YVES BOT
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2011. december 13.[1]

C-571/10. sz. ügy

Servet Kamberaj
kontra
Istituto per l'Edilizia Sociale della Provincia autonoma di Bolzano (IPES),
Giunta della Provincia autonoma di Bolzano,
Provincia Autonoma di Bolzano

(a Tribunale di Bolzano [Olaszország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„2000/43/EK irányelv — A személyek közötti egyenlő bánásmód elvének faji vagy etnikai származásra való tekintet nélküli alkalmazásáról — 2003/109/EK irányelv — Harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak jogállása — Az egyenlő bánásmódhoz való jog a nemzeti jogszabály által meghatározott szociális biztonság, szociális ellátás és a szociális védelem vonatkozásában — A tagállamok azon lehetősége, hogy a szociális ellátás és a szociális védelem területén az egyenlő bánásmódot az alapellátásokra korlátozzák — A lakhatási támogatás iránti kérelem elutasítása — Az elutasítás indoka — A harmadik országok állampolgárainak szánt források kimerülése"

1. A jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem az EUSZ 2. cikknek és EUSZ 6. cikknek, az EUMSZ 18., EUMSZ 45. és EUMSZ 49. cikknek, az Európai Unió Alapjogi Chartája[2] 1., 21. és 34. cikkének, valamint a személyek közötti, faji vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról szóló, 2000. június 29-i 2000/43/EK tanácsi irányelv[3] és a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak jogállásáról szóló, 2003. november 25-i 2003/109/EK tanácsi irányelv[4] rendelkezéseinek az értelmezésére vonatkozik. A Tribunale di Bolzano (Olaszország) az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, 1950. november 4-én Rómában aláírt európai egyezmény[5] 14. cikkére és a 12. Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikkére vonatkozó kérdéseket is feltesz.

2. E kérelmet az S. Kamberaj, az alapügy felperese és az Istituto per l'Edilizia Sociale della Provincia autonoma di Bolzano (IPES) (Bolzano autonóm megye szociális építésügyi intézete), a Giunta della Provincia autonoma di Bolzano (Bolzano autonóm megye tanácsa; a továbbiakban: Giunta provinciale), valamint a Provincia Autonoma di Bolzano (Bolzano autonóm megye) között annak tárgyában folyamatban lévő eljárásban terjesztették elő, hogy az IPES megtagadta azt, hogy az alapügy felperesének a 2009. évre megadja az 1998. december 17-i 13. sz. megyei törvény (legge provinciale n. 13) alapügy tényállásának időpontjában hatályos változata (a továbbiakban: megyei törvény) 2. cikke (1) bekezdésének k) pontjában előírt lakhatási támogatást. A lakásbérleti díj kiegészítését szolgáló e havi támogatásban a kevésbé jómódú bérlők részesülhetnek.

1 — Eredeti nyelv: francia.
2 — A továbbiakban: Charta.
3 — HL L 180., 22. o.; magyar nyelvű különkiadás 20. fejezet, 1. kötet, 23. o.
4 — HL 2004., L 16., 44. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 6. kötet, 272. o.
5 — A továbbiakban: EJEE.

I – A jogi háttér

A – *Az uniós szabályozás*

3. Itt csak azon irányelv, vagyis a 2003/109 irányelv releváns rendelkezéseinek a megismétlésére szorítkozom, amely a későbbi fejtegetéseim középpontjában áll.

4. Ezen irányelv (2)–(4), (12) és (13) preambulumbekezdése a következőképpen szól:

„(2) Az Európai Tanács 1999. október 15–16-i tamperei rendkívüli ülésén kijelentette, hogy a harmadik országok állampolgárainak jogállását közelíteni kell a tagállamok állampolgáraiéhoz, és hogy egy bizonyos időtartamon keresztül – amelyet még meg kell határozni – valamely tagállamban jogszerűen tartózkodó és huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező személynek az adott tagállamban olyan egységes jogokat kell biztosítani, amelyek a lehető legközelebb állnak az Európai Unió polgárait megillető jogokhoz.

(3) Ez az irányelv tiszteletben tartja az alapvető jogokat, és betartja különösen az [EJEE-ben] és a [Chartában] elismert elveket.

(4) A tagállamokban huzamosan tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok integrációja kulcsfontosságú szerepet játszik a gazdasági és társadalmi kohézió előmozdításában, amely a Közösségnek a Szerződésben kinyilvánított alapvető célkitűzése.

[…]

(12) Annak érdekében, hogy a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkezők valóban integrálódni tudjanak abba a társadalomba, amelyben élnek, a tagállamok állampolgáraival megegyező elbánásban kell részesülniük a gazdasági és szociális ügyek széles területén, az ezen irányelv által meghatározott vonatkozó feltételek alapján.

(13) A szociális segély tekintetében annak lehetősége, hogy a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkezők számára az ellátást az alapellátásra korlátozzák, úgy értendő, hogy e fogalomba tartozik legalább a minimális jövedelemtámogatás, a betegség és terhesség esetén nyújtott segély, a szülői segély és a tartós gondozási segély. Ezen ellátások biztosításának módját a nemzeti jog határozza meg.”

5. A 2003/109 irányelv 4. cikkének (1) bekezdése alapján a tagállamok harmadik országok olyan állampolgárainak adják meg a „huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező” jogállást, akik közvetlenül a szóban forgó jogállásra irányuló kérelem benyújtását megelőzően jogszerűen és folyamatosan öt éven át a tagállam területén tartózkodtak.

6. Ezen irányelv 5. cikke a „huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező” jogállás megszerzésének feltételeit írja elő. A tagállamok e rendelkezés (1) bekezdése alapján megkövetelhetik a harmadik országok állampolgáraitól annak bizonyítását, hogy maguk és eltartott családtagjaik számára rendelkeznek stabil és rendszeres jövedelemforrásokkal, amelyek elegendők önmaguk és családtagjaik eltartására anélkül, hogy az érintett tagállam szociális segélyezési rendszerére szorulnának, és rendelkeznek az érintett tagállam saját állampolgárainak egészségbiztosításához hasonló teljes körű egészségbiztosítással.

7. Az említett irányelv 5. cikkének (2) bekezdése alapján a tagállamok megkövetelhetik a harmadik országok állampolgáraitól, hogy a nemzeti joguknak megfelelően tegyenek eleget a társadalomba való beilleszkedésre vonatkozó követelményeknek.

8. A 2003/109 irányelv 11. cikkének (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„A huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező személyek az állampolgárokkal egyenlő elbánást élveznek az alábbiak tekintetében:

[…]

d) társadalombiztosítás [helyesen: szociális biztonság], szociális ellátás és szociális védelem a nemzeti jog által meghatározottak szerint;

[…]

f) az árukhoz és szolgáltatásokhoz, illetve a nyilvánosság számára elérhető árukkal és szolgáltatásokkal való ellátottsághoz, [helyesen: az árukhoz és szolgáltatásokhoz való hozzáférés, a nyilvánosság számára rendelkezésre álló áruk értékesítése és szolgáltatások nyújtása], valamint a lakásszerzési eljárásokhoz való hozzáférés;

[…]”

9. Ezen irányelv 11. cikkének (4) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a tagállamok az alapellátásra korlátozhatják az egyenlő elbánást a szociális ellátás és a szociális védelem tekintetében.

B – *A nemzeti szabályozás*

10. Az olasz Alkotmány 117. cikke alapján az állam kizárólagos jogalkotási hatásköre a szociális ellátások területén csak a polgári jog és a szociális jog szerinti alapellátások meghatározására terjed ki, amelyeket az egész nemzeti területen biztosítani kell. Minden más területen a régiók rendelkeznek hatáskörrel.

11. A 2007. január 8-i 3. sz. törvényerejű rendelet[6] (decreto legislativo n. 3) átültette a 2003/109 irányelvet, és ezen irányelv rendelkezéseit az 1998. július 25-i 286. sz. törvényerejű rendelet[7] (decreto legislativo n. 286) rendelkezéseivel egységes szerkezetbe foglalta.

12. A 286/1998. sz. törvényerejű rendelet 9. cikkének (1) bekezdése előírja, hogy a legalább öt évre szóló, érvényes tartózkodási engedéllyel rendelkező azon külföldi személy, aki bizonyítja, hogy olyan jövedelemmel rendelkezik, amely a szociális támogatás éves összegénél nem alacsonyabb, a családtagjait érintő kérelem esetében pedig kielégítő jövedelemmel és megfelelő, a nemzeti jog releváns rendelkezései által előírt minimumfeltételeket kielégítő lakással rendelkezik, a rendőrségi prefektustól huzamos tartózkodási engedély kiadását kérheti mind saját maga, mind a családtagjai számára.

