DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA

Az ismertetés napja: 2009. március 12. [1]

I – Bevezetés

1. A nürnbergi Sozialgericht (társadalombiztosítási bíróság) az EK 234. cikk alapján előzetes döntéshozatal céljából három kérdést terjesztett a Bíróság elé, amelyek az EK 12. cikk és az EK 39. cikk értelmezésére, valamint az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról szóló 2004/38/EK irányelv [2] 24. cikke (2) bekezdésének érvényességére vonatkoznak. A Sozialgericht azt szeretné megtudni, hogy a Németországban lakóhellyel rendelkező, és ott korábban rövid időtartamon keresztül kereső tevékenységet folytató görög állampolgár folyamodhat-e szociális segélyért a tartózkodás első három hónapját követően, miközben tevékenyen állást keres.

2. A kérdés a Bíróság Collins-ügyben hozott ítéletén [3] alapul, amely bevezette azon követelményt, hogy a szabad mozgás jogát gyakorló álláskeresők és a fogadó állam között „kapcsolatnak" kell fennállnia ahhoz, hogy az álláskeresők szociális segélyben részesülhessenek, miközben a 2004/38 irányelv – szándékosan elhatárolódva ezen ítélkezési gyakorlattól – megtiltja a segítségnyújtást azoknak, akik a szabad mozgás jogát gyakorolták és valamely tagállamban állást keresnek. E jog időbeli hatályának határok nélküli korlátozása a támogatások azon jogalanyoktól való megtagadásához vezet, akik állást keresnek ugyan, de már rendelkeznek a megkívánt kapcsolattal a fogadó országban.

II – Tényállás

A – *A. Vatsouras keresete (C-22/08. sz. ügy)*

3. Az előzetes döntéshozatalra utaló végzés szerint a görög állampolgár Athanasios Vatsouras 2006 márciusában utazott be a Németországi Szövetségi Köztársaságba, és létesített ott csekély mértékben fizetett munkaviszonyt. Helyzete 2006. július 10-én arra indította, hogy az Arbeitsgemeinschaftnál (társadalombiztosítási szerv, a továbbiakban: ARGE) a Sozialgesetzbuch Zweites Buch

1 – Eredeti nyelv: spanyol.

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 L 158., 77. o.; magyar nyelvű különkiadás: 5. fejezet, 5. kötet, 46. o.; helyesbítések: HL 2004. L 229., 35. o.; a helyesbítések nem érintik a magyar változatot).

3 – A C-138/02. sz. ügyben 2004. március 23-án hozott ítélet (EBHT 2004., I-2703. o.).

(német társadalombiztosítási törvény, második könyv) szerinti megélhetést támogató ellátásért folyamodjon, amelyet július 27-én ítéltek meg számára havi 169 euró összegben ugyanazon év november 30-ig.

4. 2007 januárjában A. Vatsouras elvesztette állását. Az ezen év május 31-ig meghosszabbított segélyét április 30-i hatállyal megszüntették. E határozat ellen A. Vatsouras közigazgatási eljárás keretében fellebbezéssel élt, amelyet július 4-én elutasítottak. A. Vatsouras felülvizsgálati kérelmet nyújtott be a bírósághoz, amely keretében az itt vizsgálandó előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések egyike felmerült.

5. Meg kell jegyezni, hogy 2007. június 4-én a felperes új munkahelyet talált Németországban.

B – *J. Koupatantze keresete (C-23/08. sz. ügy)*

6. A Josif Koupatantze által indított eljárásban is az ARGE egyik határozata vitás. A görög állampolgár felperes 2006 októberében utazott be a Németországba. November 1-jén kezdett el dolgozni, mígnem december 21-én a munkáltató gazdasági nehézségei miatt felmondtak neki. A munkanélkülisége első napján a Socialgesetzbuch Zweites Buch szerinti munkanélküli segélyért folyamodott, amelyet 2007 januárjától május 31-ig bezárólag havi 670 euró összegben ítéltek meg számára.

7. Az előzetes döntéshozatalra utaló végzésben nem kifejtett okokból kifolyólag az ARGE 2007. április 18-án február 28-i visszamenő hatállyal megvonta J. Koupatantze szociális támogatását. J. Koupatantze e határozat ellen május 4-én nyújtott be közigazgatási eljárás keretében fellebbezést, amelyet egy héttel később elutasítottak. A német eljárási szabályok értelmében J. Koupatantze 2007. május 16-án bírósági felülvizsgálati kérelmet nyújtott be, amely eljárás során a C-22/08. sz. ügyben előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdéssel megegyező kérdés merült fel.

8. 2007. június 1-jétől J. Koupatantze újabb munkaviszonyt létesített Németországban.

III – Jogi háttér

A – *A közösségi jog*

9. A szabad mozgás jogát gyakoroló európai polgárok jogállását az elsődleges jog szabályozza, amely gazdasági tevékenység végzése függvényében tesz különbséget közöttük. E tekintetben az EK 12., 18. és 39. cikke releváns:

„12. cikk

E szerződés alkalmazási körében és az abban foglalt különös rendelkezések sérelme nélkül, tilos az állampolgárság alapján történő bármely megkülönböztetés.

A Tanács a 251. cikkben megállapított eljárásnak megfelelően az ilyen megkülönböztetés tilalmára vonatkozó szabályokat fogadhat el.

[…]

18. cikk

(1) Az e szerződésben és a végrehajtására hozott intézkedésekben megállapított korlátozásokkal és feltételekkel minden uniós polgárnak joga van a tagállamok területén való szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz.

(2) Ha a Közösség fellépése bizonyul szükségesnek ahhoz, hogy e célkitűzés megvalósuljon, és e szerződés nem biztosítja a szükséges hatáskört, az (1) bekezdésben említett jogok gyakorlásának megkönnyítése érdekében a Tanács rendelkezéseket fogadhat el. Ennek során a Tanács a 251. cikkben megállapított eljárásnak megfelelően jár el.

(3) A (2) bekezdés az útiokmányokra, személyazonosító igazolványokra, a tartózkodási engedélyekre vagy bármely egyéb ilyen okmányra vonatkozó rendelkezésekre, továbbá a szociális biztonságra vagy a szociális védelemre vonatkozó rendelkezésekre nem alkalmazható.

[…]

39. cikk

(1) A Közösségen belül biztosítani kell a munkavállalók szabad mozgását.

(2) A munkavállalók szabad mozgása magában foglalja az állampolgárság alapján történő minden megkülönböztetés megszüntetését a tagállamok munkavállalói között a foglalkoztatás, a javadalmazás, valamint az egyéb munka- és foglalkoztatási feltételek tekintetében.

(3) A közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi okok alapján indokolt korlátozásokra is figyelemmel, a munkavállalók szabad mozgása jogot biztosít a munkavállalónak arra, hogy:

a) tényleges állásajánlatokra jelentkezzen;

b) e célból a tagállamok területén szabadon mozogjon;

c) munkavállalás céljából valamely tagállamban tartózkodjon az adott tagállam állampolgárainak foglalkoztatására vonatkozó törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseknek megfelelően;

d) egy tagállamban történő alkalmazását követően a Bizottság által végrehajtási rendeletekben meghatározott feltételek mellett az adott tagállam területén maradjon.

