számára, és különösen tartózkodási jogot nem, a Bíróság úgy ítélte meg, hogy a kizárólag az ilyen engedély alapján eltöltött időszakok nem vehetők figyelembe

5 – Kiemelés tőlem.
6 – Úgyszintén.
7 – A C-162/09. sz. ügy (EBHT 2010., I-9217. o.).
8 – A C-325/09. sz. ügy (EBHT 2011., I-6387. o.).
9 – A tagállami munkavállalók és családtagjaik Közösségen belüli mozgására és tartózkodására vonatkozó korlátozások eltörléséről szóló 1968. október 15-i tanácsi irányelv (HL 257., 13. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 1. kötet, 27. o.).
10 – A fent hivatkozott Dias-ügyben hozott ítélet 55. pontja.
11 – Ugyanott, 48–52. pont.

a huzamos tartózkodási jog megszerzése céljából.

45. A fent hivatkozott Lassal- és Dias-ügyben hozott ítéletek nem adnak választ arra a kérdésre, hogy a kizárólag a nemzeti jog szerint eltöltött tartózkodási időszakokat figyelembe kell-e venni a huzamos tartózkodási jog megszerzése céljából. A jelen ügyekben ugyanis nem vitatható, hogy a tartózkodás a nemzeti jog által elismert jogon alapult. A vitatott jogkérdés arra vonatkozik, hogy a rendszeresen a nemzeti joggal összhangban eltöltött tartózkodási idő figyelembe vehető-e az uniós jog szerint, amikor annak alapján új közös szabályozás lép az addigi szabályozás helyébe, függetlenül attól, hogy uniós szabályokról vagy pedig a korábbi uniós joggal nem ellentétes nemzeti szabályokról van-e szó.

46. E tekintetben először is megjegyzem, hogy maga a 2004/38 irányelv írja elő 37. cikkében, hogy az irányelv rendelkezései nem érintik a kedvezőbb nemzeti rendelkezéseket.

47. Kétségtelenül ez a helyzet a humanitárius okokból kiadott tartózkodási engedély esetében, amikor nem veszik figyelembe az érintett személy forrásainak mértékét.

48. Ezért számomra úgy tűnik, hogy ennek leszögezésével, azonban annak kimondása nélkül, hogy ezek a kedvezőbb nemzeti rendelkezések ki lennének zárva a huzamos tartózkodási jog megszerzésének rendszeréből, a 2004/38 irányelv azokat valójában – talán hallgatólagosan, de szükségszerűen – a szóban forgó szabályozás részeként értékelte.

49. Mi haszna volna ezen irányelv 37. cikkének, ha az ellenkező megoldást kellene helyesnek tekinteni? Ha már ez a cikk létezik, annak valami célja van, amely nem lehet ellentétes az említett irányelv céljával, amint az azonnal látható lesz.

50. Másodszor ugyanis, amint arra a Bíróság a fent hivatkozott Lassal-ügyben hozott ítéletben emlékeztetett, a 2004/38 irányelv szabályozási környezetére és kitűzött céljaira tekintettel az irányelv rendelkezései nem értelmezhetők megszorítóan, és semmiképp sem lehet akadályozni azok hatékony érvényesülését.[12] Márpedig nem kétséges, hogy az említett irányelv célja, amint az annak (3) és (17) preambulumbekezdésében kifejezést nyert, a társadalmi kohéziót előmozdító szabályozás kialakítása, melynek keretében a huzamos tartózkodási jog kulcselemként jelenik meg az uniós polgárság szempontjából, amely uniós polgárság „a tagállamok állampolgárainak alapvető jogállása kell, hogy legyen, mikor a szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogukat gyakorolják”.[13]

12 – Ugyanott, 31. pont.

13 – Lásd a 2004/38 irányelv (3) preambulumbekezdését.

51. Az uniós jogalkotó szándéka szerint e huzamos tartózkodási jog megszerzésének feltételeit teljesítő uniós polgárokkal szemben majdnem teljesen egyenlő bánásmód alkalmazását kell elérni, mint a nemzeti állampolgárokkal szemben[14]. Abból az elvből indul ki, hogy a fogadó tagállam területén való kellően hosszú tartózkodást követően az uniós polgár szoros kapcsolatokat alakított ki ezen állammal, és társadalmának integráns részévé vált[15].