13. A 2007. január 8-i 3. sz. törvényerejű rendelettel módosított 286/1998. sz. törvényerejű rendelet 9. cikke (12) bekezdésének c) pontja úgy rendelkezik, hogy az Olaszország nemzeti területén jogszerűen lakó külföldi személy esetében előírt rendelkezéseken kívül a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező személy – ellenkező rendelkezések hiányában, és ha a külföldi személy nemzeti területen való tényleges tartózkodása bizonyított – jogosult a szociális biztonsági rendszer, a társadalombiztosítási ellátások, az egészségügyi, iskolai és szociális ellátások igénybevételére, valamint a nyilvánosság számára rendelkezésre álló árukhoz és szolgáltatásokhoz való hozzáféréssel kapcsolatos ellátásokra, beleértve a szociális lakások megszerzésére irányuló eljárásokban való részvételt.

14. A köztársasági elnök alkotmányi szintű rendeletnek minősülő, 1972. augusztus 31-i 670. sz. rendelete[8] (decreto del Presidente della Repubblica n. 670) 3. cikkének harmadik bekezdése alapján a Provincia Autonoma di Bolzano a három nyelvcsoportból (olasz, német és ladin) álló népességének sajátos összetétele miatt különleges autonóm jogállást élvez.

6 — A GURI 2007. január 30-i 24. száma, 4. o.; a továbbiakban: 3/2007. sz. törvényerejű rendelet.

7 — A GURI 1998. augusztus 18-i 191. számának rendes melléklete; a továbbiakban: 286/1998. sz. törvényerejű rendelet.

8 — A GURI 1972. november 20-i 301. száma; a továbbiakban: 670/1972. sz. rendelet.

15. A 670/1972. sz. rendelet 8. cikkének 25. pontja alapján ezen autonómia magában foglalja többek között az állami segélyek és támogatások területén jogszabályi rendelkezések elfogadását.

16. A 670/1972. sz. rendelet 15. cikkének második bekezdése előírja, hogy a Provincia Autonoma di Bolzano – kivételes esetektől eltekintve – a segítségnyújtási, valamint a szociális és kulturális célú előirányzatait az egyes nyelvi csoportok létszámával közvetlenül arányosan és a csoportok szükségleteinek megfelelően használja fel.

17. A megyei törvény 2. cikke (1) bekezdésének k) pontjában előírt és a kevésbé jómódú bérlők számára lakásbérleti díjuk kiegészítését lehetővé tévő lakhatási támogatás a Provincia Autonoma di Bolzano három nyelvcsoportja között a 670/1972. sz. rendelet 15. cikkének második bekezdésében említett kritériumok alapján oszlik meg.

18. A megyei törvény 5. cikkének (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a 2. cikk (1) bekezdésének k) pontja szerinti intézkedésekhez szükséges forrásokat a három nyelvi csoport kérelmezői között az egyes csoportok legutolsó általános népszámlálás szerinti létszáma és szükségletei súlyozott átlagának arányában kell felosztani. E rendelkezés (2) bekezdése alapján az egyes nyelvi csoportok szükségletei évente kerülnek meghatározásra az utolsó tíz év alatt benyújtott kérelmek alapján. A lakhatási támogatás megszerzésére irányuló kérelmeknek legalább 25 pontot kell elérniük.

19. Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból kitűnik, hogy az egyes nyelvi csoportok létszámának a megállapítása a legutolsó általános népszámlálás, valamint a három nyelvi csoport valamelyikéhez való tartozásról szóló nyilatkozat alapján történik, amely nyilatkozatot valamennyi, tizennegyedik életévét betöltött, a Provincia Autonoma di Bolzano területén lakóhellyel rendelkező olasz állampolgárnak meg kell tennie.

20. Azon uniós állampolgároknak, akik a megye területén rendelkeznek lakóhellyel, ott kereső tevékenységet folytatnak, és megfelelnek azon más feltételeknek, amelyektől a lakáshatási támogatás megszerzése függ, a megyei törvény 5. cikke (6) bekezdésének megfelelően nyilatkozatot kell tenniük a három nyelvi csoport valamelyikéhez való tartozásról vagy csatlakozásról.

21. A megyei törvény 5. cikkének (7) bekezdése alapján a Giunta provinciale évente meghatározza a harmadik ország állampolgárságával rendelkező vagy hontalan, a kérelem benyújtásának időpontjában a megye területén folyamatosan legalább öt éve jogszerűen tartózkodó és ott legalább három éven keresztül kereső tevékenységet folytató személyek számára fenntartott források összegét. Az ezen állampolgárok és a hontalanok részére bérbe adható lakások száma egyrészt a fent említett feltételeknek megfelelő, harmadik országok állampolgárai és hontalanok létszáma, és másrészt ezen személyek szükségletei súlyozott átlagának arányában kerül meghatározásra. Az elsődleges lakóhelyül szolgáló lakások megvásárlására, felépítésére és felújítására, valamint a lakhatási támogatásokra szánt lakástámogatási források összege ugyanezen feltételek alapján kerül meghatározásra.

22. A Giunta provincialénak a harmadik országok állampolgárai és a hontalanok számára a 2009. évre szánt források összegéről szóló, 2009. július 20-i 1885. sz. határozatából (deliberazione n. 1885) kitűnik, hogy súlyozott átlagban azok létszámához 5-ös együtthatót, míg szükségleteikhez 1-es együtthatót rendeltek.

23. E kritériumok alkalmazásában a harmadik országok állampolgárai és a hontalanok számára a lakhatási támogatásnak, valamint a lakások megvásárlása, felépítése és felújítása támogatásának a finanszírozására szánt források összegét az intézkedési tervben a 2009. évre előirányzott források teljes összegének a 7,90%-ában határozták meg.

II – Az alapügy tényállása és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

24. S. Kamberaj muzulmán vallású albán állampolgár, aki 1994 óta a Provincia Autonoma di Bolzanóban lakóhellyel és állandó munkahellyel rendelkezik. S. Kamberaj határozatlan időre szóló tartózkodási engedély jogosultja.

25. S. Kamberaj 2008-ig a megyei törvény 2. cikke (1) bekezdésének k) pontjában előírt lakhatási támogatásban részesült.[9]

26. Az IPES egy 2010. március 22-i levélben arról tájékoztatta az alapügy felperesét, hogy azzal az indokkal tagadja meg a 2009. évre vonatkozó támogatási kérelmét, hogy a Giunta provinciale 2009. július 20-i 1885. sz. határozatában a harmadik országok állampolgárai számára megállapított költségvetés kimerült.

27. A 2010. október 8-án benyújtott keresettel az alapügy felperese annak megállapítását kérte a Tribunale di Bolzanótól, hogy az alperesek vele szemben hátrányos megkülönböztetést alkalmaztak. Véleménye szerint az olyan törvény, mint a megyei törvény, összeegyeztethetetlen többek között a 2000/43 és 2003/109 irányelvvel, mivel a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárait a lakhatási támogatás területén az uniós állampolgároknál hátrányosabb bánásmódban részesíti.

28. A kérdést előterjesztő bíróság előtt a Provincia Autonoma di Bolzano azzal érvel, hogy a támogatásoknak a területén lakóhellyel rendelkező nyelvi csoportok közötti arányos felosztásának előírása az egyetlen módja annak, hogy a szociális ellátást kérelmező személyek között fenntartsák a társadalmi békét.

29. A kérdést előterjesztő bíróság szerint a megyei törvény elfogadása óta a Provincia Autonoma di Bolzano területén lakóhellyel rendelkező lakosság két csoportra oszlik, vagyis az uniós polgárokra (olaszok vagy nem olaszok), akik esetében a lakhatási támogatásban való részesülés feltétele megkülönböztetés nélkül a három nyelvi csoport valamelyikéhez való tartozásról vagy csatlakozásról szóló nyilatkozat megtétele, és harmadik országok állampolgáraira, akik esetében ilyen nyilatkozatot nem követelnek meg.

30. E bíróság jelzi, hogy ahhoz, hogy a 2009-es évben kielégítsék a bérlakásokhoz vagy a lakástulajdonhoz való hozzájutás valamennyi igényét, összesen 90 812 321,57 euró összegű előirányzatot (amelyből 21 546 197,57 euró a lakhatási támogatásra, 69 266 124 euró pedig az elsődleges lakóhelyül szolgáló lakások megvásárlására, felépítésére és felújítására szolgál) hagytak jóvá az első csoport számára, és összesen 11 604 595 euró összegű előirányzatot (amelyből 10 200 000 euró a lakhatási támogatásra, 1 404 595 euró pedig az elsődleges lakóhelyül szolgáló lakások megvásárlására, felépítésére és felújítására szolgál) hagytak jóvá a második csoport számára.

31. Ezen megállapítások fényében a Tribunale di Bolzano úgy döntött, hogy az eljárást felfüggeszti, és a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé előzetes döntéshozatalra:

„1) Kötelezi-e az uniós jog elsőbbségének elve a nemzeti bíróságot arra, hogy teljes egészében és azonnal alkalmazza a közvetlen hatállyal rendelkező uniós jogszabályokat, figyelmen kívül hagyva az uniós joggal ellentétes nemzeti jogszabályok alkalmazását akkor is, ha azokat a tagállam alkotmányos rendje alapelveinek az alkalmazásával fogadták el?