(4) E cikk rendelkezései nem vonatkoznak a közszolgálatban történő foglalkoztatásra.”

10. Az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról szóló 2004/38 irányelv a 7. cikkében határozza meg azon feltételeket, amelyek mellett valamely tagállam területén három hónapot meghaladóan tartózkodni lehet.

„7. cikk

Tartózkodás joga három hónapot meghaladóan

(1) Valamennyi uniós polgárt megilleti a tartózkodás joga egy másik tagállam terü-

letén 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

[…]

(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:

[…]

c) ha kényszerű, regisztrált munkanélkülivé vált azt követően, hogy az egy évnél rövidebb határozott időre kötött munkaszerződése lejárt, vagy kényszerű munkanélkülivé vált az első tizenkét hónapban, és a megfelelő munkaügyi hivatal nyilvántartásba vette álláskeresőként. Ebben az esetben a munkavállalói jogállás legalább hat hónapig fennmarad;

[…]”

11. A szociális segítségnyújtást érintően a 2004/38 irányelv több, az állampolgárság alapján történő hátrányos megkülönböztetés tilalma elvére vonatkozó korlátozást is bevezet a más tagállamban tartózkodókra. Miközben a 24. cikk (1) bekezdése az elv kinyilvánítását tartalmazza, az azt követő bekezdés a korlátozásokat állapítja meg.

„24. cikk

Egyenlő bánásmód

(1) A Szerződésben és a másodlagos jogban kifejezetten előírt különleges rendelkezésekre is figyelemmel, az ezen irányelv alapján a fogadó tagállam területén tartózkodó vala-

mennyi 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 rendelkeznek.

(2) Az első bekezdéstől eltérve, a fogadó tagállam nem köteles szociális segítségnyújtásra 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 megszerzését megelőzően szociális 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."

12. Az irányelv 14. cikkében hivatkozott hosszabb időszak azon „uniós polgár[ra vonatkozik, aki] álláskeresés végett utazott be a fogadó tagállam területére". E személyek mindaddig nem utasíthatók ki, amíg bizonyítják, hogy állást keresnek, és tényleges esélyük van a foglalkoztatásra.

B – *A nemzeti jog*

13. A német Sozialgesetzbuch II. könyve 7. §-ának (1) bekezdése szerint:

„7. §

(1) Az e könyvben meghatározott ellátásokban az alábbi személyek részesülnek:

a) a 15. életévüket betöltött, a 65. életévüket azonban még be nem töltött,

b) keresőképes,

c) segítségre szoruló személyek,

d) akiknek szokásos tartózkodás helye a Németországi Szövetségi Köztársaságban van.

Kivételt képeznek azok a külföldiek, akik kizárólag munkakeresés céljából rendelkeznek tartózkodási joggal, a családtagjaik, valamint a menedékkérők szociális ellátásáról szóló törvény 1. §-a szerinti ellátásra jogosultak. […]"

14. Ugyanezen törvény XII. könyve 23. cikkének (3) bekezdése a szociális segélyek tekintetében megismétli, hogy nem jogosultak az említett rendelkezések szerinti szociális segélyre azok a külföldiek, akik szociális segély igénybevétele érdekében vagy álláskeresés céljából utaztak be Németországba.

IV – Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

15. Ilyen körülmények között a nürnbergi Sozialgericht 2008. január 22-én az EK 234. cikke alapján két – érvényességre és értelmezésre irányuló – előzetes döntéshozatal iránti kérelmet terjesztett a Bíróság elé, mindkettőben ugyanazon kérdéseket téve fel:

„1) Összeegyeztethető-e az EK 39. cikkel összefüggésben értelmezett EK 12. cikkel a 2004/38 európai parlamenti és tanácsi irányelv 24. cikkének (2) bekezdése?

2) Az első kérdésre adott nemleges válasz esetén az EK 39. cikkel összefüggésben értelmezett EK 12. cikkel ellentétes-e az olyan nemzeti szabályozás, amely kizárja azon uniós polgárokat a szociális segélyből, akik túllépik a 2004/38 európai parlamenti és tanácsi irányelv 6. cikkében, a tartózkodás joga tekintetében meghatározott maximális időtartamot, és egyéb rendelkezésekből eredő tartózkodási jog sem illeti meg őket?

3) Az első kérdésre adott igenlő válasz esetén, az EK 12. cikkel ellentétes-e az olyan nemzeti szabályozás, amely az Európai Unió valamely tagállamának állampolgárait még az illegális bevándorlóknak nyújtott szociális segélyből is kizárja?"

16. A Bíróság elnöke a 2008. április 7-i végzésével, tekintettel a tárgybeli összefüggésre, egyesítette a két ügyet.

17. Észrevételeket Dánia, Németország, Hollandia és az Egyesült Királyság kormánya, valamint a Tanács, az Európai Parlament és az Európai Bizottság terjesztett elő.

18. A 2009. február 4-i tárgyaláson érveik szóbeli kifejtése végett az Egyesült Királyság meghatalmazottja, valamint a Tanács, az Európai Parlament és az Európai Bizottság meghatalmazottai jelentek meg.

V – Előzetes megfontolás: A. Vatsouras és J. Koupatantze munkavállalói jogállása

19. A nürnbergi Socialgericht végzése azt sugalmazza, hogy az alapeljárás felperesei nem rendelkeznek az EK 39. cikk értelmében vett munkavállalói jogállással. Mivel A. Vatsouras és J. Koupatantze rövid időtartamú és csekély mértékben díjazott tevékenységet végzett, nem vonatkozik rájuk a munkavállalók szabad mozgása, hanem kizárólag az EK 12. cikk hátrányos megkülönböztetést tiltó rendelkezése alkalmazható. Ugyanakkor árnyalni kell e benyomást, és figyelmesen kell megvizsgálni következményeit.

20. Az ezen előzetes döntéshozatali eljárásban részt vevő kormányok és intézmények nem értenek egyet e tekintetben, ugyanis amíg a Tanács és a Németországi Szövetségi Köztársaság úgy véli, hogy a felperesek teljesítik a munkavállalói jogálláshoz szükséges feltételeket, Dánia ezzel ellentétesen érvel; ugyanakkor a Bizottság és Hollandia előadja, hogy a meggyőző megoldáshoz nincs elegendő információ, és javasolják a nemzeti bíróságra utalni az e tárgyban való döntést. A kérdést előterjesztő bíróság félreérthető megfogalmazása miatt [4] az előterjesztett kérdések megvitatása előtt elengedhetetlennek tartom a vita körülhatárolását.

21. A Bíróság mindig próbálta elkerülni, hogy a szabad mozgásnak és a munkavállalók jogainak hatálya az egyes tagállamokban különböző értelmezést kapjon. Az Unger-ügyben hozott ítéletben [5] létrehozta az EK 39. cikk értelmében vett „munkavállaló" kizárólagosan európai fogalmát, kimondva, hogy a munkaviszonynak lényegi jellemzője az „a körülmény, hogy valamely személy meghatározott ideig, más javára és irányítása alatt, díjazás ellenében szolgáltatást nyújt". [6] Később a Bíróság megállapította, hogy e megfogalmazást tágan kell értelmezni oly módon, hogy magába foglalja a nagyon változatos foglalkoztatási formákat. [7]

22. A jelen esetben A. Vatsouras és J. Koupatantze olyan tevékenységet végzett, amely illeszkedik a munkaviszony ítélkezési gyakor-

4 – Bár a nürnbergi bíróság több alkalommal is utal a munka alkalmi jellegére és a kapott csekély mértékű munkabérre, a második kérdésben megemlíti az EK 39. cikket, amely a munkavállalók szabad mozgására való egyértelmű utalás.