52. Az uniós polgár fogadó tagállamban való tartózkodásának időtartama ezen államban való bizonyos integrációjára utal. Minél hosszabb ideje tartózkodik az említett államban, vélhetően annál szorosabbak a hozzá fűződő kapcsolatai, és integrációja annál teljesebb mértékű, mígnem e polgár úgy érzi, hogy azonos helyzetben van valamely belföldi állampolgárral, és a fogadó tagállam társadalmának integráns részét képezi. Véleményem szerint vitathatatlan, hogy ilyen helyzet alakul ki akkor, amikor az egyén és a fogadó tagállam közötti kapcsolatok a humanitárius segítségnyújtás keretein belül alakulnak.

53. A fent hivatkozott Dias-ügyben hozott ítéletben a Bíróság rámutatott, hogy az integráció, amely megalapozza a 2004/38 irányelv 16. cikkének (1) bekezdésében meghatározott huzamos tartózkodási jog megszerzését, nemcsak tér- és időbeli tényezőkön alapul, hanem a fogadó tagállamba való integráció fokára vonatkozó minőségi tényezőkön is[16].

54. Véleményem szerint, és amint arra Kokott főtanácsnok a McCarthy-ügyben hozott ítélet[17] alapjául szolgáló ügyre vonatkozó indítványának 52. pontjában rámutatott, az uniós polgár integrációja fokának megítélése nem attól függ, hogy tartózkodási joga az uniós jogon vagy a nemzeti jogon alapul-e.

55. Hozzáteszem, hogy álláspontom szerint az integráció említett foka ezen állampolgár anyagi helyzetétől sem függ, aszerint, hogy az bizonytalan-e, vagy sem, amennyiben a fogadó tagállam ezt a helyzetet figyelembe vette, és azzal kapcsolatban intézkedéseket tett egy bizonyos időn keresztül, amelynek tartama, hosszabb lévén, mint amit a 2004/38 irányelv minimálisan megkövetel, éppen a társadalmi kohézió kifejeződését jelentette.

56. Ha valamely uniós polgár, például egy francia állampolgár helyzetét veszem alapul,

14 – Lásd az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvtervezet [COM(2001) 257 végleges] 3. pontját.

15 – Ugyanott, 18. pont.

16 – Lásd a 64. pontot.

17 – A C-434/09. sz. ügyben 2011. május 5-én hozott ítélet (EBHT 2011., I-3375. o.).

aki az uniós jog alapján huzamos tartózkodási jogot szerzett, tizenkét éves kora óta Németországban él, ott családot alapított, és a jelen ügyek körülményeivel azonos körülmények között munkanélkülivé válik, nem látom be, mennyivel lenne teljesebb ezen állampolgár integrációja, mint T. Ziolkowskié, aki szintén tizenkét évesen érkezett Németországba, ott végezte tanulmányainak egy részét, és akinek ma van egy német állampolgársággal rendelkező gyermeke, vagy mint B. Szejáé, aki több mint húsz éve tartózkodik ebben az országban, ahol a gyermekei születtek és mindig is éltek.

57. Ez különbségtételt jelentene ezen állampolgárok között, ami oda vezetne, hogy egyes uniós polgárok kevésbé volnának uniós polgárnak tekintendők, mint mások, mindössze amiatt, mert őket származási országuknak az Unióhoz való csatlakozását megelőzően fogadták be, és bár ez humanitárius okokból történt, ami kedvezőbb feltételt jelent, erről ugyanakkor a 2004/38 irányelv azt mondja, hogy az nem ellentétes vele. Az álláspontom nyilvánvalóan teljesen más volna, ha a kérdéses személy jogellenesen tartózkodott volna a fogadó tagállam területén, amiről a jelen ügyekben nincsen szó.

58. Végezetül ezen a ponton célszerűnek tűnik újból megvizsgálni a 2004/38 irányelv 37. cikkét. Ez ugyanis egy olyan új, huzamos tartózkodási jogot teremtett, amely a korábbi szabályokban nem létezett. E cikk tehát átdolgozza a régi szabályozást azért, hogy azt egy egységes szöveggel helyettesítse egy egységes jogállás létrehozása érdekében, amelynek céljára fentebb emlékeztettem. Ezáltal a 2004/38 irányelv a tagállamokra nézve kötelező rendelkezéseket hoz, amelyek teljesülésük esetén azt eredményezik, hogy a tagállamok nem tagadhatják meg a huzamos tartózkodási jog elismerését. Ugyanakkor, és figyelemmel az elérni kívánt célra, a záró rendelkezések számára fenntartott VII. fejezetben szereplő 37. cikkével ezen irányelv nem akadályozza meg a tagállamokat abban, hogy olyan kedvezőbb saját szabályokat alkossanak, amelyek alkalmasak az integráció és a társadalmi kohézió folyamatainak gyorsítására. Ezért úgy tűnik számomra, hogy e cikk értelme és rendeltetése az általam javasolt vizsgálati keretben az említett irányelv céljával összhangban áll.