2) A nemzeti jog és az EJEE összeütközése esetén, az EUSZ 6. cikkben az EJEE-re történő hivatkozás kötelezi-e a nemzeti bíróságot az EJEE 14. cikkének és a 12. sz. kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikkének közvetlen alkalmazására, mellőzve az összeegyeztethetetlen nemzeti jogszabály alkalmazását, anélkül hogy a nemzeti bíróság előzetesen köteles lenne a nemzeti alkotmánybírósághoz alkotmányossági kérdést előterjeszteni?

9 — Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból, valamint az S. Kamberaj által benyújtott írásbeli észrevételekből kitűnik, hogy ez utóbbi legutóbb 550 eurós összegű támogatást kapott az 1200 eurós összegű lakásbérlet után. S. Kamberaj által a tárgyaláson említett összegek nem teljesen egyeznek meg ezekkel. Ebből azonban kiderül, hogy a lakhatási támogatás körülbelül az S. Kamberaj által fizetett lakásbérlet felét fedezte.

3) Ellentétes-e az uniós joggal – különösen az EUSZ 2. cikkel és az EUSZ 6. cikkel, a Charta 21. és 34. cikkével, a 2000/43[…] és 2003/109[…] irányelvvel – az olyan nemzeti (vagy pontosabban megyei) szabályozás, mint amilyen a 670/1972. sz. […] rendeletnek a […] megyei törvény 1. és 5. cikkével összefüggésben értelmezett 15. cikkének [második bekezdése], valamint az […] 18[8]5. sz. […] határozat annyiban, amennyiben az érintett juttatások, különösen az úgynevezett »lakhatási támogatás« odaítélésénél úgy veszi figyelembe az állampolgárságot, hogy a lakóhellyel rendelkező, uniós (olasz és nem olasz) állampolgárokkal szemben hátrányosabb bánásmódban részesíti a huzamos tartózkodási engedéllyel, valamint lakóhellyel rendelkező, nem uniós polgár munkavállalókat, illetve a hontalanokat?

4) Az első három kérdésre adott igenlő válasz esetén: az Európai Unió általános alapelveinek – így a hátrányos megkülönböztetés tilalmának és a jogbiztonság követelményének – megsértése esetén, egy olyan nemzeti átültető jogszabály tekintetében, amely lehetővé teszi a bíróság számára »a jogsértő magatartástól való eltiltást és a hátrányos megkülönböztetés [következményeinek a megszüntetésére a körülményektől függően alkalmas bármely más] intézkedés elfogadását«, valamint számára előírja »a még fennálló hátrányosan megkülönböztető magatartás, eljárás vagy cselekedet abbahagyásá[nak] és a következmények elhárításá[nak] elrendelését«, és lehetővé teszi számára »a megállapított hátrányos megkülönböztetések megszüntetésére vonatkozó tervnek a határozatban megállapított határidőn belül történő elkészítésé[nek] [elrendelését] a jogsértés megismétlésének elkerülése érdekében«, úgy kell-e értelmezni a 2000/43[…] irányelv 15. cikkének azon részét, amely előírja, hogy a szankcióknak hatékonynak, arányosnak és visszatartó erejűnek kell lenniük, hogy az – a megállapított hátrányos megkülönböztetések és a megszüntetendő következmények között – magában foglalja – a fordított irányú igazolatlan hátrányos megkülönböztetések megelőzése érdekében is – a hátrányos megkülönböztetést elszenvedő személyeket érő összes jogsértést, még ha azok nem is felei a jogvitának?

5) A negyedik kérdésre adandó igenlő válasz esetén: ellentétes-e az uniós joggal – különösen az EUSZ 2. cikkel és az EUSZ 6. cikkel, a Charta 21. és 34. cikkével, a 2000/43[…]és 2003/109[…] irányelvvel – az olyan nemzeti (vagy pontosabban megyei) szabályozás, amely csak a nem uniós állampolgároktól követel meg további 3 éves kereső tevékenységet a lakhatási támogatás feltételéül – a lakóhellyel rendelkező, uniós (olasz és nem olasz) állampolgároktól eltérően, akikkel csak abban a tekintetben egyenrangúak, hogy nekik is több mint öt éve kell rendelkezniük lakóhellyel a megye területén?

6) Ellentétes-e az uniós joggal – különösen az EUSZ 2. cikkel és az EUSZ 6. cikkel, valamint a Charta 1., 21. és 34. cikkével összefüggésben értelmezett EUMSZ 18., EUMSZ 45. és EUMSZ 49. cikkel – az olyan nemzeti (vagy pontosabban megyei) szabályozás, amely a lakhatási támogatásban való részesülés feltételéül kötelezően előírja a lakóhellyel rendelkező, uniós (olasz és nem olasz) állampolgárok számára, hogy nyilatkozatot tegyenek az Alto Adige / Südtirol területén elismert három nyelvcsoport egyikéhez való etnikai tartozásukról vagy csatlakozásukról?

7) Ellentétes-e az uniós joggal – különösen az EUSZ 2. cikkel és az EUSZ 6. cikkel, valamint a Charta 21. és 34. cikkével összefüggésben értelmezett EUMSZ 18., EUMSZ 45. és EUMSZ 49. cikkel – az olyan nemzeti (vagy pontosabban megyei) szabályozás, amely a lakhatási támogatásban való részesülés feltételéül kötelezően előírja a lakóhellyel rendelkező, uniós (olasz és nem olasz) állampolgárok számára, hogy legalább öt éve lakóhellyel vagy munkahellyel rendelkezzenek a megye területén?”

III – Elemzés

32. Az általam imént bemutatott hét kérdés megfogalmazásával a kérdést előterjesztő bíróság nyilvánvalóan arra vonatkozóan várja a Bíróság határozatát, hogy az uniós joggal összeegyeztethető-e a megyei törvénynek a lakhatási támogatás területén bevezetett rendszere. Az előzetes döntéshozatali eljárás jellegére és a Bíróság hatáskörének ebből adódó korlátaira tekintettel azonban a Bíróság nem határozhat a rendszer azon szempontjairól, amelyek meghaladják az alapügy keretét.

A – *Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések elfogadhatóságáról*

33. Előzetesen röviden emlékeztetni kell a Bíróság EUMSZ 267. cikk szerinti hatáskörére vonatkozó elvekre.

34. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az EUMSZ 267. cikkel bevezetett eljárás a Bíróság és a nemzeti bíróságok közötti együttműködés eszköze, amelynek révén a Bíróság az uniós jog értelmezéséhez támpontokat nyújt a nemzeti bíróságnak, amelyek szükségesek az utóbbi által eldöntendő jogvita megoldásához. [10]

35. Ezen együttműködés keretében az uniós jogra vonatkozóan előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések releváns voltát vélelmezni kell. A Bíróság csak akkor utasíthatja el a nemzeti bíróságok által előterjesztett kérelmet, ha az uniós jog kért értelmezése nyilvánvalóan semmilyen összefüggésben nincs az alapügy tényállásával vagy tárgyával, ha a probléma hipotetikus jellegű, vagy ha nem állnak a Bíróság rendelkezésére azok a ténybeli vagy jogi elemek, amelyek szükségesek ahhoz, hogy az elé terjesztett kérdésekre hasznos választ adhasson. [11]

36. A Tribunale di Bolzano által feltett kérdéseket ezért ezen elvek figyelembevételével kell megvizsgálni.

37. Véleményem szerint a jelen kérelem csak a harmadik kérdésre vonatkozóan fogadható el.

38. A második kérdés, amint az az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból kitűnik, azon megoldásra vonatkozik, amelyet a nemzeti bíróságnak kell elfogadnia abban az esetben, ha egy, az EJEE közvetlen hatállyal felruházott rendelkezéseivel összeegyeztethetetlen nemzeti szabállyal szembesül. A kérdést előterjesztő bíróság szerint a Corte costituzionale (Alkotmánybíróság) úgy ítélte meg, hogy az ilyen összeegyeztethetetlenség nem teszi lehetővé a nemzeti rendelkezés alkalmazásának kizárását, hanem arra kötelezi a bíróságot, hogy alkotmányossági kérdést terjesszen elő, ha az összhangban álló értelmezés elvének alkalmazásával nem lehetséges az EJEE tiszteletben tartása. [12]

39. Hangsúlyozni kell, hogy az EUMSZ 267. cikk alapján eljárva a Bíróság hatásköre kizárólag a Szerződések értelmezésére, valamint az Unió intézményei által hozott aktusok érvényességére és értelmezésére terjed ki. A Bíróság hatásköre kizárólag az uniós jogi rendelkezések vizsgálatára korlátozódik. [13] Ezért annak nincs hatásköre előzetes döntéshozatali eljárásban olyan következtetésekre vonatkozó határozatot hozni, amelyekre a nemzeti bíróságnak kell jutnia a belső jognak az EJEE rendelkezéseivel való esetleges összeegyeztethetetlenségével kapcsolatban.