5 – A Bíróság 75/63. sz. ügyben 1964. március 19-én hozott ítélete (EBHT 1964., 347. o.).

6 – A 66/85. sz. Lawrie-Blum-ügyben 1986. július 3-án hozott ítélet (EBHT 1986., 2121. o.) 16. és 17. pontja; a C-3/90. sz. Bernini-ügyben 1992. február 26-án hozott ítélet (EBHT 1992., I-1071. o.) 14. pontja és a C-456/02. sz. Trojani-ügyben 2004. szeptember 7-én hozott ítélet (EBHT 2004., I-7573. o.) 15. pontja.

7 – Barnard, C., *EC Employment Law*, 3rd ed., Oxford University Press, Oxford, 2006., 172. és 173. o.

latban megalkotott fogalmába. Van ugyanakkor két olyan szempont, amely megnehezíti az idézett fogalom szerinti minősítést: egyrészt az általuk végzett tevékenységek rövid időtartama és csekély mértékű díjazása; másrészt a munkavégzés és a gazdasági tevékenység abbahagyása. A felperesek „munkavállalói" jogállásának feltárása előtt alaposan meg kell vizsgálni mindkét szempontot.

A – *A munkaviszony rövid időtartama és csekély mértékű díjazása*

23. Amikor a munkaviszony csekély vagy oly jelentéktelen, hogy nem érdemesít a megélhetéshez szükséges díjazásra, az ítélkezési gyakorlat kidolgozta az EK 39. cikk alkalmazásának egyes feltételeit. A Levin-ügyben hozott ítélet [8] szerint *a díjazás összege* nem döntő szempont azon személy jogállásának minősítéséhez, aki más személy javára végez tevékenységet. Annak, hogy valamely munkavállaló az EK 39. cikkének hatálya alá tartozzon az a feltétele, hogy „olyan tevékenységeket [végezzen], amelyek ténylegesek és valósak, kizárva ezzel az olyan korlátozott hatókörű tevékenységeket, amelyek mellékesek és járulékos jellegűek" [9]. Ezen ügyben egy brit állampolgár a részmunkaidős munkavállalói jogállására hivatkozva kért tartózkodási engedélyt Hollandiában. Az előzetes döntéshozatalra utaló végzésből kitűnik, hogy D. M. Levin munkabérként olyan összeget kapott, amely nem biztosította a megélhetését, ami nem akadályozta meg a Bíróságot annak megállapításában, hogy amennyiben valódi munkavégzés áll fenn, nem lehet a jogalany alapvető szabadságait korlátozni, és a közösségi jog szempontjából nem releváns az álláskeresés indoka; az EK 39. cikke szempontjából a tevékenység objektív jellege, és nem pedig a munkabérként a munkavállaló által kapott összeg nagysága a döntő.

24. Annak ellenére, hogy a Levin-ügyben hozott ítélet a kérdést előterjesztő bíróságra utalja az adott ügy megoldását, a későbbi ítélkezési gyakorlat bizonyította, hogy a „tényleges és valós tevékenységek" nagy változatosságot mutatnak. Csak kivételes esetekben állapította meg a Bíróság, hogy a tevékenység „csupán mellékes és járulékos". A Lawrie-Blum-ügyben [10] azon kérdés merült fel, hogy a részmunkaidővel és csekély mértékű díjazással járó, iskolai fizetett képzési gyakorlat valódi és tényleges tevékenységnek minősül-e. Az ítélet megismételte, hogy a gyakorlatot teljesítő diákok az EK 39. cikk hatálya alá tartozó munkavállalók, függetlenül attól, hogy a foglalkoztatás része-e a képzésnek. [11] Hasonló történt a Kranemann-ügyben, [12] a felkészítő joggyakorlatukat töltő, visszavonásig szóló hatállyal kinevezett köztisztviselők jogállásának értelmezésekor. Az ítélet cáfolta, hogy az a tény, hogy az e jogalanyoknak kifizetett támogatás csupán a megélhetéshez való hozzájárulás, megakadályozná az EK 39. cikk rájuk való alkalmazását. Ezt

8 – Az 53/81. sz. ügyben 1982. március 23-án hozott ítélet (EBHT 1982., 1035. o.).

9 – Uo., 17. pont.

10 – A fent hivatkozott Lawrie-Blum-ügyben hozott ítélet.

11 – Uo., 19. pont.

12 – A C-109/04. sz. ügyben 2005. március 17-én hozott ítélet (EBHT 2005., I-2421. o.).

követően a Bíróság elutasította, hogy a díjazás korlátozott mértéke, vagy a kifizetésére szolgáló pénzforrások eredete kihatással lenne a közösségi jog értelmében vett munkavállalói minőségre. [13]

25. A munkaviszony *időtartama* sem döntő a tekintetben, hogy az valódinak és ténylegesnek minősül-e. A fent hivatkozott Levin-ügyben a Bíróság kimondta, hogy a részmunkaidős szerződések nincsenek kizárva az EK 39. cikk hatálya alól. A Ninni-Orasche-ügyben hozott ítélet [14] megállapította, hogy a két és fél hónapon át végzett munka a közösségi munkavállaló jogállásának megszerzéséhez vezet. A kérdést előterjesztő bíróság kétségeit fejezte ki a felperes jóhiszeműségét illetően, és több, esetlegesen visszaélésszerű magatartásra utaló tényezőre mutatott rá, ugyanakkor az ítélet szerint e tényezők „nem relevánsak", [15] a bíróság csak a munkaviszony valódi és tényleges jellegét mérlegelte.

26. Ellenben nem sok fogódzó áll rendelkezésre a „mellékes és járulékos munka" fogalmának értelmezéséhez. Kizárólag a Raulin-ügyben [16] mutatkoznak meg az EK 39. cikk korlátai, miszerint figyelembe kell venni az alkalmi munkára irányuló szerződés keretében ténylegesen végzett munka rendszertelen jellegét és korlátozott időtartamát. [17] Ugyancsak figyelembe kell venni, hogy a korlátozott számú munkaóra teljesítése azt jelzi, hogy a tevékenységek mellékesek és járulékosak. [18] Ugyanakkor a Raulin-ügyben hozott ítélet alkalmi szerződésre vonatkozott, amely semmilyen biztosítékot nem adott a munkaórák számára nézve. Nem szokványos munkaviszonyról volt szó, amely munkavégzésre irányuló *várakozást* alapozott meg. Természetesnek tűnik, hogy ha az ilyen típusú szerződés csak minimális foglalkoztatást jelentett volna, nem teljesült volna a „tényleges és valós" tevékenységre vonatkozó követelmény.