59. Következésképpen a fenti megfontolások alapján véleményem szerint a 2004/38 irányelv 16. cikkének (1) bekezdése akként értelmezendő, hogy a fogadó tagállam területén kizárólag a nemzeti jog szerint eltöltött tartózkodási időszakokat figyelembe kell venni az uniós polgár tartózkodási idejének az ezen országban való huzamos tartózkodási jog megszerzése céljából való kiszámításakor.

B – *Az uniós polgár származási országának az Unióhoz való csatlakozását megelőzően eltöltött tartózkodási idők figyelembevétele a huzamos tartózkodási jog megszerzése céljából*

60. A kérdést előterjesztő bíróság azt is tudni kívánja, hogy valamely uniós polgár által származási országának az Unióhoz való csatlakozását megelőzően eltöltött tartózkodási időket figyelembe kell-e venni tartózkodási idejének a huzamos tartózkodási jog megszerzése céljából való kiszámításakor.

61. A fent hivatkozott Lassal-ügyben hozott ítéletben a Bíróság kifejtette, hogy a 2004/38 irányelv átültetését megelőző tartózkodási idő figyelembevételének nem az a következménye, hogy visszaható hatályt kölcsönöz ezen irányelv 16. cikkének, hanem az pusztán a jelenben fűz következményeket az ezen időpontot megelőzően létrejött helyzetekhez[18].

62. A Bíróság e tekintetben arra is emlékeztetett, hogy az uniós polgárságra vonatkozó rendelkezések hatálybalépésüktől kezdve alkalmazandók, és ezért úgy kell tekinteni, hogy azok a korábban létrejött helyzetek jelenlegi következményeire is alkalmazandók[19].

63. Ez következik egyébként a 2004/38 irányelv alkalmazására vonatkozóan az Európai Parlamenthez és a Tanácshoz intézett, 2008. december 10-i bizottsági jelentésből is[20]. E jelentés részleteiből kitűnik, hogy az uniós polgárok által származási országuk csatlakozását megelőzően eltöltött tartózkodási időket a fogadó tagállam köteles figyelembe venni[21]. Márpedig emlékeztetek arra, hogy mivel maga az irányelv ismeri el, hogy nem ellentétesek vele a kedvezőbb nemzeti rendelkezések, semmi nem indokolja, hogy itt meg kellene akadályozni az azok által kifejtett hatások érvényesülését.

64. Ezért álláspontom szerint a 2004/38 irányelv 16. cikkének (1) bekezdése akként értelmezendő, hogy a fogadó tagállam területén kizárólag a nemzeti jog szerint, és az uniós polgár származási országának az Unióhoz való csatlakozását megelőzően eltöltött tartózkodási időket figyelembe kell venni az uniós polgár tartózkodási idejének a huzamos tartózkodási jog megszerzése céljából való kiszámításakor.

18 – 38. pont.

19 – A 39. pont és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat. Ebben az értelemben lásd még a C-195/98. sz. Österreichischer Gewerkschaftsbund ügyben 2000. november 30-án hozott ítéletet (EBHT 2000., I-10497. o.) is, amelyben a Bíróság elismerte, hogy a szerződéssel alkalmazott tanárok és asszisztensek díjazásának kiszámítása során a tagállam köteles figyelembe venni az ezen alkalmazottak által az Osztrák Köztársaság Unióhoz való csatlakozását megelőzően megszerzett aktív időszakokat (52–56. pont).

20 – COM(2008) 840 végleges.

21 – Lásd a 8. oldalt.

V – Végkövetkeztetések

65. A fenti megfontolásokra tekintettel azt javaslom, hogy a Bíróság a Bundesverwaltungsgericht által feltett kérdéseket a következőképpen válaszolja meg:

„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 16. cikkének (1) bekezdése akként értelmezendő, hogy:

– a fogadó tagállam területén kizárólag a nemzeti jog szerint eltöltött tartózkodási időket figyelembe kell venni az európai uniós polgár tartózkodási idejének az ezen országban való huzamos tartózkodási jog megszerzése céljából való kiszámításakor;

– az uniós polgárok származási országának az Unióhoz való csatlakozását megelőzően eltöltött ilyen tartózkodási időket szintén figyelembe kell venni az e jog megszerzése céljából történő számítás során.”