40. Negyedik kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében azt szeretné tudni, hogy a 2000/43 irányelv 15. cikke, amikor előírja, hogy a faji vagy etnikai származáson alapuló hátrányos megkülönböztetés tilalma elvének a megsértésével szembeni szankcióknak hatékonynak, arányosnak és visszatartó erejűnek kell lenniük, azt követeli meg az ilyen jogsértést megállapító nemzeti bíróságtól, hogy akkor is rendelje el valamennyi, a hátrányos megkülönböztetés címzettjeit érintő jogsértés megszüntetését, ha ezen utóbbiak nem felei a jogvitának.

10 — Lásd többek között a C-445/06. sz. Danske Slagterier ügyben 2009. március 24-én hozott ítélet (EBHT 2009., I-2119. o.) 65. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

11 — Lásd többek között a C-570/07. és C-571/07. sz., Blanco Perez és Chao Gómez egyesített ügyekben 2010. június 1-jén hozott ítélet (EBHT 2010., I-4629. o.) 36. pontját, és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

12 — Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat 62. pontja.

13 — Lásd a C-297/88. és C-197/89. sz., Dzodzi egyesített ügyekben 1990. október 18-án hozott ítélet (EBHT 1990., I-3763. o.) 31. pontját és a C-453/04. sz. Innoventif-ügyben 2006. június 1-jén hozott ítélet (EBHT 2006., I-4929. o.) 29. pontját, valamint a C-457/09. sz. Chartry-ügyben 2011. március 1-jén hozott végzés (EBHT 2011., I-819. o.) 21. pontját, és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

41. Ezen irányelv 2. cikkének (1) bekezdése szerint az irányelv a faji vagy etnikai származáson alapuló közvetlen vagy közvetett hátrányos megkülönböztetésre alkalmazandó. Továbbá az említett irányelv 3. cikkének (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az irányelv nem vonatkozik az állampolgárságon alapuló eltérő bánásmódra, és nem érinti a harmadik országok állampolgárainak és hontalan személyeknek a tagállamok területére történő belépésének és ott-tartózkodásának előírásait és feltételeit, továbbá semmilyen bánásmódot, amely harmadik országok állampolgárainak és hontalan személyeknek a jogállásából fakad.

42. Márpedig az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból kitűnik, hogy S. Kamberajnak nem volt része semmiféle faji vagy etnikai származáson alapuló közvetlen vagy közvetett hátrányos megkülönböztetésben. Az őt a belföldi állampolgárokkal vagy uniós polgárokkal szemben állítólagosan érintő eltérő bánásmód a megyei törvény alapján a harmadik országbeli állampolgári jogállásán, tehát az állampolgárságán alapul.

43. Ezért az alapügy nem tartozik a 2000/43 irányelv hatálya alá, tehát annak értelmezéséről nem szükséges határozni.

44. Ezenkívül úgy vélem, hogy az első, hatodik és hetedik kérdés elfogadhatatlan annyiban, amennyiben az uniós polgárokat és a Provincia Autonoma di Bolzano területén található három nyelvi csoport valamelyikéhez tartozó belföldi állampolgárokat érinti.

45. Első kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében azt szeretné megtudni, hogy az uniós jog elsőbbségének elve azt követeli-e meg a nemzeti bíróságtól, hogy teljes mértékben és közvetlenül az uniós jogot alkalmazza, figyelmen kívül hagyva az e joggal ellentétes belső szabályokat még akkor is, ha e belső szabályokat a tagállam alkotmányos rendjének alapelveivel összhangban fogadták el.

46. E kérdés a nemzeti alkotmányos jog szemszögéből a nyelvi kisebbségek védelme elvének a terjedelmére és az adott nyelvcsoporthoz tartozó személyek számarányának a figyelembevételére vonatkozik. E szempontok csak a német, olasz és ladin nyelvű belföldi állampolgárok, valamint az uniós polgárok vonatkozásában relevánsak.

47. Hatodik és hetedik kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében azt szeretné megtudni, hogy az uniós joggal ellentétes-e egy olyan nemzeti jogszabály, amely az uniós polgárok számára a lakhatási támogatásban való részesüléshez előírja, hogy egyrészt nyilatkozzanak a Provincia Autonoma di Bolzano területén található három nyelvi csoport valamelyikéhez való tartozásukról vagy csatlakozásukról, és másrészt, hogy legalább öt éve lakóhellyel vagy munkahellyel rendelkezzenek a megye területén.

48. Véleményem szerint e kérdések irrelevánsak az alapügy megoldása szempontjából. Ez alapügy ugyanis nem egy uniós polgárt, legyen az olasz állampolgár, vagy más tagállam állampolgára, hanem a Provincia Autonoma di Bolzano területén huzamos ideje lakóhellyel rendelkező, harmadik ország állampolgárát érinti.

49. Továbbá azon a véleményen vagyunk, hogy nem kell megválaszolni az ötödik kérdést, amely azon feltételnek az uniós joggal való összeegyeztethetőségére vonatkozik, miszerint a harmadik ország állampolgárainak legalább három éven keresztül kereső tevékenységet kell folytatniuk ahhoz, hogy lakhatási támogatásban részesüljenek. Vitathatatlan ugyanis, hogy S. Kamberaj 1994 óta a Provincia Autonoma di Bolzano területén lakóhellyel és állandó munkahellyel rendelkezik, és hogy a lakhatási támogatás iránti kérelme elutasításának nem a fent említett feltétel be nem tartása volt az oka. E kérdés tehát irreleváns az alapügy megoldása szempontjából.

50. A fenti megállapításokból következik, hogy csak a harmadik kérdés megválaszolása lehet hasznos az alapügy megoldása érdekében.

51. Az említett kérdés vizsgálata előtt fontos egyértelművé tenni, hogy az alábbi elemzés kiindulópontját az jelenti, hogy S. Kamberaj a 2003/109 irányelv 4–7. cikkében előírt, huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező személy jogállásával bír. E megállapítás helyességének ellenőrzése a kérdést előterjesztő bíróság feladata.

B – *A harmadik kérdésről*

52. E kérdéssel a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra keresi a Bíróság érdemi válaszát, hogy a 2003/109 irányelvet úgy kell-e értelmezni, hogy azzal ellentétes azon tagállami jogszabály, amely a harmadik ország huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárait a lakhatási támogatás területén az e tagállamban lakóhellyel rendelkező belföldi állampolgárokkal és uniós polgárokkal szemben hátrányos bánásmódban részesíti.

53. Emlékeztetek arra, hogy a 2003/109 irányelv 11. cikkének (1) bekezdése alapján a harmadik ország huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárai az a)–h) pontban felsorolt különböző területeken a belföldiekkel egyenlő bánásmódot élveznek. Az e pontok némelyikében, valamint az ezen irányelv 11. cikkének (2) és (3) bekezdésében már szereplő feltételeken kívül az említett irányelv 11. cikkének (4) bekezdése lehetővé teszi a tagállamoknak, hogy a szociális ellátás és a szociális védelem tekintetében az alapellátásra korlátozzák az egyenlő bánásmódot.

54. A 2003/109 irányelv 11. cikke megfogalmazásának módja azon nézőpontbeli különbségeket tükrözi, amelyek e szöveg megtárgyalása során a harmadik ország huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárai és a belföldi állampolgárok egyenlő bánásmódja elvének a terjedelmet illetően jutottak kifejezésre.[14] E különbségek világosan megmutatkoznak a Bizottság javaslatának[15] a végleges szöveggel történő összehasonlítása során is. Azok azonban az egyenlő bánásmód elvének számos területen történő megerősítéséhez vezettek azáltal, hogy ezen elvet bizonyos számú feltételhez és korlátozáshoz kötötték. A jelen ügy lehetőséget kínál a Bíróságnak, hogy pontosítsa e feltételek és korlátozások némelyikének a terjedelmét, valamint azt, hogy hogyan kell ezeket egyrészt a 2003/109 irányelvben említett célkitűzésekkel és másrészt többek között a Charta 34. cikkében biztosított alapjogokkal összeegyeztetni.

55. Elsőként azt vizsgálom meg, hogy a harmadik ország huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárai a megyei törvény vitatott rendelkezése alkalmazásában a belföldi állampolgárokkal szemben a lakhatási támogatás területén valóban hátrányos bánásmódban részesülnek-e.

56. Amennyiben ez a feltevés igaznak bizonyul, akkor meg kell vizsgálni, hogy a 2003/109 irányelvvel ellentétes-e az érintett területen fennálló ilyen eltérő bánásmód.