27. Ennélfogva az ítélkezési gyakorlatból azon irány vezethető le, hogy az EK 39. cikk szerinti „munkavállaló" fogalma tágan értelmezendő, és számos típusú tényleges és valós munkaviszonyt foglal magában. Nincs hatása annak, hogy a munkavállaló törekvései érde-

13 – Uo., 17. pont.

14 – A C-413/01. sz. ügyben 2003. november 6-án hozott ítélet (EBHT 2003., I-13187. o.).

15 – Az ítélet 31. pontjában egyértelműen fejeződik ki e gondolat: „Ami azon érvet illeti, hogy a kérdést előterjesztő bíróság az adott ügy körülményeire támaszkodva köteles vizsgálni, hogy az alapeljárás felperese visszaélésszerűen próbált-e olyan helyzetet teremteni, amely lehetővé teszi számára a Szerződés 48. cikke értelmében vett munkavállalói jogállásra való hivatkozást az említett jogálláshoz kapcsolódó előnyök megszerzése céljából, elég arra utalni, hogy a munkavállalók szabad mozgására vonatkozó rendelkezések értelmében a közösségi jogrend által biztosított jogokkal való esetleges visszaélés azt feltételezi, hogy az érintett személy az említett Szerződés személyi hatálya alá tartozik, mivel teljesíti a hivatkozott rendelkezés értelmében vett »munkavállalói« minősítés feltételeit. Az előzőekből következik, hogy a joggal való visszaélés problémája nem befolyásolja az első kérdésre adandó választ."

16 – A C-357/89. sz. ügyben 1992. február 26-án hozott ítélet (EBHT 1992., I-1027. o.).

17 – Uo., 14. pont.

18 – Uo.

kében visszaélt a jogszabályokkal, mivel csak a munkaviszony objektív tényezői bírnak jelentőséggel, kizárva az olyan *nyilvánvalóan másodlagos* helyzeteket, amelyek nehezen illeszthetők a munkaviszony fogalmába. [19]

28. Így A. Vatsouras és J. Koupatantze munkavállalók, akik „tényleges és valós tevékenységet" végeztek. A. Vatsouras Németországba való érkezésekor állást talált, [20] és meg is tartotta azt közel egy évig. Havi 169 euróban részesült a megélhetése biztosításához. Amennyiben ezen összeg a munkabére és a németországi megélhetéshez szükséges átlagjövedelem közötti különbséget fedezi, feltételezhető, hogy a kapott munkabér valamivel alacsonyabb volt, mint a minimálbér összege. A Lawrie-Blum-ügyben hozott ítélet bizonytalan a tekintetben, hogy arányosan a minimálbérnél kevesebb napi munkabért eredményező alkalmi munka tényleges és valós volt-e. De ezen ítélet és az összesen két és fél hónapos tevékenységre az EK 39. cikket alkalmazó Ninni-Orasche-ügyben hozott ítélet együttes értelmezése a fenti gondolatmenetet erősíti. A *jelentősen* a létminimum *alatti* díjazás elvezethet a munkaviszony jelentéktelenként való minősítéséhez, de ha a díjazás *kevéssel* alacsonyabb, és egyébként egy év távlatában növekszik is, csak egy megoldás adódik: annak elismerése, hogy A. Vatsouras teljesíti a közösségi jog által védett „munkavállalói" jogállás feltételeit.

29. Hasonló történt J. Koupatantzével. Az ő esetében nem a díjazás, hanem a munkavégzés időtartama a kérdéses. Emlékeztetek arra, hogy a Ninni-Orasche-ügyben hozott ítélet két és fél hónapos munkaviszonyt fogadott el. Ha fennáll a valódi, akár rövid időtartamú és rosszul fizetett munkaviszony, a Bíróságnak nincs kifogása az EK 39. cikk alkalmazása ellen. J. Koupatantze alig két hónapot dolgozott. Nem saját akaratából vagy a szerződésének megszűnése miatt, hanem a munkáltatója gazdasági nehézségei folytán lett munkanélküli. Ráadásul egyszer sem folyamodott megélhetési támogatásért. Mivel nem volt arra utaló jel, hogy a J. Koupatantze munkaviszonya nyilvánvalóan másodlagos, az EK 39. cikk szerinti munkavállalónak kell őt tekinteni.

B – *A munkaviszony megszűnése és az EK 39. cikk (3) bekezdése d) pontjának időbeli hatálya*

30. Hátra van még annak vizsgálata, hogy azon tény, hogy mindkét felperes elvesztette az állását, megváltoztathatja-e a véleményemet. Az EK 39. cikk (3) bekezdésének d) pontja lehetővé teszi, hogy a munkavállaló munkavégzést követően a fogadó állam területén tartózkodjon, de e lehetőséget bizonyos, nem meghatározott feltételek teljesítéséhez köti. [21] Így az álláskeresőkre nem alkalmazható az EK 39. cikk szerinti jogállás, sem a másodlagos jog rendelkezései, ugyanakkor a vonat-

19 – Az EGK–Törökország Társulási Megállapodást az ítélkezési gyakorlat hasonló módon értelmezi azon ítéletekben, amelyekben a szabad mozgás jogát gyakorló török munkavállalók vonatkozásában ugyanezen elvet alkalmazza. Az EK 39. cikk ilyen tág értelmezése mutatkozik meg az alábbi ítéletekben: a C-1/97. sz. Birden-ügyben 1998. november 26-án hozott ítélet (EBHT 1998., I-7747. o.) 25. pontja; a C-188/00. sz. Kurz-ügyben 2002. november 19-én hozott ítélet (EBHT 2002., I-10691. o.) 33. és 34. pontja és a C-294/06. sz., Payir és társai ügyben 2008. január 24-én hozott ítélet (EBHT 2008., I-203. o.) 31. pontja.

20 – Nem ismert a munkaviszony pontos kezdő időpontja, de levezethető, hogy mivel 2006. július 10-től részesült szociális segélyben, nem sokkal a Németországba való érkezése után kezdett el dolgozni.

21 – A hivatkozott rendelkezés a munkavégzést követően valamely tagállam területén való tartózkodás jogát „a közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi okok alapján indokolt korlátozások[nak]", valamint a „Bizottság által végrehajtási rendeletekben" meghatározott feltételeknek rendeli alá.

kozó ítélkezési gyakorlat előnyeit élvezhetik, amely vegyes rendszert alkalmaz azokra, akik elvesztették állásukat, de hatékony módon próbálnak másikat találni. [22]

31. A Collins-ügyben hozott ítélet [23] elfogadta az EK 39. cikkre való hivatkozást a fogadó állammal kapcsolatban álló személyek esetében. Ezen ügyben az ír állampolgárságú felperes 17 évvel az után folyamodott segélyért az Egyesült Királyságban, hogy ott dolgozott. A korábbi ítélkezési gyakorlatra támaszkodó ítélet kidolgozta a szabad mozgás jogát gyakorló személy és a fogadó állam közötti „kapcsolat" fennállásának elméletét, [24] mivel ha valaki munkavállaló volt a fogadó államban, élveznie kell az EK 39. cikk előnyeit, akkor is, ha ténylegesen már nem munkavállaló.