1. A harmadik ország huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárai és a belföldi állampolgárok közötti eltérő bánásmód fennállásáról

57. A megyei törvény a lakhatási támogatás felosztásának olyan mechanizmusát vezeti be, amely alapján az egyrészt a belföldi állampolgárokból és uniós polgárokból, másrészt harmadik ország állampolgáraiból álló csoportoknak nyújtott források összegét egyrészt ezen állampolgárok létszáma és másrészt azok szükségletei súlyozott átlagának arányában határozzák meg.

58. Az első, a belföldi állampolgárokból és uniós polgárokból álló csoporttal kapcsolatban azok létszámára és szükségletére vonatkozó tényezőre egyforma, vagyis 1-es együtthatót alkalmaznak.

59. Ezzel szemben, ami a második, a harmadik ország állampolgáraiból álló csoportot illeti, a létszámukra vonatkozó tényezőre 5-ös, míg a szükségleteikre 1-es együtthatót alkalmaznak.

14 — Lásd ezzel kapcsolatban az *EU Immigration and Asylum Law – Commentary,* Hailbronner, 642. és 643. oldalát.

15 — A harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak jogállásáról szóló, bizottsági irányelvjavaslat (COM(2001) 127 végleges; a továbbiakban: a Bizottság javaslata).

60. A lakhatási támogatás címén a két csoportnak nyújtott források egy-egy részének a meghatározása tehát eltérő számítási módszerrel történik. E különbség azzal járt, hogy csökkentette a források azon részét, amelyre a harmadik ország állampolgáraiból álló csoport tarthatott volna igényt, ha az e csoport létszámára és szükségleteire vonatkozó tényezőkre ugyanazon együtthatót alkalmazták volna, mint az első csoport esetében.

61. Így az iratokból kitűnik, hogy a 2009. évre vonatkozó támogatás esetében a második csoportra alkalmazott számítási mód szerint a harmadik ország állampolgárai, akik a Provincia Autonoma di Bolzano területén lakóhellyel rendelkező lakosság 4,44%-át alkották, és akik a szükségletek 25,16%-át tették ki, az IPES által a lakhatási támogatás és az elsődleges lakóhelyül szolgáló lakások megvásárlására, felépítésére és felújítására szánt támogatás címén fizetett támogatások 7,90%-át kapták.

62. Ha a harmadik ország állampolgárai létszámára és azok szükségleteire ugyanazon együtthatót alkalmazták volna, mint a belföldi állampolgárokra és az uniós polgárokra alkalmazott együttható, az előbbiek nagyobb részben, 14,8%-ban részesültek volna a forrásokból. Az eltérő együtthatók alkalmazása tehát azzal járt, hogy a harmadik ország állampolgáraiból álló csoportot hátrányos helyzetbe hozta annyiban, amennyiben hozzájárult ahhoz, hogy a lakhatási támogatás iránti kérelmeiknek kisebb arányban tettek eleget.

63. A tárgyalás során a Giunta provinciale azzal érvelve vitatta a hátrányos megkülönböztetés fennállását, hogy eltérőek azok a helyzetek, amelyekben mindkét csoport állampolgárai találhatók. Így míg az első csoport létszámát a tízévente sorra kerülő népszámlálás alapján számítják ki, addig a második csoport létszáma évenkénti statisztikai számításból adódik, amely természetéből adódóan hozzávetőleges. Ráadásul a két csoport szükségletei számszerűsítésének a módja eltér, és szinte lehetetlen ellenőrizni a harmadik ország állampolgárainak vagyonát és jövedelmét.

64. Véleményünk szerint ezen elemek nem elegendők annak bizonyításához, hogy a két csoport állampolgárai oly mértékben voltak különböző helyzetekben, hogy a támogatások felosztásának kiszámítását illetően semmiféle hátrányos megkülönböztetést ne lehessen megállapítani. Mindenesetre az említett elemek nem igazolják az 1-től 5-ig terjedő, a két csoport létszámára alkalmazott együttható közötti különbséget. Ezenkívül a Bizottság a tárgyaláson helyesen jelezte, hogy a statisztikai és ügyintézési nehézségek nem igazolhatnak ilyen eltérő bánásmódot.

65. Most azt kell megvizsgálni, hogy a 2003/109 irányelvvel ellentétes-e ezen eltérő bánásmód.

2. Ellentétes-e a 2003/109 irányelvvel a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárai és a belföldi állampolgárok azon lakhatási támogatás nyújtása vonatkozásában fennálló eltérő bánásmódja, mint amelyről az alapügyben szó van?

66. E kérdés megválaszolása céljából mindenekelőtt a lakhatási támogatásnak a 2003/109 irányelv 11. cikke (1) bekezdésének d) és f) pontjában említett területekre tekintettel történő minősítésével kapcsolatos problémával foglalkozom. Véleményem szerint ezt követően az ezen irányelv 11. cikkének (4) bekezdése értelmében vett „alapellátás” fogalmát vizsgálom meg.

a) A lakhatási támogatásnak a 2003/109 irányelv 11. cikke (1) bekezdésének d) és f) pontjában említett területekre tekintettel történő minősítéséről

67. A 2003/109 irányelv 11. cikke (1) bekezdésének f) pontjában említett terület „az árukhoz és szolgáltatásokhoz való hozzáférés, a nyilvánosság számára történő áruértékesítés és szolgáltatásnyújtás, valamint lakásszerzési eljárásokhoz való hozzáférés”.

68. Mivel az alapügy a lakhatási támogatás megszerzésének a feltételeire és nem szociális lakások hatóságok általi odaítélésének a feltételeire vonatkozik, a megyei törvény vitatott rendelkezése véleményünk szerint nem tekinthető az e rendelkezés értelmében vett „lakásszerzési eljárásokhoz való hozzáférésnek”.

69. Ezenkívül, még ha ezen utóbbi kifejezést, mint az „árukhoz és szolgáltatásokhoz való hozzáférés” kifejezést, úgy is kellene érteni, mint amely mind a szociális, mind a magánlakásokhoz [16] való hozzáférést magában foglalja, a jelen ügyben szóban forgó lakhatási támogatásra vonatkozó rendelkezésnek nem közvetlenül tárgya a lakáshoz való hozzáférés szabályozása, még ha vitathatatlan is az, hogy e mechanizmus végrehajtásának konkrét hatása lehet az egyes személyek lakáshoz való hozzáférésének a lehetőségére. Csak a 2003/109 irányelv 11. cikke (1) bekezdése f) pontjának különösen tág értelmezése tenné lehetővé azt, hogy a megyei törvény vitatott rendelkezése e rendelkezés hatálya alá kerüljön, amely értelmezés alapján e cikket úgy kellene érteni, mint amely minden olyan szabályt magában foglal, amely hatással lehet a lakáshoz való hozzáféréshez. Nem vagyok egy ilyen tág értelmezés pártján, amely lényegében ahhoz vezetne, hogy e rendelkezésnek ugyanolyan hatályt biztosítana, mint például a munkavállalók Unión belüli szabad mozgásáról szóló, 2011. április 5-i 492/2011/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet [17] 9. cikkének hatálya, amely az (1) bekezdésében – a 2003/109 irányelv 11. cikke (1) bekezdésének f) pontjában elfogadott szövegtől nagyon eltérő szöveggel – előírja, hogy „[a]z a munkavállaló, aki az egyik tagállam állampolgára, és egy másik tagállam területén áll alkalmazásban, ugyanazokat *a jogokat és kedvezményeket élvezi, amelyeket a hazai állampolgároknak nyújtanak lakhatási ügyekben*[[18]]”.

70. Véleményem szerint a 2003/109 irányelv 11. cikke (1) bekezdése d) pontjának a szempontjából kell az alapügyben szóban forgó lakhatási támogatást értelmezni. Emlékeztetünk arra, hogy e rendelkezés értelmében a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárai a belföldi állampolgárokkal egyenlő bánásmódban részesülnek „a szociális biztonság, szociális ellátás és szociális védelem [területén] a nemzeti jog által meghatározottak szerint”.

71. Az uniós jogalkotó által így elfogadott megfogalmazás jelentős mértékben eltér a Bizottság által eredetileg javasolt szövegtől. A Bizottság javaslatában szerepelt ugyanis a 12. cikk (1) bekezdésének d)–f) pontja, amely előírta a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárai és a belföldi állampolgárok közötti egyenlő bánásmódot a „szociális védelem [területén], beleértve a szociális biztonságot és az egészségügyi ellátásokat”, a „szociális segélyek”, valamint a „szociális kedvezmények és adókedvezmények [területén]”.

72. A Bizottság ezáltal a szociálpolitika területén a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárai és a belföldi állampolgárok közötti egyenlő bánásmódnak széles hatályt kívánt biztosítani. [19]

73. Bizonyos tagállamoknak azzal kapcsolatos vonakodása, hogy ezen egyenlő bánásmódnak a szociálpolitika területén ilyen széles hatályt ismerjen el, ahhoz vezetett, hogy egyrészt eltörölték a szociális kedvezmények említését, amelyről tudjuk, hogy a Bíróság részéről tág értelmezés tárgyát képezte az 1612/68/EGK tanácsi rendelet [20] alkalmazásának keretében, és másrészt, hogy e rész azzal a pontosítással egészült ki, miszerint a szociális biztonság, a szociális ellátás és a szociális védelem fogalmait „a nemzeti jog által meghatározottak szerint” kell érteni.

16 — Mindenesetre ez volt a bizottsági javaslatban szereplő értelme, amelyet a Bizottság e rendelkezésnek adott jelezve, hogy az árukhoz és szolgáltatásokhoz való hozzáférés „magában foglalja mind az állami, mind a magánlakásokat” (21. o.). Az e javaslatban szereplő „lakásokhoz való hozzáférés” kifejezéssel szemben egy tagállam fenntartással élt (az Európai Unió Tanácsának 10698/01. sz. dokumentuma, 17. o.), ami magyarázatot adhat arra, miért nem szerepel a végleges szövegben. Lásd továbbá a harmadik országbeli állampolgárok magas szintű képzettséget igénylő munkavállalás céljából való belépésének és tartózkodásának feltételeiről szóló, 2009. május 25-i 2009/50/EK tanácsi irányelv (HL L 155., 17. o.) 14. cikke (1) bekezdésének g) pontjában szereplő összehasonlító rendelkezéssel kapcsolatban a *EU Immigration and Asylum Law – Commentary*, i. m., 775. o.

17 — HL L 141., 1. o.

18 — Kiemelés tőlem.

19 — Megjegyzem, hogy e megfogalmazás közel áll a 2000/43 irányelv 3. cikke (1) bekezdésének e) és f) pontjában szereplő szöveghez.

20 — A munkavállalók Közösségen belüli szabad mozgásáról szóló, 1968. október 15-i rendelet (HL L 257., 2. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 1. kötet, 15. o.). Lásd többek között a 32/75. sz. Cristini-ügyben 1975. szeptember 30-án hozott ítélet (EBHT 1975., 1085. o.) 12. és 13. pontját.

74. E megjegyzésnek a 2003/109 irányelv 11. cikke (1) bekezdésének d) pontjában történő említése szemben áll olyan más uniós aktusokkal, amelyek a szociálpolitika területén szintén megállapítják az egyenlő bánásmódot. Így a 2000/43 irányelv 3. cikke (1) bekezdésének e) és f) pontja a „szociális védel[met], beleértve a szociális biztonságot és az egészségügyi ellátást", és ehhez hasonlóan a „szociális előnyök[et]" anélkül említi, hogy a tagállamok jogára utalna e fogalmak meghatározása érdekében. Ezenkívül a harmadik országbeli állampolgároknak az Európai Közösség területén folytatott tudományos kutatás céljából való fogadására vonatkozó külön eljárásról szóló, 2005. október 12-i 2005/71/EK tanácsi irányelv[21] 12. cikkének c) pontja, valamint a 2009/50 irányelv 14. cikke (1) bekezdésének e) pontja a szociális biztonsági ágak meghatározása érdekében a szociális biztonsági rendszereknek a Közösségen belül mozgó munkavállalókra és családtagjaikra történő alkalmazásáról szóló, 1971. június 14-i 1408/71/EGK tanácsi rendeletre[22] és a 859/2003/EK tanácsi rendelet mellékletére[23] hivatkozik.

75. Akármennyire sajnálatosnak is tűnik a szociálpolitika területén elfogadott azon különböző uniós aktusok közötti koherenciára tekintettel, amelyek hasonló vagy azonos fogalmakra utalnak, és amelyeket ráadásul néha ugyanazon a jogi alapon fogadnak el, úgy tűnik, hogy nehéz figyelmen kívül hagyni a 2003/109 irányelv 11. cikke (1) bekezdésének d) pontjában szereplő, a tagállamok nemzeti jogszabályaira való kifejezett utalást. Nagyon valószínű ugyanis, hogy az e pontosítással való kiegészítés célja az volt, hogy megakadályozza a szociális biztonság, szociális ellátás és szociális védelem fogalmainak ezen irányelv 11. cikke alkalmazásának keretében történő uniós jogi önálló értelmezését.[24] Az uniós jogalkotó így a tagállamokra kívánta bízni e fogalmak meghatározását a célból, hogy azok határolják körül az egyenlő bánásmód e területen fennálló hatályát.

76. Igaz, hogy a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlatára tekintettel a „a nemzeti jog által meghatározottak szerint" mondattöredék eleve megakadályozza azt, hogy a szociális biztonság, szociális ellátás és szociális védelem fogalmainak a 2003/109 irányelv 11. cikke keretében történő egységes és önálló uniós jogi értelmezését fogadják el.

77. Ezen ítélkezési gyakorlat szerint „az uniós jog egységes alkalmazásának követelményéből és az egyenlőség elvéből az következik, hogy a jelentésének és hatályának meghatározása érdekében a tagállami jogokra kifejezett utalást nem tartalmazó uniós jogi rendelkezést az egész Unióban önállóan és egységesen kell értelmezni".[25] Ez azt jelenti, hogy – ellenkező esetben – a tagállami jogokra kifejezett utalást tartalmazó uniós jogi rendelkezés főszabály szerint nem képezheti önálló és egységes értelmezés tárgyát.

78. A Bíróság azonban figyelmesen megvizsgálja a nemzeti jogra történő utalás pontos megfogalmazását, hogy pontosan körülhatárolja a tagállamok rendelkezésére álló mozgásteret. Például ezért határozott úgy a Bíróság a munkaidő-szervezés egyes szempontjairól szóló, 1993. november 23-i 93/1204/EK tanácsi irányelv[26] 7. cikkének (1) bekezdésében előírt fizetett éves szabadságra való jogosultsággal kapcsolatban, hogy „»a nemzeti jogszabályok és/vagy gyakorlat által megállapított ilyen szabadságra való jogosultság és a szabadság biztosítása feltételeinek megfelelően« kifejezést úgy kell érteni, mint amely csak a fizetett éves szabadság […] különböző tagállamokban történő végrehajtásának módjaira vonatkozik [anélkül, hogy ez utóbbiak] bármely feltételtől függővé tehetnék akár e jogosultság keletkezését, amely közvetlenül a 93/104 irányelvből adódik".[27]

21 — HL L 289., 15. o.

22 — HL L 149., 2. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 1. kötet, 35. o.

23 — Az 1408/71/EGK és az 574/72/EGK rendelet rendelkezéseinek valamely harmadik ország e rendelkezések által pusztán állampolgárságuk okán nem érintett állampolgáraira való kiterjesztéséről szóló, 2003. május 14-i rendelet (HL L 124., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 4. kötet, 317. o.).

24 — Lásd ebben az értelemben az *EU Immigration and Asylum Law – Commentary*, i. m., 646. o. Lásd továbbá a„szociális biztonság" 2003/109 irányelv 11. cikke (1) bekezdésének d) pontjában szereplő fogalmával kapcsolatban: Halleskov, L., „The Long-Term Residents Directive: A Fulfilment of the Tampere Objective of Near-Equality?", *European Journal of Migration and Law*, 7. kötet, 2005., 2. sz., 181. o., különösen a 198. o.

25 — Lásd többek között a C-34/10. sz. Brüstle-ügyben 2011. október 18-án hozott ítélet (EBHT 2011., I-9821. o.) 25. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

26 — HL L 307., 18. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 2. kötet, 197. o.

27 — A C-173/99. sz. BECTU-ügyben 2001. június 26-án hozott ítélet (EBHT 1999., I-4881. o.) 53. pontja.

79. Ezenkívül a Bíróság előnyben részesít egy önálló értelmezést, ha a tagállamok jogára történő utalás megfogalmazása általános, és ha az ilyen értelmezés az uniós jogi normában előírt célkitűzés biztosításához elkerülhetetlen. Ezért – még mindig a 93/104 irányelv keretében, azonban ez alkalommal a munkaidő és a pihenőidő fogalmával kapcsolatban – vélte úgy a Bíróság, hogy „közösségi jogi fogalmak[ról van szó], amelyeket objektív sajátosságok alapján kell meghatározni [ezen] irányelv rendszerével és céljával összefüggésben”, pontosítva, hogy [c]sak egy ilyen önálló értelmezés biztosíthatja az említett irányelv hatékony érvényesülését, valamint e fogalmak egységes alkalmazását valamennyi tagállamban”.[28] A 93/104 irányelv 2. cikkének (1) bekezdése a munkaidő fogalmát úgy határozza meg, mint „az az időtartam, amely alatt a munkavállaló dolgozik, a munkaadó rendelkezésére áll, és tevékenységét vagy feladatát végzi *a nemzeti jogszabályoknak és/vagy gyakorlatnak megfelelően*[29]”. A Bíróság úgy véli, hogy ezen utóbbi mondattöredékkel nem ellentétes az, ha e fogalom önálló uniós jogi értelmezését fogadjuk el. A Bíróság azon a véleményen van, hogy „az a körülmény, hogy a munkaidő meghatározása a »nemzeti jogszabályokra és/vagy gyakorlatokra« utal, nem jelenti azt, hogy a tagállamok egyoldalúan meghatározhatnák e fogalmak tartalmát”.[30]

80. Az uniós jogalkotó által a 2003/109 irányelv 11. cikke (1) bekezdésének d) pontjában annak érdekében használt megfogalmazásnak a pontossága, hogy leírja a tagállamok jogára való utalásnak a terjedelmét, vagyis magának a szociális biztonság, szociális ellátás és szociális védelem fogalmának az egyes tagállamok nemzeti jogszabályai általi meghatározását, véleményünk szerint megakadályozza a Bíróságot abban, hogy az e rendelkezésben említett fogalmak önálló és egységes értelmezését adja.