32. Ezen előfeltevés mellett – és annak ellenére, hogy a kérdést előterjesztő bíróság feladata a tényállás tisztázása – nyilvánvaló, hogy A. Vatsouras és J. Koupatantze olyan munkát végeztek, amely az EK 39. cikk értelmében vett munkavállaló jogállását ruházza rájuk. A tevékenységük nem volt sem mellékes, sem járulékos; ráadásul bizonyított, hogy munkanélkülivé válásukat követően rögtön elkezdtek állást keresni, ezért a kapcsolat automatikusan létrejön, és mialatt tevékenyen állást keresnek, a fogadó államban hivatkozhatnak a munkavállalók szabad mozgására.

VI – Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések vizsgálata a fenti értelmezés fényében

33. A fentiek nyomán javaslom, hogy a Bíróság ismerje el, hogy az alapeljárás felperesei – ahogy azt a Tanács és a Németországi Szövetségi Köztársaság is előadta – az EK 39. cikk értelmében vett munkavállalók.

34. A nürnbergi Sozialgericht végzése e megállapítással ellentétes álláspontot sugall, és ilyen felfogásban terjeszti elő előzetes döntéshozatalra a 2004/39 irányelv 24. cikke (2) bekezdésének érvényességére vonatkozó kérdést. [25] E rendelkezés kizárólag a személyek azon három csoportjára alkalmazandó, akik nem tartoznak az EK 39. cikk és a kapcsolódó másodlagos jogszabályok hatálya alá: akik a szabad mozgás jogát a tartózkodás első három hónapjában gyakorolják; akik állást

22 – A C-292/89. sz. Antonissen-ügyben 1991. február 26-án hozott ítélet (EBHT 1991., I-745. o.); a C-171/91. sz. Tsiotras-ügyben 1993. május 26-án hozott ítélet (EBHT 1993., I-2925. o.) 8. pontja; a C-344/95. sz., Bizottság kontra Belgium ügyben 1997. február 20-án hozott ítélet (EBHT 1997., I-1035. o.) 15. pontja, valamint a fent hivatkozott Collins-ügyben hozott ítélet 26. pontja.

23 – Fent hivatkozott ítélet.

24 – Uo., 27–32. pont.

25 – A C-22/08. sz. ügy előzetes döntéshozatalra utaló végzésének III. pontjában a Sozialgericht kifejti, hogy „a felperes rövid ideig tartó és megélhetését nem biztosító, csekély díjazású tevékenységének nincs a tartózkodási jogát érintő következménye, így alkalmazandó rá a 2004/38 irányelv 24. cikkének (2) bekezdése". Azonban e rendelkezés nem terjed ki az EK 39. cikk értelmében vett munkavállalókra, de kiterjed az álláskeresőkre. Ugyanakkor a kérdést előterjesztő bíróság nem azon tényt helyezi a központba, hogy a felperesek állást akarnak találni, hanem a rövid időtartamot és az azóta munkanélkülivé vált személy díjazását.

keresnek; és akik diákok. A második csoport vonatkozásában az EK 39. cikk az EK 12. cikkel együtt alkalmazandó, ami a Collins-ügyben hozott ítélet szerinti vegyes rendszert hozza létre.

35. Következésképpen a jelen ügy nem teszi lehetővé az említett 24. cikk (2) bekezdésére való hivatkozást, sem az érvényességének a vitatását.

36. Ugyanakkor az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdés arra vonatkozik, hogy a német jogszabály megfelel-e az EK 39. cikkel összefüggésben értelmezett EK 12. cikknek. E kérdéssel a Sozialgericht a munkavállalók szabad mozgására vonatkozó rendelkezésekre való hivatkozás relevanciáját érinti. Így, bár az EK 12. cikk nem alkalmazható a munkavállalók esetében, javaslom a Bíróságnak, hogy válaszoljon az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdésre, vizsgálatát arra korlátozva, hogy a német jog összeegyeztethető-e az EK 39. cikkel.

37. Ha a Bíróság nem értene egyet e javaslattal, és úgy értelmezné, hogy a felperesek nem munkavállalók, annak érdekében, hogy teljes legyen a válasz, másodlagosan áttérek a 2004/38 irányelv 24. cikke (2) bekezdése érvényességének a vizsgálatára.

VII – Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdés

38. A Sozialgericht a gondolatmenetét a szociális segély megvonására irányítja, amely azon alapult, hogy a 2004/38 irányelvben foglalt maximális tartózkodási időt meghaladták. Más szóval Sozialgerichtnek kétségei vannak azon intézkedés jogszerűségével kapcsolatban, amely kizárja a közösségi normák alkalmazását, amennyiben a szabad mozgás jogát gyakorló személy nem teljesíti többé az e jog gyakorlását számára lehetővé tevő feltételeket. A jelen ügyben A. Vatsouras és J. Koupatantze rendelkeztek az EK 39. cikkben megfogalmazott munkavállalói jogállással, de munkanélkülivé válásukkal jogosultságaik, beleértve a szociális segélyhez való jogot, elenyésztek.

39. E kérdés megoldásához a Bizottság írásbeli észrevételeiben a 2004/38 irányelv 7. cikke (3) bekezdésének c) pontjára támaszkodik, amely teljes mértékben lefedi az alapeljárások felpereseinek helyzetét. Amikor a munkavállaló, aki kevesebb mint egy éven keresztül gyakorolta a szabad mozgás jogát, önhibáján kívül válik munkanélkülivé, a 2004/38 irányelv biztosítja számára a munkavállalói jogállást, és következésképpen a fogadó államban való tartózkodás

jogát, amennyiben „a megfelelő munkaügyi hivatal nyilvántartásba vette”. Ha teljesülnek e feltételek, a munkavállaló legalább hat hónapig megtartja azon jogait, amelyekben a közösségi jog részesíti.

40. E rendelkezés megerősíti az EK 39. cikk jelen ügyben való alkalmazását. Jóllehet a felperesek – mivel kevesebb mint egy évig dolgoztak és tartózkodtak az adott tagállamban – híján vannak az ítélkezési gyakorlat által a személyek szabad mozgása kiteljesedéséhez előírt kapcsolatnak, a 2004/38 irányelv meghaladta e követelményt, és előírt bizonyos követelményeket a visszaélések elkerülése és a fogadó tagállamok államháztartása pénzügyi egyensúlyának megőrzése érdekében. [26]

41. A Sozialgericht határozata kifejti, hogy mind A. Vatsouras, mind J. Koupatantze akaratukon kívül vesztette el munkahelyét azelőtt, hogy egy év eltelt volna. Nem biztos, hogy a munkaügyi hivatal nyilvántartásba vette őket, de ha így történt, akkor a 2004/38 irányelv 7. cikke válik alkalmazhatóvá. A kérdést előterjesztő bíróság feladata e kérdés vizsgálata.

42. Amennyiben a fent bemutatott követelmények teljesültek, a német munkaügyi hivatal megsértette a közösségi jogot azzal, hogy megvonta a felperesektől a korábban juttatott szociális segélyt. Ha a megvonás oka (amelyet J. Koupatantze esetében nem jelöl meg az előzetes döntéshozatalra utaló végzés) a munkanélküliségük következtében elveszített tartózkodási jog, a német állam korlátozta a munkavállalók szabad mozgását, megsértve ezzel az EK 39. cikket és az 1612/68/EGK rendelet 7. cikkének (2) bekezdését. [27] Mivel a felperesek munkavállalók, ugyanolyan bánásmódban kell részesülniük, mint bármely más német munkavállalónak, beleértve a munkavégzéshez kötődő szociális intézkedéseket. A. Vatsouras a munkabére és a megélhetéshez szükséges minimális bér közötti különbséget fedező segélyért folyamodik. J. Koupatantze ezzel szemben a munkaviszonya megszűnését követő munkanélkülisége miatt kér segítséget. Bár különböző ellátásokról van szó, azok a mindkét felperest megillető munkavállalói jogállásához kapcsolódnak.

43. Következésképpen az EK 39. cikkel ellentétes azon jogszabály, amely azon munkanélküli és a munkaügyi hivatal által nyilvántartásba vett uniós munkavállalókat, akik kevesebb mint egy évet dolgoztak, kizárja a szociális ellátások kedvezményéből.

26 – A 2004/38 irányelvről szóló javaslatban a Bizottság a következőképpen indokolta a 7. cikket: „e rendelkezések fogalmazzák meg a jog gyakorlásának feltételeit azok esetében, akik a tartózkodási jog hatálya alá tartoznak, amely nem feltétel nélküli jogosítvány. Bár elő kell segíteni e jog gyakorlását, azon tény, hogy a közösségi jog jelenleg nem terjed ki a szociális segítségnyújtásra, és főszabály szerint azok nem vihetők át egyik tagállamból a másikba, a szociális ellátásokat illetően nem teszi lehetővé a teljesen egyenlő bánásmódot, annak veszélyét elkerülendő, hogy a tartózkodási jog jogosultjainak egyes csoportjai, különösen azoké, akik nem fejtenek ki gazdasági tevékenységet, a fogadó tagállam államháztartására nézve túlzott terhet jelentsenek”.

27 – A munkavállalók Közösségen belüli szabad mozgásáról szóló, 1968. október 15-i tanácsi rendelet (HL L 257., 2. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet 1. kötet 15. o.).

VIII – Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdés

44. Ha a Bíróság nem értene egyet ezen indítvány 23–32. pontjában kifejtett javaslattal, másik szemszögből is megvizsgálom az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdéseket. Abban az esetben, ha A. Vatsouras és J. Koupatantze nem minősülnének az EK 39. cikk értelmében vett „munkavállalónak", a 2004/38 irányelv 24. cikke (2) bekezdésének érvényességére vonatkozó kérdés értelmet nyer, mivel a rendelkezés összeütközne a szabad mozgás alapján állást keresőkre alkalmazott EK 39. cikkel összefüggésben értelmezett EK 12. cikk ítélkezési gyakorlat szerinti értelmezésével.

45. A Sozialgericht kétségei a 2004/38 irányelv lényegére vonatkoznak. Ahogy azt kifejtettem, az említett 24. cikk (2) bekezdése két különböző jogi helyzetet fed le. Egyrészt azon személyekét, akik tanulmányok folytatása érdekében folyamodnak olyan segítségért, mint a tanulmányi ösztöndíj vagy diákhitel, vagyis a szabad mozgás jogát gyakorló diákokét. Másrészt pedig azokét, akik három hónapon át, vagy annyi időn keresztül, amely a tevékeny álláskereséséhez szükséges, valamely tagállam területén tartózkodnak. Az előzőek csak akkor folyamodhatnak ilyen segítségért, amikor megszerzik az állandó tartózkodáshoz való jogot, amelyet a 2004/38 irányelv öt év elteltével biztosít. Az utóbbiak akkor részesülhetnek „szociális segítségben", amikor álláshoz jutnak.

46. A Förster-ügyben hozott ítélet [28] az EK 12. cikkel és az EK 18. cikkel összeegyeztethetőnek nyilvánította a diákokra a 2004/38 irányelvben előírt korlátozást, anélkül hogy megítélte volna az irányelv 24. cikke (2) bekezdésének érvényességét, jóllehet érintette a közösségi rendelkezésnél korábbi holland jogszabályt. Következésképp a Bíróság közvetve ítélkezett a diákokra vonatkozó korlátozás jogszerűségéről, de nyitott azon kérdés, hogy a 2004/38 irányelv megfelel-e az EK-Szerződésnek, ami a szociális segélyben nem részesülő álláskeresők helyzetének szabályozását illeti.

47. Minden olyan tagállam és intézmény, amely ezen előzetes döntéshozatali eljárásban észrevételeket nyújtott be, a 2004/38 irányelv 24. cikke (2) bekezdésének érvényessége mellett foglalt állást, alapvetően egybehangzó érveket előadva. Véleményem szerint a hivatkozott jogalapok egyike a Collins-ügyben hozott ítélet lényegére, illetve annak a 2004/38 irányelvben való megjelenésére utal.

A – *A 2004/38 irányelv 24. cikkének (2) bekezdése és annak a Bíróság ítélkezési gyakorlatába való illeszkedése*

48. B. F. Collins az Egyesült Királyságban igényelt álláskeresőknek járó támogatást (jobseeker's allowance). Az Amerikai Egyesült Államok útlevelével rendelkezett, ezen

28 – A C-158/07. sz. ügyben 2008. november 18-án hozott ítélet (EBHT 2008., I-8507. o.).

országban végezte tanulmányait, majd Nagy-Britanniában dolgozott bizonyos ideig és ír állampolgárságot szerzett. Tizenhét éven keresztül az Egyesült Államokban és Dél-Afrikában élt, majd visszatért állást keresni az Egyesült Királyságba, ahol a kérdéses támogatásért folyamodott.

49. Az említett ügyre vonatkozó indítványban az európai polgárságra vonatkozó ítélkezési gyakorlat mérsékelt értelmezése mellett foglaltam állást annak érdekében, hogy összeegyeztethető legyen az EK 39. cikkel összefüggésben értelmezett EK 12. cikk hátrányos megkülönböztetést tiltó szabálya és az úgynevezett „szociális turizmus" kockázata. [29] E célból javasoltam elutasítani B. F. Collins kereseti kérelmeit, mivel B. F. Collins gyenge kapcsolatban állt azon tagállammal, ahol a segélyért folyamodott. [30] Ugyanakkor elfogadtam azon személyek támogatását, akik bizonyítanak valamilyen kapcsolatot a fogadó tagállammal, olyasfélét, mint amelyet az ítélet a 72. pontjában megfogalmazott, miután megvizsgálta a korábbi tartózkodás követelményének hatását a kapcsolat megállapítására, hozzátéve, hogy az ilyen időtartam „nem haladhatja meg az ahhoz szükséges mértéket, hogy a nemzeti hatóságok meggyőződhessenek arról, hogy az érintett valóban keres-e állást a fogadó tagállam munkaerő-piacán". Összességében a fogadó ország feladata igazolni a tartózkodási időszak arányosságát bizonyítandó, hogy a nemzeti jogszabályok megfelelnek a közösségi jognak. [31]

50. A diákok helyzetéhez képest – akik számára a 2004/38 irányelv 4. cikkének (2) bekezdése legalább ötéves tartózkodást ír elő – több kétség merül fel az álláskeresőket illetően. A kapcsolat létrejöttéhez szükséges időszak meghatározása tekintetében a rendelkezés a 14. cikk (4) bekezdésének b) pontjára utal, amelynek értelmében a tagállamok nem utasíthatják ki az uniós polgárokat vagy családtagjaikat, ha azok „álláskeresés végett utaz[tak] be a fogadó tagállam területére". Ebben az esetben nem lehetséges semmilyen korlátozás mindaddig, amíg az érintettek bizonyítják, „hogy állást keres[nek], és tényleges esély[ük] van a foglalkoztatásra".