81. Így az a helyzet, amellyel a jelen ügyben szembesülünk, különbözik attól a helyzettől, amelyről a Bíróságnak a Chakroun-ügyben[31] 2010. március 4-én hozott ítéletében döntenie kellett, amelyben megállapította, hogy [a családegyesítési jogról szóló, 2003. szeptember 22-i 2003/86/EK tanácsi irányelv[32] 7. cikke (1) bekezdésének c) pontja értelmében vett] »az érintett tagállam szociális segélyrendszere« az uniós jog önálló fogalma, amely nem határozható meg nemzeti jogi fogalmakra való hivatkozással”.[33] Az ilyen önálló értelmezés lehetséges volt, mivel e rendelkezés ezen fogalom meghatározását illetően nem tartalmazott semmiféle utalást a nemzeti jogra. Ezenkívül a Bíróság ezen ítéletben a szociális segély fogalmának a 2003/86 irányelv 7. cikke (1) bekezdése c) pontjának az egyedi szerkezetéhez szorosan kapcsolódó értelmezésére jutott, figyelembe véve az elégséges, állandó és rendszeres források fogalmát. A két fogalom egymás mellé helyezése így annak érdemi megállapítására vezette a Bíróságot, hogy „[az e cikkben] szereplő »szociális segély« fogalmát akként kell […] értelmezni, hogy az olyan segélyre utal, amelyet »elégséges, állandó és rendszeres források« hiányában nyújtanak, nem pedig olyan segélyre, amely rendkívüli vagy váratlan szükségletek fedezését teszi lehetővé”.[34]

82. A Bíróság tehát a fent hivatkozott Chakroun-ügyben hozott ítéletében a 2003/86 irányelv 7. cikke (1) bekezdése c) pontjának különös szövegösszefüggésében határozta meg a szociális segély fogalmát, amely rendelkezést továbbá a 2003/109 irányelv 5. cikke (1) bekezdésének a) pontjában olyan feltételként találjuk meg, amely a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező személy jogállásának a megszerzésére vonatkozik. Ezen irányelv 11. cikke (1) bekezdésének d) pontja azonban úgy van megfogalmazva, hogy az nem teszi lehetővé sem az abban szereplő fogalmak Bíróság általi önálló értelmezését, sem az általa a fent hivatkozott Chakroun-ügyben hozott ítéletében megállapított meghatározás átültetését.

28 — A C-151/02. sz. Jaeger-ügyben 2003. szeptember 9-én hozott ítélet (EBHT 2003., I-8389. o.) 58. pontja és a C-258/10. sz. Grigore-ügyben 2011. március 4-én hozott végzés 44. pontja, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

29 — Kiemelés tőlem.

30 — A fent hivatkozott Jaeger-ügyben hozott ítélet 59. pontja.

31 — A C-578/08. sz. ügyben hozott ítélet (EBHT 2010., I-1839. o.).

32 — HL L 251., 12. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 6. kötet, 224. o.

33 — A fent hivatkozott Chakroun-ügyben hozott ítélet 45. pontja.

34 — Uo. (49. pont).

83. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a tagállamok korlátlan mozgástérrel rendelkeznek annak eldöntésére, hogy az általuk a szociálpolitika területén előírt ellátások a 2003/109 irányelv 11. cikkének alkalmazása céljából a szociális biztonság, szociális ellátás és szociális védelem általuk meghatározott területe alá tartoznának. Véleményünk szerint két határ szabja meg az uniós jogalkotó által a tagállamoknak hagyni kívánt mozgásteret, különösen olyan esetben, mint amelyről a jelen ügyben szó van, amelyben e tagállamok feladata annak meghatározása, hogy a lakhatási támogatás a 2003/109 irányelv 11. cikke (1) bekezdése d) pontjának hatálya alá tartozik-e.

84. Először is, amint a Bíróság a fent hivatkozott Chakroun-ügyben hozott ítéletében hangsúlyozta, a tagállamok csak oly módon élhetnek a számukra biztosított mozgástérrel, hogy az ne veszélyeztesse a szóban forgó irányelvnek a célját, valamint annak hatékony érvényesülését.[35] Márpedig emlékeztetek arra, hogy a 2003/109 irányelv (4) preambulumbekezdése előírja, hogy „[a] tagállamokban huzamosan tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok integrációja kulcsfontosságú szerepet játszik a gazdasági és társadalmi kohézió előmozdításában, amely a Közösségnek a Szerződésben kinyilvánított alapvető célkitűzése”. Ebből a szempontból ezen irányelv (12) preambulumbekezdése hangsúlyozza, hogy „[a]nnak érdekében, hogy a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkezők valóban integrálódni tudjanak abba a társadalomba, amelyben élnek, a tagállamok állampolgáraival megegyező elbánásban kell részesülniük a *gazdasági és szociális ügyek széles területén*[36], az ezen irányelv által meghatározott vonatkozó feltételek alapján”. Véleményem szerint ez szükségessé teszi azon szociális területek tág értelmezését, amelyen a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárait a belföldi állampolgárokkal egyenlő bánásmódban kell részesíteni. Az ilyen célkitűzés megállapítása megakadályozza a tagállamokat abban, hogy túlzott mértékben korlátozzák azon szociális ellátásokat, amelyekben a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárai a 2003/109 irányelv 11. cikke (1) bekezdésének d) pontja alapján részesülhetnek.

85. Másodszor a tagállamok valamely irányelv átültetése során a Charta 51. cikkének (1) bekezdése alapján kötelesek figyelembe venni ezen utóbbit. Márpedig ennyiben nem tekinthetnek el attól a ténytől, hogy a Chartának „A szociális biztonság és a szociális segítségnyújtás” című 34. cikke a (3) bekezdésben kifejezetten említi a „lakástámogatást”. Ezért számunkra elképzelhetetlennek tűnik az, hogy valamely tagállam a 2003/109 irányelv 11. cikke (1) bekezdése d) pontjának az átültetése során kizárhasson e rendelkezés hatálya alól egy olyan lakhatási támogatást, mint amelyről az alapügyben szó van.

86. Az említett rendelkezésben a tagállamok nemzeti jogszabályaira való utalás számukra valójában nagyon korlátozott mozgásteret enged akkor, amikor a szociálpolitika területén korlátozni kívánják az egyenlő bánásmód ezen irányelv 11. cikkének (1) bekezdése által előírt elve által lefedett területeket.

87. Végül a kérdést előterjesztő bíróság feladata annak meghatározása, figyelembe véve a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárai integrációjának az említett irányelvben említett célkitűzését és a Charta 34. cikkének (3) bekezdését, hogy az olyan lakhatási támogatás, mint amelyről az alapügyben szó van, megfelel-e a 2003/109 irányelv 11. cikke (1) bekezdésének d) pontjában említett, a nemzeti jogszabálya által meghatározott kategóriák valamelyikének.

88. Számunkra jelenleg annak vizsgálata marad, hogy ezen irányelv 11. cikke (4) bekezdésének milyen hatása lehet a jelen ügyre.

35 — Uo. (43. pont).

36 — Kiemelés tőlem. Az integráció célkitűzését hasonló módon kimondja a 2003/109/EK tanácsi irányelv hatályának a nemzetközi védelmet élvező személyekre történő kiterjesztése tekintetében a fenti irányelv módosításáról szóló, 2011. május 11-i 2011/51/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (2), (3) és (6) preambulumbekezdése (HL L 132., 1. o.).

b) A 2003/109 irányelv 11. cikkének (4) bekezdése értelmében vett „alapellátások” fogalmáról

89. Emlékeztetünk arra, hogy a 2003/109 irányelv 11. cikkének (4) bekezdése alapján „[a] tagállamok az alapellátásra korlátozhatják az egyenlő elbánást a szociális ellátás és a szociális védelem tekintetében”.