29 – Az indítvány 64. és 65. pontja.

30 – 75. pont.

31 – Lásd ugyanebben az értelemben a fenti hivatkozott Trojani-ügyben hozott ítélet 42–45. pontját és a C-258/04. sz. Ioannidis-ügyben 2005. szeptember 15-én hozott ítélet (EBHT 2005., I-8275. o.) 29. pontját. Mindkét ítélettel kapcsolatban és a tekintetben, hogy a kapcsolatot igazolni kell, lásd Muir, E., „Statut et droits du demandeur d'emploi-travailleur-citoyen: confusion ou rationalisation?", *Revue du Droit de l'Union Européenne,* 2, 2004., 270–272. o. és O'Leary, S., „Developing an Ever Closer Union between the Peoples of Europe? A Reappraisal of the Case Law of the Court of Justice on the Free Movement of Persons and EU Citizenship", *Yearbook of European Law,* Cambridge, 2008., 185. és 186. o.

51. E jogszabályi keret fényében a kérdést előterjesztő bíróság a vitatott jogszabály két értelmezését látja.

52. Elsőként elképzelhető, hogy a 2004/38 irányelv 24. cikkének (2) bekezdése időben korlátlan korlátozást tesz lehetővé, amennyiben a munkavállaló állást keres. Ha a 14. cikk megtiltja a kiutasítást addig, amíg az érintett erőfeszítéseket tesz, hogy állást találjon, a szóban forgó időtartam, a hivatkozott 24. cikk szó szerint értelmezett (2) bekezdésével együtt, elmozdulna a Collins-ügyben hozott ítélettől, mivel a fogadó államhoz való kapcsolattól függetlenül tiltaná meg a hozzáférést a szociális segélyhez.

53. Másodsorban lehetne érvelni amellett, hogy e 24. cikk (2) bekezdése hallgatólagosan az állandó tartózkodási jog megszerzéséhez nélkülözhetetlen időtartamra utal, ahogy az a diákok esetében is fennáll. Így, ha eltelik a tagállam területére való belépéstől számított öt év, az, aki kitartóan állást keres, hozzájuthat a szóban forgó segélyekhez.

54. E két értelmezés egyike sem meggyőző. Az első a Collins-ügyben hozott ítéletnek való kifejezett ellentmondása miatt nem az,[32] hiszen a határozatlan időre meghosszabbodó időtartam nem biztosítja a jogbiztonságot, és nem is illeszkedik a 2004/38 irányelv céljaihoz, amely irányelv arra törekszik, hogy az európai polgárság alapvető jogaihoz nagyon közeli szabályozást szilárdítson meg. A második azért nem meggyőző, mert nem lenne értelme annak, hogy az irányelv különbséget tegyen diákok és álláskeresők között, hogy aztán ugyanolyan jogi következményeket állapítson meg számukra; ha lenne ilyen különbség az egyik és a másik jogállás között, felesleges lenne, hogy a jogszabály ugyanúgy kezeli mindkét csoportot; ezen értelmezés nem lenne összhangban a szöveg megalkotóinak akaratával, és nem állná ki a rendelkezés rendszertani vizsgálatát.

55. Ezzel szemben a 2004/38 irányelv hallgat e tekintetben, pont azért, mivel úgy véli, hogy azokra, akik dolgozni szeretnének, különleges rendelkezések vonatkoznak, amely a tartózkodás első három hónapját követően nincs alárendelve azon ötéves tartózkodási követelménynek, amelyet a diákoknak kell igazolniuk, és nem hagyja őket jogi bizonytalan-

32 – Védhető lenne, hogy az irányelv nem veszi figyelembe a Collins-doktrinát, mivel a normaszöveget néhány nappal az ítélet (2004. március 23-i) meghozatala után fogadták el (2004. április 29-én). Ugyanakkor az indítványt 2003. július 10-én ismertettem, amikor az irányelvtervezetet már tárgyalták. Kétlem, hogy az intézmények a szöveg elfogadása során ne ismerték volna a Bíróság ítéletének következményeit.

ságban az álláskeresés időszaka alatt. Egyetértek a Tanáccsal abban, hogy a vitatott rendelkezés nem nyújt szigorú kritériumot a Collins-ügyben hozott ítéletben megkövetelt kapcsolat megállapításához. Annak tudatában, hogy az, aki állást keres, félúton van a gazdasági tevékenység és a nem gazdasági tevékenység között, az irányelv az egyes nemzeti jogalkotókra bízza a megfelelő egyensúly megtalálását. [33] Adott esetben a Bíróság feladata eldönteni, hogy a nemzeti megoldások megfelelnek-e a Szerződéseknek és a 2004/38 irányelvnek, ami nemcsak hogy megerősíti az irányelv 24. cikke (2) bekezdésének érvényességét, hanem lehetővé teszi a rendelkezéseinek a Bíróság ítélkezési gyakorlatának megfelelő értelmezését is.

56. Ahogy az Egyesült Királyság előadta, e megoldást nem gyengíti, hogy a vitatott segélyek kifejezetten olyan ellátások, amelyek a kedvezményezettek munkaerőpiacra való belépését támogatják. Elegendő, hogy a segély megkönnyítse az álláshoz való hozzájutást, amennyiben a kérelmező a Collins-ügyben hozott ítéletnek megfelelően bizonyítja a fogadó állammal fennálló kapcsolatot. [34] A brit kormány meghatalmazottja ugyanis a tárgyaláson elismerte, hogy a szóban forgó segélyek kimerítő vizsgálatot követően olyan eszköznek minősülhetnének, amely a munkaerőpiacra való belépést ösztönzi.

57. Következésképpen a segély célját a segély eredményeinek, és nem formális szerkezetének alapján kell vizsgálni. Különben egyszerű lenne kikerülni a Collins-ügyben megfogalmazott ítélkezési gyakorlatot, mivel elég lenne az, hogy az ellátásokra vonatkozó jogszabályok eltöröljék a segély helyreállító törekvését, megtagadva azt azon közösségi polgároktól, akik a szabad mozgást állásszerzés céljából gyakorolják. E megközelítés annak védelmére indít, hogy a Bizottság által előadottakkal ellentétben létezhetnek olyan, a 2004/38 irányelv 24. cikke (2) bekezdésében említett „szociális segítség” jellegű intézkedések, amelyek a munkaerőpiacra való belépést ösztönzik. E szempontból a Collins-ügyben hozott ítélet kötelezővé teszi az EK 39. cikk alkalmazását és azt, hogy az Unió területén állást keresők szociális védelemben részesüljenek.

58. A jelen ügyben egyértelmű, hogy az ARGE feladatai a munkaerőpiacra való újbóli bejutás elősegítésére irányulnak, mivel

33 – Golynker, O, „Jobseeker' rights in the European Union: challenges of changing the paradigm of social solidarity”, *European Law Review*, 30, 2005, 118–120. o.; Barnard, C., *The Substantive Law of the EU*, 2nd ed., Oxford University Press, Oxford, 2007, 301. o.; és Spaventa, E., *Free Movement of Persons in the European Union*, Ed. Kluwer, Hága, 2007, 5. o.

34 – A fent hivatkozott Collins-ügyben hozott ítélet 68. pontja.

az a Sozialgesetzbuch II. (SGB II.) céljai megvalósítására jött létre; a hivatal teljes neve (Die Arbeitsgemeinschaft zur Arbeitsmarktintegration Nürnberg) az általa kifejtett integrációs feladatokat fejezi ki. [35]

59. Végül a kérdést előterjesztő bíróság feladata azt mérlegelni, hogy a kért segítség megfelel-e e célnak.

61. Az előzetes döntéshozatalra utaló végzésből kitűnik, hogy a Németországi Szövetségi Köztársaság tiltja azok segélyezését, akik álláskeresés céljából érkeznek a területére. [36] A nemzeti jog az irányelv 24. cikke (2) bekezdését megszorítóan alkalmazza, amit már korábban kifogásoltam. A nemzeti rendelkezések nem tesznek lehetővé mérlegelést annak érdekében, hogy A. Vatsouras és J. Koupatantze a Németországgal fennálló kapcsolatukra hivatkozzanak, ezért a szövetségi jogszabályok EK-Szerződéssel való összeegyeztethetetlenségét kell megállapítani, ahogy azt a Bíróság a Collins-ügyben hozott ítéletben értelmezte.

B – *A 2004/38 irányelv 24. cikkének (2) bekezdése és annak az adott ügyre való alkalmazása*

60. Ha a Bíróság osztaná a fent kifejtett véleményt, a Sozialgerichtnek adandó választ nem a vitatott érvényességű rendelkezésre, hanem az ítélkezési gyakorlatra kellene alapozni. Ha a nemzeti jog feltételeket határozhat meg a fogadó állam és az álláskereső közötti kapcsolat igazolására, a kérdést előterjesztő bíróságnak kell megítélnie, hogy az ilyen követelmények megfelelnek-e a Collins-ügyben hozott ítélet 71. pontjában meghatározott kritériumoknak.

62. E tekintetben fontosnak tartom kiemelni a jelen ügy és B. F. Collins ügye közötti különbséget, mivel B. F. Collins olyan polgár volt, aki 17 évig a fogadó államon kívül tartózkodott, és a fogadó állammal való minden kapcsolatát elveszítette, miközben a nürnbergi Sozialgericht előtti felperesek Németországba utaztak, ahol hamar állást találtak. Mindazonáltal a Bíróság vélheti úgy, hogy a végzet munka „mellékes és járulékos" volt, de valamely munkaviszonyban végzett tevékenység, bármely szerény is, bizonyítja az azt végzők munkaviszony létesítésére való képességét. Továbbá A. Vatsouras közel egy évig végzett munkát, amely körülmény megakadályozza, hogy a Szövetségi Köztársaságba való költözése szociális turizmusnak minősüljön. Ami J. Koupatantzét illeti, jóllehet az állása és a munkabére nem ismert, semmi sem utal arra, hogy a foglalkoztatása színlelt lett volna, mivel akaratán kívül hagyta abba

35 – A nürnbergi munkaerőpiacra való bejutást elősegítő szociális szolgáltatások hivatala (http://www.nuernberg.de/schluessel/aemter_info/ref5/sha/arge.html).

36 – A Sozialgesetzbuch II. könyve 7. §-ának (1) bekezdése és a XII. könyve 23. §-ának (3) cikke.

a munkavégzést. Ezenkívül a segélyek megvonását követően mindketten visszatértek dolgozni, ami annak jele, hogy mindketten valóban, hatékonyan és ésszerű ideig kerestek állást.

63. E tényezők bizonyítják, hogy a felperesek jobb helyzetben voltak az álláskeresést illetően, mivel korábban már végeztek gazdasági jellegű tevékenységet. Az, aki be próbál lépni a munkaerőpiacra, jobb eséllyel rendelkezik, ha a múltban gazdasági jellegű tevékenységet végzett. Ugyanígy a szolgáltatások változása, bármely csekély is, még erősebben igazolja az EK-Szerződés alkalmazását. Következésképpen az olyan esetben, mint amilyen A. Vatsourasé és J. Koupatantzéé, amikor a Németországba érkezésüket követő első hónapokban gazdasági tevékenységet végeztek, nehezen lehet őket átlagos „álláskeresőnek" tekinteni, ha később munkanélkülivé válnak.

64. A fent kifejtettek összessége arra indít, hogy fenntartsam, fennáll a Collins-ügyben hozott ítélet értelmében vett kapcsolat, amennyiben az álláskereső korábban olyan gazdasági tevékenységet végzett, amely növeli az új munkahely megszerzésének valószínűségét. A kérdést előterjesztő bíróság feladata annak vizsgálata, hogy az alapeljárás felperesei ilyen jellegű kapcsolatot alakítottak-e ki.

IX – Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett fennmaradt kérdések

65. Amennyiben a Bíróság nem osztja azon nézetet, hogy A. Vatsouras és J. Koupatantze munkavállalók, a 2004/38 irányelv 24. cikke (2) bekezdésének általam javasolt értelmezése megválaszolja a Sozialgericht első és második kérdését is.

66. Ami a harmadik kérdést illeti, a közösségi jog nem határoz meg kritériumokat annak érdekében, hogy kiegyenlítse a közösségi polgárok és a fogadó tagállam jogának alávetett, harmadik államokból származó polgárok közötti bánásmódbeli különbséget. Az EK 12. cikk a közösségi polgárok és a fogadó állam polgárai közötti hátrányos megkülönböztetést kívánja felszámolni, anélkül hogy megoldást kínálna a kérdést előterjesztő bíróság által kifogásolt eltérő bánásmód eltörlésére. Következésképpen a harmadik kérdés megvitatása nem szükséges.

X – Végkövetkeztetések

67. Ezen megfontolások alapján azt javaslom a Bíróságnak, hogy a nürnbergi Socialgericht kérdéseire a következőképpen válaszoljon:

1) A 2004. április 29-i 2004/38/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 7. cikke (3) bekezdésének c) pontjával összefüggésben értelmezett EK 39. cikkel ellentétesek azon nemzeti intézkedések, amelyek azon munkanélküli és a munkaügyi hivatal által megfelelően nyilvántartásba vett uniós munkavállalókat, akik kevesebb mint egy évet dolgoztak, kizárják a szociális ellátások kedvezményéből.

2) Az előterjesztett kérdés vizsgálata nem vetett fel olyan lényeges tényezőt, amely érintené a 2004. április 29-i 2004/38 európai parlamenti és tanácsi irányelv 24. cikke (2) bekezdésének érvényességét.

3) Fennáll a kapcsolat az álláskereső és a fogadó állam között, amennyiben korábban olyan gazdasági tevékenység végzésére került sor, amely növeli az új munkahely megszerzésének valószínűségét. A nemzeti bíróság feladata annak tisztázása, hogy az alapeljárás felperesei ilyen jellegű kapcsolatot alakítottak-e ki.