90. Ezen irányelv (13) preambulumbekezdése tisztázza először e rendelkezés hatályát, jelezve, hogy „[a] szociális segély tekintetében annak lehetősége, hogy a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkezők számára az ellátást az alapellátásra korlátozzák, úgy értendő, hogy e fogalomba tartozik legalább a minimális jövedelemtámogatás, a betegség és terhesség esetén nyújtott segély, a szülői segély és a tartós gondozási segély. Ezen ellátások biztosításának módját a nemzeti jog határozza meg”.

91. A „legalább” kifejezés használata azt jelenti, hogy az e preambulumbekezdésben említett ellátások felsorolása nem kimerítő jellegű. Ezenkívül megjegyezzük, hogy a 2003/109 irányelv 11. cikkének (4) bekezdése egyáltalán nem utal a nemzeti jogra annak meghatározása érdekében, hogy mi minősül az e rendelkezés értelmében vett alapellátásnak. Ezen irányelv (13) preambulumbekezdése valóban utal a nemzeti jogra, azonban azt az „ezen ellátások biztosításának módjá[ra]”, vagyis azok megadása feltételeinek és az ilyen ellátások mértékének, valamint az ezekre vonatkozó eljárásoknak a meghatározására korlátozza, tehát nem terjed ki magának az alapellátások fogalmának a meghatározására. Ilyen körülmények között úgy véljük, hogy uniós jogi fogalomról van szó, amelyet a Bíróságnak kell objektív jellemzők alapján a 2003/109 irányelv rendszerével és céljával összefüggésben meghatározni. [37]

92. Tekintettel arra, hogy a 2003/109 irányelv 11. cikkének (4) bekezdése lehetővé teszi a tagállamoknak, hogy az egyenlő bánásmód ezen irányelv 11. cikkének (1) bekezdésében előírt elve terjedelmét korlátozzák, és ezáltal eltérjenek ezen elv teljes alkalmazásától, e lehetőség igénybevételét megszorítóan kell értelmezni.

93. Amint a Bizottság az észrevételeiben helyesen jelezte, amennyiben valamely tagállam a számára a 2003/109 irányelv 11. cikkének (4) bekezdésében kínált lehetőséggel kíván élni, azt teljes mértékben átláthatóan és a jogbiztonság elvével összhangban kell tennie. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint ugyanis „a jogbiztonság elve, amely egyike a közösségi jog általános elveinek, különösen azt követeli meg, hogy a jogi rendelkezések egyértelműek, pontosak és hatásaikat illetően előre láthatók legyenek, különösen olyankor, amikor a magánszemélyekre és a vállalkozásokra nézve hátrányos következményeik lehetnek”. [38] Márpedig a jelen ügyben nem tűnik úgy, hogy a nemzeti és/vagy megyei jogalkotó – tiszteletben tartva a fent említett feltételeket – e lehetőséggel kívánt volna élni. [39] E tényezőt magától értetődően a kérdést előterjesztő bíróságnak meg kell vizsgálnia.

94. Továbbá annak meghatározását, hogy mik minősülnek a 2003/109 irányelv 11. cikkének (4) bekezdése értelmében vett „alapellátásoknak”, a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak az integrációját figyelembe véve kell elvégezni, akik – amint korábban láttuk – az uniós jogalkotó által ezen irányelv számos preambulumbekezdésében említett aggodalomnak a középpontjában állnak. Ezért úgy vélem, hogy azok az ellátások minősülnek alapellátásoknak, amelyek hozzájárulva az olyan alapvető szükségletek kielégítéséhez, mint az étkezés, lakhatás és egészség, lehetővé teszik a társadalmi kirekesztés elleni küzdelmet.

37 — Meg kell jegyezni, hogy az alapellátások fogalmának uniós jogalkotó általi használata nem egyedi eset. Például e kifejezés szerepel a harmadik országok állampolgárainak, illetve a hontalan személyeknek menekültként vagy a más okból nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésének feltételeiről és az e státuszok tartalmára vonatkozó minimumszabályokról szóló, 2004. április 29-i 2004/83/EK tanácsi irányelv (HL L 304., 12. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 7. kötet, 96. o.) 28. cikkének (2) bekezdésében és 29. cikkének (2) bekezdésében, valamint a (34) preambulumbekezdésében.

38 — Lásd többek között a C-158/07. sz. Förster-ügyben 2008. november 18-án hozott ítélet (EBHT 2008., I-8507. o.) 67. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

39 — Megjegyzem, hogy a Bizottságnak az Európai Parlamnthez és a Tanácshoz benyújtott, a 2003/109 irányelv alkalmazásáról szóló, 2011. szeptember 28-i jelentéséből (COM(2011) 585 végleges) kiderül, hogy a Görög Köztársaság az egyetlen tagállam, amelyben ezen irányelv 11. cikkének (4) bekezdése alapján a nemzeti jogalkotó a szociális ellátások és a szociális védelem területén az alapellátásokra korlátozza az egyenlő bánásmódot (7. o.).

95. Az említett irányelv (3) preambulumbekezdésének megfelelően ezen irányelv „tiszteletben tartja az alapvető jogokat, és betartja a különösen az [EJEE-ben] és a [Chartában] elismert elveket”. Már jeleztük azokat az okokat, amelyek miatt véleményünk szerint a Charta 34. cikke (3) bekezdésének szövege rendkívül megnehezíti valamely tagállam számára azt, hogy a 2003/109 irányelv 11. cikke (1) bekezdése d) pontja alkalmazásának kizárása céljából úgy dönthessen, hogy az olyan lakhatási támogatás, mint amelyről az alapügyben szó van, ne tartozzon a szociális biztonság, a szociális ellátás és a szociális védelem nemzeti jogszabály által meghatározott kategóriáinak valamelyikébe. Véleményem szerint a Charta 34. cikkének (3) bekezdése, amely kifejezetten említi a „lakástámogatást” „mindazok esetében, akik nem rendelkeznek az ehhez elégséges pénzeszközökkel” „[a] társadalmi kirekesztés és a szegénység leküzdése érdekében”, amellett szól, hogy az olyan lakhatási támogatást, mint amelyről az alapügyben szó van, belefoglalják az „alapellátások” általam korábban meghatározott fogalmába.

96. E meghatározásnak különösen megfelel egy olyan ellátás, amely nélkül a bérlő nem tudná betartani a bérleti szerződésben foglaltakat, és ezért ezen ellátás megvonásával csak nagy nehézségek árán találna pótlakást, sőt lehetetlen lenne számára, hogy családjával együtt méltó körülmények között szállásolja el magát. A kérdést előterjesztő bíróság feladata, hogy azon ellátások alapos vizsgálata alapján, amelyek a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak a lakóhelye szerinti tagállamban hatályban lévő szociális segélyrendszert alkotják, megállapítsa, hogy az olyan lakhatási támogatás elvesztése, mint amelyről az alapügyben szó van, azzal a következménnyel járna-e, hogy a korábban e támogatásban részesülő személy elveszti a lakását, és hogy nagyon megnehezíti, sőt ellehetetleníti a pótlakáshoz jutást.

IV – Végkövetkeztetések

97. A fenti megállapításokra tekintettel azt javaslom a Bíróságnak, hogy a Tribunale di Bolzano által feltett kérdésekre a következő válaszokat adja:

„A harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak jogállásáról szóló, 2003. november 25-i 2003/19/EK tanácsi irányelv 11. cikke (1) bekezdésének d) pontját és 11. cikkének (4) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes az olyan tagállami jogszabály, amely – mint az alapügyben szóban forgó jogszabály – a lakhatási támogatás területén a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárait az e tagállamban lakóhellyel rendelkező belföldi állampolgárokkal és uniós polgárokkal szemben hátrányos bánásmódban részesíti, feltéve ha a kérdést előterjesztő bíróság:

– egyrészt megállapítja, hogy e támogatás a 2003/109 irányelv 11. cikke (1) bekezdésének d) pontja alapján a »szociális biztonságnak«, »szociális ellátásnak« és »szociális védelemnek« az említett tagállam jogszabálya által meghatározott fogalmába tartozik, és

– másrészt megállapítja, hogy a tagállam a jogbiztonság elvének tiszteletben tartása mellett él-e az ezen irányelv 11. cikkének (4) bekezdésében előírt lehetőséggel. Ha ez a helyzet, az »alapellátások« e rendelkezés értelmében vett fogalmát úgy kell érteni, mint amely – hozzájárulva az olyan alapvető szükségletek kielégítéséhez, mint az étkezés, lakhatás és egészség – lehetővé teszi a társadalmi kirekesztés elleni küzdelmet. A kérdést előterjesztő bíróság feladata, hogy azon ellátások alapos vizsgálata alapján, amelyek a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak a lakóhelye szerinti tagállamban hatályban lévő szociális segélyrendszert alkotják, megállapítsa, hogy az olyan lakhatási támogatás elvesztése, mint amelyről az alapügyben szó van, azzal a következménnyel járna-e, hogy a korábban e támogatásban részesülő személy elveszti a lakását, és hogy nagyon megnehezíti, sőt ellehetetleníti a pótlakáshoz jutást.”